



Vad är en jämn spelplan?

En analys av begreppet *level playing field*

2021



Förord

Ett idag inom handelspolitiken omdiskuterat begrepp är kravet på en jämn spelplan, *level playing field* (LPF). Även om begreppet i sig inte har någon direkt koppling till protektionism finns det en historik kopplad till protektionistiska strömningar. Exempelvis kom LPF-begreppet att uppmärksammas när USA:s president Ronald Reagan i ett tal 1985 använde begreppet för att beskriva hur amerikanska företags hämmades av vad han beskrev som andra länders orättvisa förfaranden, något som kom att användas som argument för att rättfärdiga införandet av en rad inhemska stöd och skyddsåtgärder.¹

Även under senare tid har LPF används på liknande sätt i den handelspolitiska debatten och då på ett sådant sätt att det kunnat betraktas som om förtäckt protektionism.² Samtidigt har begreppet länge använts inom olika policysammanhang och då haft en positiv värdeaddning. Exempelvis kan nämnas att OECD vid flera tillfällen beskriver LPF som ett övergripande mål för organisationen.³ Även inom organisationer som exempelvis WTO och ILO är LPF-relaterade frågor vanligt förekommande.

Vi kan också se att det successivt har skett en breddning av hur begreppet används. Det hitintills kanske flitigaste användandet av LPF-argumentet står att finna i brexit-förhandlingarna där LPF-argumentet användes inom så gott som alla förhandlingsområden, bland annat löner, miljö, sociala frågor och produktregler, för att bara nämna några. LPF kom också att skrivas in som ett begrepp i frihandelsavtalet mellan Storbritannien och EU, vilket är första gången som det explicit används i ett av EU ingångna frihandelsavtal.

Sammanfattningsvis kan vi se att LPF-begreppet inte bara spänner över en rad områden, utan att dess användning varierar beroende på avsändare och syfte. Mot bakgrund av detta söker vi i denna rapport reda ut betydelsen av LPF-begreppet och bygga upp ett ramverk som kan verka som underlag för policydiskussion och beslutsfattande inom några olika handelspolitiska områden. Mer specifikt ser vi här närmare på LPF-begreppet inom ramen för problematiken associerad med utländska subventioner, samt miljö och hållbarhetsfrågor och deras koppling till skillnader i regelverk för produkter och produktionsprocesser.

Ärendet har avgjorts av generaldirektören Anders Ahnlid i närvaro av enhetscheferna Pernilla Trägårdh och Michael Koch, ämnesråden Anna Egardt, Jonas Kasteng, Malin Ljungkvist, Camilla Prawitz, Anna Sabelström och Sara Sandelius, utredarna Magnus Andersson, Fredrik Gisselman, Anders Karlsson, Amelie Kvarnström, Neil Swanson och Christopher Wingård samt chefekonom Patrik Tingvall, föredragande. Professor Ari Kokko har Copenhagen Business School har bidragit i kvalitetssäkringen.

Stockholm, april 2021



Anders Ahnlid
Generaldirektör, Kommerskollegium

¹ Karstensson (2018), sid 24 ff.

² De Wit (2013), Bourne (2017), Johnson (2020).

³ European Commission (2020a).

Innehåll

Förord	1
1. Introduktion	3
2. Syfte och struktur	5
3. Begreppet level playing field	6
3.1 Definitioner	6
3.2 Rättvisa och LPF	8
3.3 Ekonomisk effektivitet, ekonomisk integration och LPF	9
4. Strategisk handelspolitik och LPF.....	11
4.1 Utländska stöd och subventioner.....	12
4.2 Regelverk för produktionsprocesser	17
4.3 Tekniska regler om varor	22
5. LPF i policydebatten	24
5.1. LPF och WTO	24
5.2. Frihandelsavtal och implementeringens betydelse.....	26
5.3. Brexitförhandlingarna – självbestämmande kontra jämn spelplan	29
5.4. Gränsjusteringar för koldioxidutsläpp	33
5.5. EU:s vitbok om utländska subventioner	35
6. Policydebatten vs. ekonomisk analys.....	37
6.1 Stöd och subventioner: policydebatten vs. välfärdsanalys	37
6.2 Produktionsprocessers miljöpåverkan: Policydebatten och teori.....	39
6.3 Tekniska regler, standarder och krav på överensstämmelse	40
7. Avslutning.....	42
Referenser	47
Övriga källor	50

I. Introduktion

Få frågor är idag så omdebatterade i den handelspolitiska debatten som kravet på en jämn spelplan. På engelska går de senaste årens diskussion på det här temat under rubriken *level playing field* (LPF). LPF var en av knäckfrågorna i brexitförhandlingarna, men även en prioriterad fråga inom exempelvis WTO och EU:s industripolitik. Men vad handlar den handelspolitiska LPF-diskussionen om och hur kom det att bli ett så populärt begrepp?

Med framväxten av informations- och kommunikationsteknik, låga transportkostnader, en succesiv nedmontering av de globala industritullarna samt framväxten av en rad frihandelsavtal har världsekonomin i allt högre grad integrerats. Med ökad integration följer även att vad som sker i ett land får allt större effekt på andra länder. I korthet betyder det att skillnader i villkor för företagande och internationellt utbyte får allt större betydelse för handel och lokalisering av ekonomisk verksamhet.

Från ett företagsperspektiv är det av betydelse att det internationella handelssystemet upplevs som rättvist. Man vill känna att man har en rimlig möjlighet att på lika villkor konkurrera med företag som befinner sig på ungefärligen samma nivå som det egna företaget. När olikheter upplevs som alltför orättvisa växer sig argument som syftar till att jämna ut dessa olikheter allt starkare. Den idag pågående diskussionen om hur konkurrensen från Kina ska hanteras är ett exempel på detta. Ett annat aktuellt exempel är de konkurrenseffekter skillnader i klimatambitioner länder emellan medför.

Även från ett individperspektiv är det av betydelse att det internationella handelssystemet upplevs som rättvist, inte minst kopplat till hållbarhetsfrågor. Att fördelarna och möjligheterna med handel är någorlunda jämnt fördelade mellan konsumenter och arbetare, samt att systemet innehåller mekanismer för att hantera de nackdelar och hållbarhetsutmaningar som följer av en globaliserad ekonomi.

LPF-diskussionen är även intensiv i förhållande till djupare integrationsprocesser som exempelvis EU och den inre marknaden. Allt eftersom integrationen fördjupas kommer små olikheter att få allt större betydelse på konkurrens och lokalisering och därmed även vår välfärd. I den andra sidan av vågskålen ligger det nationella självbestämmandet. Ju mer långtgående integrationen och utjämnandet av villkor och regler drivs, desto mer kan det



nationella självbestämmandet komma att utmanas.⁴ Denna balansgång var en central fråga vid brexitförhandlingarna där Storbritannien värnade om självbestämmande medan EU pekade på att företag som verkar med fritt marknadstillträde på EU:s marknad även ska verka under i princip samma villkor.

En ytterligare aspekt att beakta är LPF-frågans koppling till ekonomisk effektivitet. Grundidén är att när företag konkurrerar på en integrerad marknad med lika spelregler ökar konkurrensen och mindre produktiva företag får ge vika för mer produktiva aktörer. En integrerad marknad ger dessutom ökade förutsättningar för företag att dra nytta av skalfördelar vilket bidrar till framväxten av internationellt konkurrenskraftiga företag. Detta är även en av grundtankarna bakom den europeiska integrationen. Det finns således en intuitiv koppling mellan LPF, ekonomisk integration, ekonomisk effektivitet och välfärd.

En annan typ av LPF-relaterad diskussion handlar om att parter kan ha olika initiala förutsättningar och att formellt lika regler därför inte nödvändigtvis innebär att spelplanen uppfattas som rättvis. Reglerna kan behövas justeras för att alla ska ha samma reella chanser. I internationella regelverk, som WTO:s avtal, finns regler som ger utvecklingsländer rätt till vissa typer av undantag för att på så sätt underlätta deltagande i internationellt utbyte.⁵

Med detta som bakgrund ser vi i denna rapport närmare på LPF-begreppet och dess betydelse samt hur det kan hanteras i en rad olika handelspolitiska frågeställningar. Inte minst kommer frågan om hur olika LPF-åtgärder förhåller sig till välfärd att belysas. Mer specifikt ser vi här närmare på LPF-begreppet från ett handelspolitiskt perspektiv och analyserar det inom ramen för problem associerad med utländska subventioner, miljö och hållbarhetsfrågan samt skillnader gällande produktregler och produktionsprocesser. I flera fall är dessa frågor sammankopplade vilket bidrar till LPF-frågans komplexitet.

4 Baldwin och Wyplosz (2020)

5 United Nations (2001a).

2. Syfte och struktur

Med den omfattande diskussion som förekommer gällande LPF-frågan ser Kommerskollegium det som angeläget att närmare studera begreppet. Syftet med utredningen är att ge svar på följande frågeställningar:

- Vad avses med begreppet level playing field (LPF) i olika handelspolitiska sammanhang?
- Hur förhåller sig diskussioner om LPF inom policyvärlden till ekonomisk välfärdsanalys av handelsåtgärder?
- Hur bör Sverige förhålla sig till begreppet i olika frågor för att bäst främja svenska handelspolitiska mål om frihandel och samtidigt stödja regeringens övergripande mål om hållbar handel och tillväxt?

Eftersom LPF-frågan spänner över en lång rad områden är det inte möjligt att här belysa alla frågeställningar där argumentet för LPF förts fram. Istället är syftet att belysa hur det används inom några centrala handelspolitiska områden, samt ge riktlinjer för hur man här kan tänka kring LPF-frågan.

Utredningen är upplagt enligt följande. Som en plattform för vår förståelse av LPF granskar vi i kapitel tre LPF-begreppets betydelse. I kapitel fyra tittar vi närmare på faktorer som kan påverka spelplanen och handelspolitiska åtgärder som syftar till att jämna ut denna. I kapitel fem belyser vi hur LPF-frågan diskuterats inom ett antal olika handelspolitiska fora (inom ramen för WTO, EU:s frihandelsavtal, brexitförhandlingarna, EU:s förslag om en gränsjusteringsmekanism för koldioxid samt EU:s förslag om ett nytt instrument för att hantera utländska subventioner). Kapitel sex reflekterar kring hur LPF-frågan behandlas inom policyvärlden i förhållande till akademisk ekonomisk analys. I kapitel sju ges en avslutande diskussion och policyimplikationer.

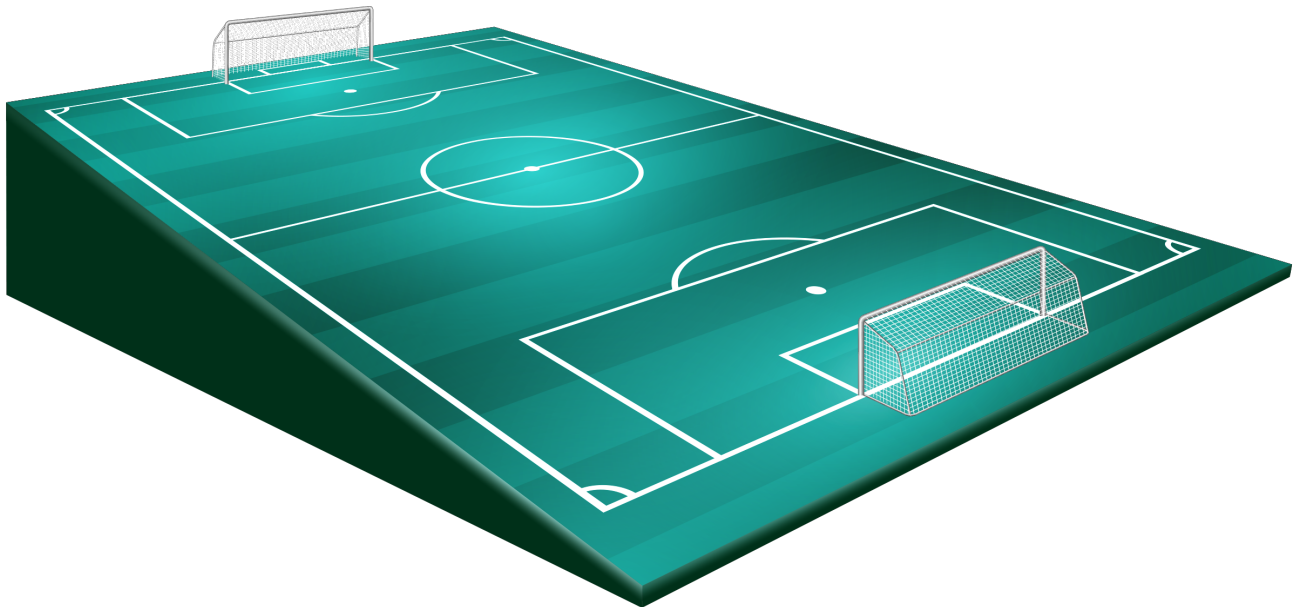
3. Begreppet level playing field

3.1 Definitioner

Diskussioner om vad som är en jämn spelplan och företagens förutsättningar att bedriva internationell handel har egentligen alltid stått i centrum för handelspolitiken. En del av den handelspolitiska policydebatten handlar om utvecklingsländers svårighet att konkurrera med industriländers höga produktivitet.⁶ Men även det omvända perspektivet – industrialiserade länders svårighet att konkurrera med löner och arbetsvillkor i utvecklingsländer – har förekommit och förekommer fortfarande i debatten.

I dagens handelspolitiska policydebatt förekommer LPF också i diskussioner om att företag konkurrerar utifrån olika regler. Denna debatt kan sägas till stor del ha sitt ursprung i en utveckling där några snabbt växande utvecklingsländer med Kina i spetsen har blivit mycket konkurrenskraftiga med ökad export som följd. Detta har delvis skett med medel som har ansetts snedvridda konkurrensförhållandet (subventioner, statsägda företag, teknologistöd, bristfälligt miljöskydd, mm.) på ett sätt som skapar en ojämn spelplan till nackdel för företag från andra länder. LPF-argumentet är idag även en central fråga när länders ambitionsnivå gällande hållbarhetsfrågor diskuteras och det har i detta sammanhang inkorporerats som ett begrepp i frihandelsavtalet mellan EU och Storbritannien.

Trots att LPF-begreppet är flitigt använt är det svårt att hitta dess ursprung. Financial Times ska vi något tillfälle ha pekat ut OECD som grundare till uttrycket. LPF-begreppet används även av OECD i många sammanhang och beskrivs som ett övergripande mål för organisationen.⁷ Från OECD uttrycks att: *“A level playing field in global trade means that all countries and firms compete on an equal footing to offer consumers everywhere the widest possible choice and the best value for money.”* Under mitten av 80-talet kom begreppet att användas av president Reagan som ett argument för att rättfärdiga införandet av en rad stöd och skyddsåtgärder vilket gav en begreppet en protektionistisk koppling.⁸



6 Se kap 5.1.

7 <https://world-news-monitor.com/climate/2021/01/12/greek-candidate-for-oecd-s-top-job-to-push-for-level-playing-field/>, <http://www.oecd.org/trade/topics/levelling-the-playing-field/>

8 Karstensson (2018). Ytterligare en tidig LPF diskussion finner vi hos Summers (1987).

Går vi till uppslagsböckerna finner vi att i the Cambridge Dictionary definieras LPF som *“A situation that is fair because everyone has the same chance of succeeding”* medan i Merriam-Webster definieras begreppet som *“a state in which conditions in a competition or situation are fair for everyone”*. I The Longman Dictionary of Contemporary English står det att LPF är *“a situation in which different companies, countries etc can compete fairly with each other because no one has special advantages”*.

Från dessa definitioner blir det tydligt att LPF som begrepp är nära förknippat med en idé om rättvisa i en konkurrenssituation. I likhet med begreppet rättvisa finns det inte en allmänt vedertagen tolkning av LPF-begreppet och vi ges inte någon tydlig vägledning om vad som egentligen menas med ord som ”same chance”, ”fair”, ”advantages” etc.

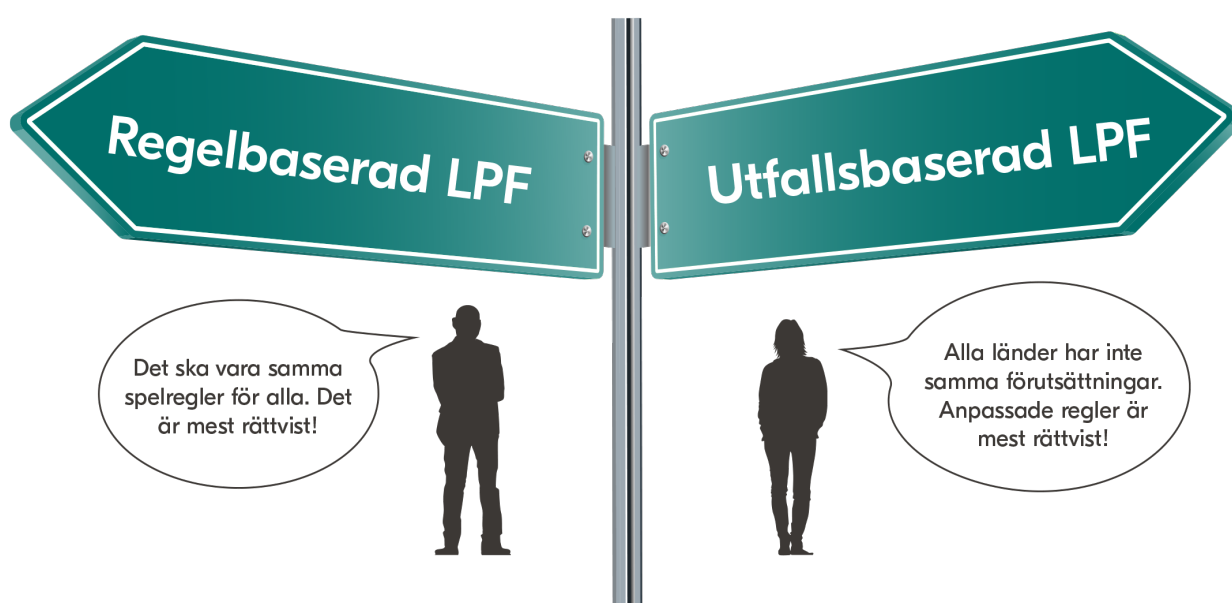
På svenska översätts LPF vanligtvis med ”jämn spelplan”, ”lika villkor” eller ”lika förutsättningar”.⁹ I likhet med den engelska termen är den svenska översättningen öppen för olika tolkningar.

Det kan tyckas utifrån en del definitioner som att vi får en LPF-problematik så fort någon part har ett övertag gentemot sina konkurrenter. Ett första steg i att hantera LPF-problematiken består i att se om vi kan öka precisionen i vad som avses med LPF.

Ett papper som har gjort en grundlig genomgång av hur LPF-begreppet används i olika policysammanhang är Appelman m.fl. (2003). Här finner vi att LPF-konceptet i huvudsak används på två olika sätt:

- (i) **Regelbaserad LPF: Alla spelare omfattas av lika regler**
- (ii) **Utfallsbaserad LPF: Alla spelare har lika möjlighet till ett visst utfall**

I den första definitionen uppnås LPF genom att ”spelarna” (individer, länder, företag etcetera) omfattas av samma eller likvärdiga regler. I den andra definitionen är fokus istället på samma eller likvärdiga möjligheter att nå ett visst utfall. Eftersom spelarna vanligtvis har olika initiala förutsättningar kan det betyda att reglerna måste vara något olika för de olika spelarna för att spelplanen ska ses som jämn. Inom den multilaterala handelspolitiken är särskild och differentierad behandling av utvecklingsländer en princip som återspeglar denna syn. WTO:s princip om mest gynnad nation är ett exempel på en regelbaserad LPF.



9 Se t.ex. linguee.se.

Uppdelningen mellan regelbaserad och utfallsbaserad LPF kan vara användbar för att analysera handelspolitik och har applicerats av bland andra Deardorff (2010) i hans genomgång av effekter av LPF-instrument inom handelspolitiken. Gränsdragningen mellan utfallsbaserad och regelbaserad LPF är dock inte alltid helt tydlig. Ett exempel är WTO:s praxis kring principen om icke-diskriminering i GATT, där regeln om nationell behandling har preciserats till att gälla "*equality of competitive opportunities (ECO)*".¹⁰ ECO-begreppet är nära besläktat med LPF och kan sägas vara en hybrid av det utfallsbaserade och det regelbaserade LPF-perspektivet. Grundprincipen är att alla spelare under samma regler, men att regelskillnader (eller olika behandling) kan vara motiverat i vissa fall för att importerade varor inte ska diskrimineras. En huvudfråga blir därmed vad för skillnader som ska ses som tillräckligt stora för att motivera speciella regler. Denna typ av frågeställning kan sägas också vara central i de LPF-policydiskussioner som inte håller sig till en strikt regelbaserad LPF-definition. Att utplåna alla skillnader ses vanligtvis varken som möjligt eller önskvärt och frågan blir därmed var man sätter gränsen för vilka skillnader som ska hanteras.

Både den regelbaserade och den utfallsbaserade LPF-tolkningen (och olika varianter inom denna) kan ses som "rättvisa" utifrån olika åskådningar. I avsnitten nedan ser vi närmare på några teorier om rättvisa och hur dessa förhåller sig till de två LPF-koncepten.

3.2 Rättvisa och LPF

Amartya Sen (2009) visade hur borttagande av orättvisor är en viktig drivkraft för människors välbefinnande. Att politiska regler och institutioner inte upplevs som orättvisa är fundamentalt för att ge dem dess legitimitet, upprätthålla förtroende och efterlevnad.¹¹ Följdfrågan är då vad som ska betraktas som rättvist och orättvist? Det finns en stor litteratur inom den politiska filosofin, men även inom ekonomiska forskningstraditionen, som försöker svara på denna fråga. En skiljelinje är mellan rättvisepprinciper som fokuserar på hur samhällets resurser är allokerade och rättvisepprinciper som istället fokuserar på själva proceduren för hur allokeringen kommer till stånd. I den förra gruppen finns till exempel idéer om rättvisa, lika fördelning av nyttan, eller fördelning av nyttan efter behov. I gruppen för de proceduriella rättvisepprinciperna finns alltifrån idén om en marknadsorienterad rättvisa (varje allokering som spontant uppstår i en marknadsekonomi är rättvis)¹² till den rawlska kontraktetiska idén om rättvisa (genom ett tankeexperiment där människor inte har kännedom om vilken position de har i samhället kan man diskutera sig fram till vad som är ett rättvist utfall).¹³

Uppdelningen mellan rättvis allokering och rättvis procedur för allokering är av en annan typ än de två LPF-koncepten specificerade av Appelmann et al. (2003). En proceduriell rättviseteori kan till exempel mycket väl leda fram till såväl en regelbaserad rättvisa (lika regler) som en utfallsbaserad rättvisa (regler som skapar lika möjligheter). Rawls teori om rättvisa är ett exempel på det senare. Enligt Rawls kommer man i tankeexperimentet att nå fram till regler som går ut på att alla ska få lika möjligheter att nå samma utfall.

Idén om rättvisa är också en viktig grundbult inom konkurrensrätten.¹⁴ I detta fall kan det sägas vara konsumenternas rättvisa som står i fokus. Syftet med konkurrensreglerna är att reglera konkurrens och samarbete mellan företag så att inget företag kan missbruka en dominerande ställning och exempelvis ha en för hög prissättning.¹⁵ EU-kommissionär

10 https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gats_art17_jur.pdf.

11 Marien, S. och Werner, H. (2018)

12 Nozick, R. (1974).

13 Rawls, A. (1971).

14 European Commission (2017). Johannes Laitenberger, generaldirektör för GD Konkurrens "[EU competition law in innovation and digital markets: fairness and the consumer welfare perspective](#)". (Hogan Lovells event, 2017-10-10).

15 Konsumentperspektivet är också direkt uttryckt i konkurrensrätten, exempelvis i artikel 101³ och 102 i Fördraget om europeiska unionens funktionssätt.

Vestanger gav i sitt tal ”Fairness and competition” uttryck för konkurrensrätten som ett skydd för konsumenten genom uttalandet “[W]e have competition rules because we believe they make our society a better place to live. That they make our markets work more fairly for consumers.”¹⁶

Idén om rättvisa uttrycks också indirekt i förhållande till EU:s statsstödssystem där inget företag ska få ett övertag över ett annat genom finansiering eller speciella rättigheter från staten.¹⁷ Här är dock huvudsyftet inte konsumentnyttan utan istället att värna om konkurrensen så att handeln mellan EU:s medlemsländer inte påverkas. Det senare kan sägas handla om att skapa LPF mellan EU:s medlemsländer.¹⁸ Som vi kommer att se placeras välfärdsanalys lite mellan dessa två synsätt då den ser till den samlade producent- och konsumentnyttan.

Det kan nämnas att det även finns en betydande forskningstradition som diskuterar ekonomiska välfärds-kriterier som på olika sätt relaterar till diskussioner om rättvisa. Bland ekonomer är ett ofta använt välfärds-kriterium Kaldor-Hicks kompensations-kriterium som menar att en åtgärd är försvarbar om de ekonomiska vinsterna som genereras (hypotetiskt) skulle kunna räcka till för att kompensera förlorarna.¹⁹ Ett annat närallgande koncept är Pareto-optimalitet vilket är en situation där inom samhället tillgängliga resurser inte kan omfördelas så att någon får det bättre utan att någon annan får det sämre. Pareto-effektivitet spelar en central roll i ekonomisk analys och har ibland beskrivits som ”ekonomins normativa standard”.²⁰

En annan fråga kopplad till rättvisa gäller vem rättvisan avser. Rättvisabegreppet förutsätter en referensgrupp, det vill säga en grupp av aktörer vars omständigheter man jämför mot. De nämnda teorierna om rättvisa utgår alla ifrån rättvisa mellan individer, men det kan skilja om referensgruppen består av världens totala befolkning eller om man enbart utgår från det egna landets invånare, liksom om det enbart är den nuvarande generationen eller om även framtida generationer ska inkluderas.²¹ Inom den handelspolitiska policydebatten om LPF förekommer argument om rättvisa många gånger i förhållande till företag eller länder, snarare än individer. Motsvarande diskussion om spelregler, initiala förutsättningar och resursallokering finns här också men har alltså flyttats från individnivå till en annan nivå. Det finns även LPF relaterade handelspolitiska frågor som är inriktade på förhållandet mellan människor, exempelvis regler för arbetsförhållanden, samt förutsättningar för olika grupper av individer att delta i och tillgodogöra sig handelns ekonomiska möjligheter.

3.3 Ekonomisk effektivitet, ekonomisk integration och LPF

Förutom att LPF hänger ihop med rättvisa kopplas LPF i policydiskussioner ofta ihop med ekonomisk effektivitet. Det gäller i synnerhet i diskussioner som utgår från den regelbaserade LPF-definitionen och företagens förutsättningar att verka i en integrerad världsekonomi. Grundidén är att när företag konkurrerar under samma regler stimuleras de att bli mer effektiva, vilket främjar en effektiv allokering av resurser och produktivitetsökningar samtidigt som priserna hålls nere. Det finns här således en positiv koppling mellan en idé om rättvisa, effektivitet och välfärd.

Ett annat sätt som idéer om LPF förhåller sig till ekonomisk effektivitet handlar om ekonomisk integration. För att vinsten av internationellt utbyte ska vara så stor som möjligt är

16 [Fairness and competition | European Commission \(archive-it.org\)](#)

17 Artikel 107 EUF-fördraget.

18 European commission (2012).

19 Coleman, J. (1980).

20 Hansson (2001).

21 Ibid.

frihandel centralt. I detta sammanhang ligger fokus på hur man genom integration kan öka ekonomisk effektivitet. Vägen till ökad integration nås genom borttagande av tullar, olika typer av regelharmonisering, ömsesidigt erkännande av standarder, eller till och med upprättandet av en gemensam marknad m.m. Ett sätt att se på detta är därför att när man genom ekonomisk integration söker uppnå ökad ekonomisk effektivitet, LPF uppstår då som en slags biprodukt, ett regelbaserat utjämnande av spelplanen.²²

Det finns även en dynamisk koppling mellan integration och LPF. När länder öppnar sina marknader och blir mer integrerade blir skillnader i villkor för företagande och internationell handel mer kännbara. Detta skapar incitament att ytterligare jämna ut spelplanen. Att komma överens om åtgärder som jämnar ut spelplanen är därför en förutsättning för att ekonomisk integration ska komma till stånd. Utvecklingen av EU:s inre marknad är ett exempel på detta.

22 Baldwin och Wyplosz (2020), Robson (1998).

4. Strategisk handelspolitik och LPF

Teorier kring den strategiska handelspolitiken utvecklades snabbt från 1980-talet. Området syftar på att analysera åtgärder som påverkar konkurrensförhållanden mellan länder på ett sådant sätt att handelsflödena ändras, vanligtvis till den intervenerande partens fördel. En kärnfråga är därför vad motivet till en åtgärd är. Vilken typ av obalans avser åtgärden hantera och vad blir effekten om motparten inför vedergällningsåtgärder?

Spelplanen kan upplevas som ojämn av en rad orsaker. Vi har dels naturliga faktorer som exempelvis tillgång till skog, malm, olja och kapital, men även högutbildad arbetskraft och länders institutionella utvecklingsgrad kan räknas in i denna kategori. Att med handelspolitiska medel försöka häva effekten av dessa faktorer är vanligtvis ej önskvärt då det snarast minskar handelns vinster. En andra kategori av faktorer som kan sägas påverka spelplanen är nationella regelverk och bestämmelser. Nationell lagstiftning kan snedvrida konkurrensförhållanden samtidigt som den ofta betraktas som en nationell angelägenhet. Eftersom regelverkens utformning har en direkt påverkan på förutsättningarna för handel finns det en rad fördelar av internationell samordning av regelverk. Inte minst främjas konkurrens av samordnade regler. Problematiken kring skillnader i länders grundförutsättningar och lagstiftning diskuteras närmare längre fram i rapporten. Till sist har vi direkta åtgärder som har till syfte att påverka spelplanen. Här ingår åtgärder som olika former av stöd, tullar och exportsubventioner men även icke monetära åtgärder hinder (t.ex. hinder för marknadstillträde), kan klassas in i denna grupp. Instrumenten för den strategiska handelspolitiken och som diskuteras nedan återfinns framför allt i de två sista grupperna av faktorer.

Det är viktigt att påpeka att det inte är vattentäta skott emellan dessa kategorier. En stor del av den politiska debatten kring LPF handlar om i vilken kategori ett lands regler ska placeras in i. Naturliga faktorer ses i regel som givna. Åtgärder i de senare kategorierna kan däremot upplevas som ojusta och mer möjliga att juridiskt attackera.

Den kommande analysen av handelspolitiska åtgärder och motåtgärder utgår från ekonomisk välfärdsanalys och bortser därför tills vidare från hur LPF begreppet används inom den handelspolitiska debatten och de policybegränsningar som EU:s och WTO:s regelverk bär med sig. De faktorer som vi tar upp är utländska stöd (kap 4.1) olika regleringar kring produktionsprocesser (kap 4.2) och regler kring produkters egenskaper (kap 4.3).



Puckelbollplan i Skärholmen
Foto: Malin Pettersson

4.1 Utländska stöd och subventioner

4.1.1. Varför länder inför tullar och subventioner

Det är här inte möjligt att ta upp alla argument som använts för att motivera införandet av olika stödinsatser men vi kommer ta upp några vanligt förekommande argument som kan kopplas till den handelsrelaterade LPF-debatten.²³ Insatser för att stötta inhemska företag kan i princip delas in i två kategorier; olika typer av subventioner och stöd som har en kapacitetsökande effekt och skyddsåtgärder som tullar och kvoter vilka snarare har en konkurrensbegränsande effekt.²⁴

Det kanske mest kända argumentet för stöd av industrier är det så kallade *infant industry*-argumentet vilket bygger på att en industri under en uppbyggnadsperiod kan behöva skydd för att denna ska kunna växa sig konkurrenskraftig. Krugman (1984) visade hur industrier med betydande stordriftsfördelar genom stöd och skydd från utländsk konkurrens kan växa på den inhemska marknaden för att därigenom nå sådan skala att den blir internationellt konkurrenskraftig. Detta argument gäller i synnerhet om hemmamarknaden är stor då en stor och skyddad hemmamarknad låter företagen fullt ut dra nytta av sina stordriftsfördelar.²⁵ För att denna strategi ska vara samhällsekonomiskt lönsam krävs att det subventionerade företagen kan växa och bli så konkurrenskraftigt att subventionskostanden återfås genom framtida vinster. Sannolikheten för denna typ av strategi att lyckas är högre under en oligopolistisk marknadsstruktur med få företag och att marknadstillträde är förenat med höga kostnader.

Det finns även en rad åtgärder som avser korrigera marknadsmisslyckanden och återställa ekonomisk effektivitet. Det är väl känt att kunskapsintensiv produktion tenderar att generera positiva externa (kunskapsspridande) effekter (Keller 2004), vilket kan motivera stödinsatser. På motsvarande sätt ger verksamhet förenat med negativa externaliteter ett argument för åtstramande åtgärder. Det kanske mest kända exemplet av denna typ är aktiviteter som ger upphov till negativ miljöpåverkan.

Förutom argument som har en ekonomisk rationalitet i botten återfinns en annan förklaringsansats i den politiska ekonomin. En grundbult i den politiska ekonomin är att i kampen för att vinna röster och politisk makt kan beslut förskjutas från det samhällsekonomiskt optimala till att istället gynna specifika intressegrupper. Generellt menar man att små homogena grupper som har mycket att vinna på en åtgärd och har lätt att samordna sig kommer att lägga relativt stora resurser på politisk påverkan. En effekt av detta är att det lätt uppstår påtryckningar vars syfte är att skydda inhemsk industri mot utländsk konkurrens och att dessa påtryckningar kan vara svåra att stå emot.²⁶ Ytterligare en aspekt av detta är att i jakten för att vinna röster kan det finnas motiv att införa populistiska åtgärder som visar på handlingskraft och som ser bra ut i den politiska debatten. Kortsiktiga vinster tenderar i detta sammanhang att uppfattas som mer värdefulla än de kostnader som uppstår på lite längre sikt (Gustafsson 2019).²⁷

23 Det har även hävdats att länder genom att artificiellt hålla nere växelkursen sökt gynna sin exportindustri. Detta argument ligger dock i utkanten av de policyåtgärder som vi här avser belysa.

24 Vi bortser här från olika typer av biståndsåtgärder och altruistiska motiv.

25 Sauré (2007), Melitz (2003, 2005).

26 Grossman och Helpman (1994), Bagwell och Staiger (2016)

27 Ytterligare en annan typ av argument berör olika former av skyddsåtgärder motiverade genom nationell säkerhet och strategisk försörjning. Dessa argument saknar närmare koppling till LPF-begreppet varför vi ej går närmare in på denna diskurs.

4.1.2. Effekter av utländska subventioner på importlandet



I det följande ser vi närmare på hur utländska subventioner påverkar importlandet och effekter som kan uppstå när importlandet inför åtgärder för att bemöta utländska subventioner.

Det finns flera likartade ekonomiska definitioner av vad en statlig subvention är. Enkelt uttryckt handlar det om att ett företag eller en grupp av företag erhåller ett finansiellt bidrag från staten eller någon statlig myndighet och att detta bidrag i sin tur kan påverka konkurrensförhållandena.²⁸ Subventioner kan exempelvis gälla direkta stöd till produktion eller export, men även subventionerade insatsvaror och arbetskraft förekommer, för att nämna några.

När man i en klassisk välfärdsanalys tar sig an frågan om hur utländska subventioner påverkar importlandet ligger ett antagande om att subventionen leder till ett sänkt pris vilket gynnar konsumenterna medan de inhemska ej subventionerade producenterna missgynnas av detta.²⁹ Till sist har vi statens budget vars utfall beror på om det i utgångsläget fanns en tull eller ej. För att inledningsvis förenkla analysen utgår vi från att vi inte har någon tull på importen. Nettoutfallet för ett enskilt importland kommer att bero på var den stora massan av konsumenter är belägna. Finns samtliga eller en tillräckligt stor del av konsumenterna på importmarknaden gynnas importlandet av subventionen varför resultatet är att subventionen snarast är att se som en gåva (eller bistånd) från exportlandet till importlandet, eller som Paul Krugman uttryck saken: Importlandet borde snarare än att driva fallet till WTO skriva ett tackbrev till exportlandets regering (Deardorff 2010, vår översättning).

Om endast en liten del av konsumenterna är lokaliserade på importmarknaden kan en utländsk subvention leda till ett negativt nettoutfall för importlandet (dvs., om konsumtionen är liten samtidigt som det finns en betydande produktion som skadas). Det bör dock noteras att även om det saknas direkta konsumenter av den subventionerade produkten kan det i importlandet finnas nedströms företag som indirekt gynnas av att fallande priser på deras insatsvaror. Nettoeffekten blir då mer oklar.

Traditionellt antas att en subvention påverkar den skyddade partens utbud positivt. För denna typ av utfall har vi ett tämligen väl utarbetat teoretiskt ramverk att falla tillbaka på. En fråga är därför hur man ska betrakta en subvention om den inte har en direkt påverkan på utbudet. Det är möjligt att istället för att öka utbudet och sänka priset kan en subvention användas på andra sätt. Exempelvis kan kapacitet byggas upp som ger möjlighet till långsiktiga investeringar, diversifiering av verksamheten och framtagande av produkter som inte hade varit möjligt utan stöd. Denna typ av subventionsdriven förändring ger upphov till en typ av konkurrenspåverkan som kan vara svår att identifiera men som på lång sikt kan vara betydande (och därmed svår att juridiskt utmana).

Ytterligare en komplexitet handlar om hur man kan se på selektiva skatterabatter, dvs att en skattereduktion riktas mot en utvald grupp av företag eller industrier. Om det inhem-

28 https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html; <https://www.trade.gov/trade-guide-wto-subsidies>.

29 Med konsument kan avses även företag som köper varan eller tjänsten i fråga.

ska skattetrycket är högre än på konkurrenternas hemmamarknad kan nämnda skattereduktion snedvrida förhållandena på hemmamarknaden samtidigt som den jämnar ut förhållandet gentemot de utländska konkurrenterna (som i utgångsläget mötte ett lägre skattetryck). Utan att närmare fördjupa sig i denna fråga ser vi att svaret på en given fråga kan bero på från vilket perspektiv som frågan belyses.

Vad som dock är klart är att subventionsåtgärder ger upphov till snedvriden konkurrens och resursallokering, inte bara mellan länder utan även mellan sektorer. Detta innebär att både importlandet och exportlandets komparativa fördelar förskjuts med en sämre global resursallokering som följd. På ett globalt plan är detta det centrala problemet.

4.1.3. Att bemöta en utländsk subvention

Det kan finnas flera skäl till varför en stat kan vilja korrigera eller mildra effekten av en subventionsåtgärd. Det finns då olika verktyg att välja bland och vi ska nedan studera några av dessa.³⁰ Om ej annat anges antas att en utländsk subvention leder till fallande priser.

Effekter av en egen subvention som motåtgärd

Om vi bemöter de utländsk subventionen med en lika stor subvention till våra egna producenter kan man säga att företagen återigen konkurrerar på lika villkor med en subventionerad sektor i båda länderna.

Summerar vi effekterna av en motsubvention får vi för importlandet på minussidan en effektivitetsförlust orsakad av subventionen till de egna företagen, en minskad överföring av konsumentvinsterna av den utländska subventionen då de kommer att sälja något mindre till oss, samt en utgiftspost för staten. På plussidan ser vi att konsumenterna gynnas av ytterligare fallande priser och även de inhemska producenterna gynnas av motsubventionen. Netto kan utfallet för importlandet kan bli negativt eller positivt beroende på om priset är så stort att det kompenserar kostnaderna.³¹ Världen som helhet förlorar otvetydigt när marknadsstörande åtgärder införs. Mer specifikt, den subventionerade sektorn växer på andra sektorers bekostnad vilket innebär en snedvridning av den internationella resursallokeringen.

Effekter av utjämningstullar

Ett annat alternativ är att införa en utjämningstull som balanserar subventionen. I WTO-sammanhang går sådana åtgärder under rubriken anti-subventionsåtgärder eller utjämningsåtgärder. Med tullar kan konkurrensen enkelt återställas på den inhemska marknaden. Problemet med en tull är att när vi bromsar importen av den subventionerade varan leder det vanligtvis till höjda konsumentpriser och för landet som helhet en välfärdsänkning i förhållande till att inte göra något alls. Det finns dock ett ”men” här, och det har att göra med om tullen kan påverka importpriset. Om importören är så stor att den kan påverka priset vid gränsen finns det möjlighet att nå positiva välfärdseffekter av en tull (faller under teorin kring optimala tullar). Om motparten däremot svarar med en tull på vår export hade det bästa för samtliga parter varit att inte införa några tullar över huvud taget. Argumentet om det som brukar kallas för ”optimal tull” är inte beroende av eventuella subventioner utan bygger istället på stora länders möjlighet att påverka importpriset.

30 Kapitlen 5.1.3 och 5.1.4 är huvudsakligen baserade på Deardoff (2010).

31 För ett litet land som inte kan påverka importpriset blir effekten av en kompenserande subvention entydigt negativ.

Att införa en klumpsummeskatt

Det är (teoretiskt) möjligt att med hjälp av inhemska klumpsummeskatter omfördela delar av subventionsvinsten som tillfaller konsumenterna på ett sådant sätt att företagets konkurrenskraft balanseras samtidigt som det välfärdsbidrag en subvention bär med sig behålls. I praktiken är dock en sådan väg förknippad stora praktiska svårigheter där beräkning och överföring av exakta belopp utgör ett fundamentalt problem.

Exempel

Konkurrens om vinster – osäkra policyrekommendationer

Hur bör man se på utländska subventioner när det finns vinster med i bilden? Svaret på denna fråga är inte helt enkel och kommer att bero på hur vi tänker oss att företagen konkurrerar med varandra. För att illustrera problematiken om konkurrens om vinster ges två klassiska exempel. Vi bortser här från de legala aspekterna av de olika åtgärderna.

Fall 1. Företagen anpassar sin produktion

För att förenkla analysen och låta kampen om vinster stå i fokus tänker vi här är att två länder konkurrerar på en tredje marknad. Om företagen anpassar sina beslut baserat på mängden varor konkurrenten producerar kan det vara lönsamt att subventionera de egna företagen. Subventionen gör det möjligt att tränga ut konkurrenten, ta marknadsandelar, och lägga beslag på vinster.

Om regeringen i konkurrentlandet subventionerar sina företag kan det vara optimalt att åter svara med en exportsubvention. Detta kan leda till att parterna hamnar i en spiral av ytterligare subventioner vilket skadar båda parter, och det bästa hade varit att aldrig inleda subventionskriget över huvud taget (Krugman och Helpman 1989; Markusen et al. 1995).

Fall 2. Prisanpassning

Om vi istället tänker oss att företagen anpassar sitt pris med hänsyn taget till konkurrentens prissättning förändras bilden till det motsatta. Nu är det lönsamt att introducera en exportskatt. Med en exportskatt kommer båda parterna att höja sina priser så att priset (och vinster) närmar sig monopollösningen. Naturligtvis förlorar konsumenterna på den tredje marknaden av att priset pressas upp (Krugman och Helpman 1989; Markusen et al. 1995).

Dessa exempel används ofta för att visa på hur känslig en policyrekommendation kan vara beroende på vad man har för antaganden i botten, och att utfallet av en åtgärd kan ändras radikalt om motparten besvarar en policyåtgärd med egna motåtgärder.

Fördjupning

Infant industry protection

1984 visade Paul Krugman hur man genom att skydda företag (i synnerhet i stora länder) kan nå en exportfördel. Poängen som gjordes var att om det finns stordriftsfördelar så sjunker styckkostnaden ju mer man producerar. Under dessa förutsättningar kan skyddsåtgärder leda till ökade produktionsvolymerna och mer konkurrenskraftiga företag. Från denna observation går det att göra åtminstone fyra kommentarer.

- (i) Tanken att en stor hemmamarknad kan bidra till att skapa stora och konkurrenskraftiga företag är en bärande idé med EU och den inre marknaden. Detta ges utan särskild manipulation. I detta paket ingår även att vissa företag kommer att slås ut för att på så sätt skapa utrymme för stora och effektiva producenter (Baldwin och Wyplosz 2020). Poängen som Krugman drev hem var att givet att man sitter på en stor hemmamarknad kan det vara särskilt frestande att blockera utländsk konkurrens för att på så sätt skapa ett växthus för hemmaföretagen.
- (ii) Deardorff (2010) menar att utomstående importländer kan analysera effekten av dessa skalfördelar på samma sätt som en vanlig subvention utgiven i ett exportland. Konsumenterna får billigare varor medan de inhemska producenterna i importlandet försätts i ett sämre läge. Netto ger detta ett positivt utfall även för importlandet.
- (iii) För små länder är det svårt att använda denna strategi då de saknar de fördelar en stor inhemsk marknad bär med sig.
- (iv) Eftersom det kan vara lönsamt att bli hemvist för "global champions" som tar hem vinster från flera marknader (länder) kan det vara frestande att vidta åtgärder med förhoppningen att ta över ledarrollen och bli hemvist för morgondagens champions. Tankbara åtgärder i detta avseende kan vara olika typer av subventioner och lokaliseringsförmåner. Det är tämligen enkelt att se att sådana beteenden kan ge upphov till en ohälsosam tävling mellan länder där slutresultatet kan bli en för världen ineffektiv allokering av resurser (Baldwin och Wyplosz 2020).

4.1.4 Subventioner och externa effekter

Den ovan förda analysen utgår från att insatserna inte är motiverade för att hantera ett marknadsmisslyckande. Finns det ett marknadsmisslyckande i botten kan stödinsatserna vara samhällsekonomiskt motiverade och effekten av motåtgärder kan vara en annan än den ovan beskrivna.

Vad är då en ekonomiskt motiverad policyrespons om exportlandet subventionerar sina företag och denna subvention motiveras av positiva externaliteter? Det enkla svaret är att om den utländska insatsen korrigerar ett marknadsmisslyckande finns det inget ekonomiskt motiverat argument att bemöta denna åtgärd. Av detta följer två viktiga slutsatser:

- (i) Om samma externalitet förekommer på hemmamarknaden bör båda länderna subventionera sin produktion, och
- (ii) om den positiva externa effekten förekommer i mindre grad på hemmamarknaden är det motiverat med en mindre subvention och vice versa.

Ur ett ekonomiskt perspektiv motiveras åtgärden utifrån att den syftar till att hantera den eventuella externaliteten/marknadsmisslyckandet. Den är inte motiverad som ett svar på

motpartens åtgärd och som ett effektivt medel för att nå LPF. Ett exempel på positiva externa effekter är spillovereffekter från högteknologisk och kunskapsintensiv verksamhet (Bloom et al. 2013).

4.2 Regelverk för produktionsprocesser

4.2.1 Varför länders regelverk skiljer sig åt

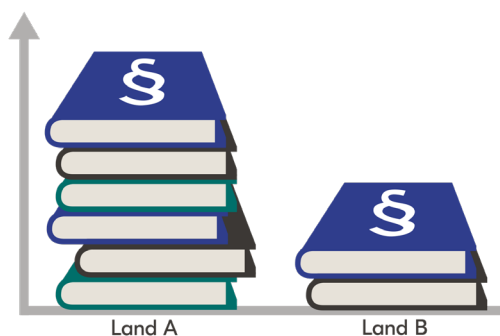
Vi går nu vidare från diskussionen om stödsatser och tittar på en annan typ av faktor som är vanligt förekommande i LPF-diskussioner, nämligen den att länder har olika regler som påverkar produktionsprocesser och därmed kostnader för att producera.

Världens länder har en mängd olika regler som direkt eller indirekt påverkar produktionskostnader, till exempel olika skattenivåer och olika skyddsnivåer för arbetsvillkor, djurvälstånd och miljö.³² I detta avsnitt fokuserar vi primärt på två av dessa områden nämligen skyddsnivåer kopplade till arbetsvillkor och miljö. Ett huvudsakligt argument för att analysera detta är att företag som verkar i länder med höga skyddsnivåer inom dessa områden ofta får högre produktionskostnader än företag i länder med lägre skyddsnivåer. Om valet av skyddsnivåer inte påverkar varans egenskaper, eller om företag inte kan ta betalt för skillnaderna i skyddsnivåer kan konkurrensvillkoren påverkas. Skillnader i sådana skyddsnivåer har därmed stark koppling till internationell handel och LPF. På den inre marknaden har skyddsnivåer harmoniserats på vissa områden varav några fullt och andra minimi (en slags bottenplatta). Är det fråga om minimiharmonisering är det möjligt att ha striktare krav i den nationella lagstiftningen.

Den första frågan att ställa sig är varför ambitionsnivån för produktionsregleringar kan skilja sig åt mellan länder. Att länder över tid har utvecklat olika regelverk följer naturligt av att länder skiljer sig åt i inkomstnivå, preferenser, politiska system, kultur, religion, geografisk placering, institutionella strukturer med mera. Baserat på de förutsättningar som finns kan länder välja lägre miljömässiga och sociala skyddsnivåer i syfte att hålla produktionskostnader nere, och därmed, åtminstone på kort sikt, främja ekonomisk tillväxt, exportmöjligheter och jobbskapande, framför att hantera miljömässiga och sociala utmaningar. Det är därför inte ovanligt att låginkomstländer har mindre ambitiösa skyddsnivåer än höginkomstländer.³³

Ytterligare en aspekt som påverkar vilken skyddsnivå som väljs, framförallt kring miljöregleringar, är om länder i valet av skyddsnivåer tar hänsyn till framtida generationers välfärd. Ett land kan välja skyddsnivå utifrån kriteriet att maximera välfärden för den nu levande befolkningen, utan att ta hänsyn till kommande generationers välfärd, medan ett annat land även väger in framtida generationers välfärd i sitt beslut. De länder som tydligt tar hänsyn till kommande generationers välfärd har ofta mer strikta skyddsnivåer för miljön och industrin i dessa länder kan därmed möta högre produktionskostnader.³⁴

De prioriteringar olika länder gör kring val av skyddsnivå kan i ekonomiskteoretiska sammanhang uttryckas som att länder fattar rationella beslut genom att väga fördelar mot nackdelar med olika skyddsnivåer mot varandra, och välja



32 OECD (2016).

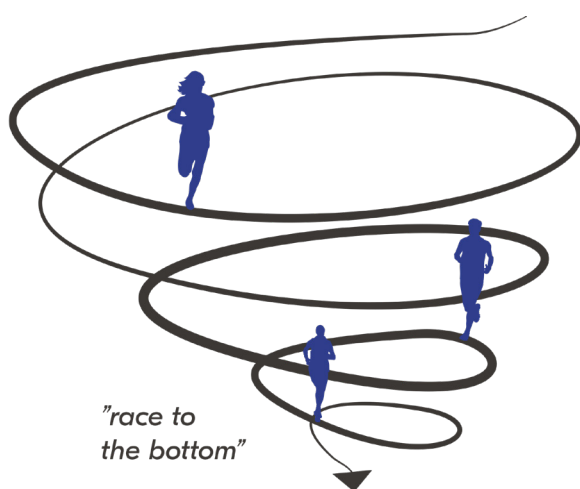
33 Perman m.fl. 2011.

34 Ibid.

den nivå som passar bäst för det landets situation.³⁵ Denna typ av resonemang gör det svårt att rättfärdiga interventioner som avser att påverka ett annat lands val av skyddsnivåer.

4.2.2 Är skilda regler problematiskt?

Som pekats på ovan behöver skillnader i ambitionsnivå för reglering av t ex arbetsvillkor eller miljöskydd som påverkar produktionskostnader i sig inte ses som något problematiskt. Som tidigare nämnts är just skillnader länder emellan en viktig drivkraft till att handel uppstår. Det kan dock finnas omständigheter då dessa skillnader blir problematiska. En huvudsaklig problematik är ifall fördelarna med den valda skyddsnivån tillfaller det egna landet, medan de negativa sidoeffekterna även påverkar andra länder.³⁶ Detta kan till exempel ske om regleringen syftar till att förvalta globala kollektiva varor,³⁷ uppnå globalt uppsatta minimikrav eller målsättningar, samt även ifall ett lands val av skyddsnivåer kan skapa ett *regulatory freeze* eller initiera ett så kallat *race to the bottom*.



Om reglerna syftar till att främja olika hållbarhetsmål (ex. miljömål, mänskliga rättigheter, och miniminivåer för arbetsvillkor), kan alltför stora skillnader i skyddsnivåer ses som problematiskt ur både ett LPF- och ur ett hållbarhetsperspektiv. Detta bland annat eftersom lägre skyddsnivåer kan leda till att företagen får lägre produktionskostnader än företag i länder med högre skyddsnivåer. Detta skapar därmed förbättrade möjligheter för landet att exportera och att locka investeringar på bekostnad av olika hållbarhetsmål. En sådan situation har beskrivits genom den så kallade Pollution haven-hypotesen.³⁸

Kollektiva varor, free riding och negativa externaliteter

Utifrån ett ekonomiskt perspektiv är möjligheten att åstadkomma optimala skyddsnivåer för kollektiva varor nära kopplat till om det är tydligt vem som har rätten till resursen som ska förvaltas (dvs. väldefinierade äganderätter). Eftersom äganderätten till kollektiva varor ofta är oklara behövs global koordinering för att nyttigheten ska förvaltas optimalt. Utan global koordinering finns en risk att länder åker snålskjuts (s.k. free riding) på andra länders insatser. Det vanligaste exemplet på denna problematik är det globala klimatarbetet men denna problematik gäller även nyttigheter av mer social karaktär, som till exempel global hälsa, och säkerhet.³⁹ Free riding-problematiken kan även appliceras på relationen mellan nuvarande och kommande generationer.

På samma sätt som enskilda länder kan dra nytta andra länders klimatarbete påverkas omvärlden negativt av enskilda länders miljöutsläpp. En orsak till att vi har en icke optimal

³⁵ Freeman (2010).

³⁶ Sturm & Ulph, 2002

³⁷ En kollektiv vara karaktäriseras av att det är praktiskt omöjligt att utesluta individer från att konsumera varan (så kallad icke-exkluderbarhet), och att en individs konsumtion av varan inte påverkas av att ytterligare en person konsumerar den (så kallad icke-rivalitet). Några exempel på detta är upprätthållande av ett militärt försvar eller en fyr för sjöfart.

³⁸ Det bör noteras att resonemanget om att högre skyddsnivåer påverkar konkurrenskraft negativt inte är oemotsagt. Den så kallade Porterhypotesen hävdar motsatsen, dvs. att striktare reglering, framförallt på miljöområdet, givet vissa förutsättningar kan öka konkurrenskraften för företag. Porterhypotesens teoretiska grund har dock i större grad än pollution haven-hypotesen ifrågasatts. För en genomgång, se t.ex. Brännlund & Lundgren (2009)

³⁹ United Nations (2001b).

förvaltning av världens miljö är att det förekommer negativa externaliteter, det vill säga när en aktörs produktionsbeslut medför en negativ påverkan på omgivningen som inte fångas upp av marknadspriset. Om negativa externaliteter förekommer och länder inte inför regleringar som hanterar dessa, finns en risk att varan eller resursen överutnyttjas.⁴⁰

När globala värden inte förvaltas utifrån vad som är optimalt utifrån ett globalt välfärds-perspektiv kommer internationell handel inte ha rätt förutsättningar att allokera resurser effektivt. Detta får konsekvensen att länder med mer strikta skyddsnivåer får sämre konkurrenskraft i förhållande till länder som har en mindre strikt skyddsnivå, samtidigt som de även får försämrad välfärd som en följd av att resursen inte förvaltas väl. En sådan situation kan därför av länder och företag upplevas som att orättvisa konkurrensvillkor gäller.

Läckage och *race to the bottom*

Eftersom handel i globala värdekedjor möjliggör en global produktionsstruktur skapas förutsättningar för företag att lokalisera sin produktion till länder med lägst produktionskostnader. Detta kan i sin tur leda till att länder börjar konkurrera med varandra genom lägre skyddsnivåer och mer tillåtande reglering och därmed avhåller sig från att förbättra, eller till och med sänker, sin reglering till skydd för miljön eller arbetsvillkor. Detta fenomen brukar kallas för ett *race to the bottom*. Fenomenet behöver inte enbart gälla att skyddsnivåer faktiskt sänks utan även till ett *regulatory freeze* där länder inte sänker, utan avhåller sig från att höja skyddsnivåer.⁴¹ Det kan också noteras att även när skyddsnivåer är lika, finns en risk för skillnader i implementeringen av regleringen i konkurrenssyfte.

Ett viktigt begrepp som är relevant inom områden som internationell handel, internationell konkurrens och skyddsnivåer (framförallt inom miljöområdet) är *läckage*. Läckage innebär att en förändrad (striktare) reglering i ett land kan få till följd att produktion flyttar till andra länder med mindre strikt reglering med ökade utsläpp som följd. Detta urholkar effekten av den initiala åtgärden. När risk för läckage förekommer måste ett land ta andra länders skyddsnivåer i beaktande, vilket kan leda till att lägre skyddsnivåer väljs än vad som vore optimalt utifrån ett globalt perspektiv. Denna risk är särskilt stor när enskilda länder inte behöver bära hela kostnaden för en lägre skyddsnivå, exempelvis vid reglering av gränsöverskridande miljöproblem. Detta innebär att enskilda länder inte har tillräckliga incitament att åtgärda problematiken och risken för ett *race to the bottom* kan därmed förstärkas.

När det gäller länders olika reglering som har sociala aspekter (som exempelvis arbetsvillkor) är diskussionen till viss del en annan än den om miljö och gränsöverskridande negativa externaliteter. Det dominerade synsättet inom ekonomisk teori är att de fördelar och nackdelar en given sådan skyddsnivå skapar främst påverkar den lokala befolkningen, och att det därför inte finns någon gränsöverskridande problematik som behöver hanteras genom handelspolitik. I detta sammanhang bör det dock noteras att skydd för sociala rättigheter inte enbart är en nationell angelägenhet. Rätten till drägliga arbetsvillkor grundar sig i rätten till arbete och rättigheter i arbetslivet reglerade i FN:s konventioner om mänskliga rättigheter, vilka både begränsar staters makt att ingripa i individers liv, samt ålägger dem skyldigheter för att säkerställa individers fri och rättigheter. Mänskliga rättigheter i arbetslivet konkretiseras vidare i ILO:s internationella konventioner och standarder för en miniminivå av grundläggande arbetsrättsligt skydd. I korthet innebär detta att brister i grundläggande skydd för arbetsvillkor inte kan ses som något som endast påverkar den lokala befolkningen.

40 Detta gäller exempelvis utsläpp av koldioxid, artutrotning, ohållbar antibiotikaanvändning och ohållbar vattenhantering.

41 För ytterligare resonemang om risken för *race to the bottom* och *regulatory freeze*, se Kommerskollegium (2016a), Handel och social hållbarhet, en kartläggning och analys.

4.2.3 Hur bemöta olikheter i regleringar gällande produktionsprocesser?

Som framgick ovan kan det utifrån ett ekonomiskt perspektiv vara motiverat att koordinera politiken och harmonisera skyddsnivåer på områden där regleringen berör förvaltning av globala/regionala kollektiva varor, eller uppfyllandet av globala uppsatta miniminivåer eller målsättningar. I dessa fall är vanligtvis den mest lämpade lösningen att skapa globala/regionala avtal som reglerar ansvar kring hur resursen ska förvaltas. Sådana avtal behöver inte innebära att alla länder har samma ansvar, men skapar gemensamma ambitioner och åtaganden.

Det finns idag ett antal multilaterala avtal som försöker harmonisera åtaganden och ambitionsnivåer för gränsöverskridande problem inom både det miljömässiga och det arbetsrättsliga området. Inom miljöområdet finns över 250 multilaterala avtal, och WTO bedömer att åtminstone 20 av dessa är handelsrelaterade.⁴² Ett av de mest kända i detta sammanhang är Parisavtalet. De mest grundläggande skyddet för anständiga arbetsvillkor och mänskliga rättigheter i arbetslivet finns i FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Skydd för arbetsvillkor är inte direkt inkluderat i den multilaterala handelspolitiska agendan inom WTO. Istället pekas ILO ut som det internationella organ ansvarigt för att främja goda arbetsvillkor på ett globalt plan. Särskilt viktiga är ILO:s kärnkonventioner, vilka utgör en del av internationell rätt och fastslår en global miniminivå för sociala standarder för arbetsvillkor, samt ILO:s deklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet. Den senare fastslår att alla ILO:s medlemsländer genom sitt medlemskap i ILO har en rad förpliktelser att respektera.

Dessa internationella avtal har primärt syftet att komma överens om en gemensam bottenplatta (en viss grundnivå av skydd som man är överens om), snarare än att fullständigt harmonisera nivåerna mellan länder.⁴³ Gemensamma och transparenta regler säkerställer både ökad säkerhet kring företagandets villkor på olika marknader samtidigt som länder inte frestas att sänka sina skyddsnivåer i syfte att skapa en konkurrensfördel i internationell handel och produktion.⁴⁴ Med andra ord kan de i vissa fall bidra till att skapa ett regelbaserat LPF och till att undvika både *free rider*- och *race to the bottom*-problematiken som beskrivits ovan. Vad gäller arbetsvillkor kan det ses som att ILO:s standarder och ett internationellt ramverk med bindande regler för miniminivåer av skydd för arbetsvillkor avser att skapa en jämn spelplan. Dels för att säkerställa arbetsgivare inte frestas att ha låga skyddsnivåer för arbetsvillkor i syfte att skapa en konkurrensfördel i internationell handel och dels utifrån ett individperspektiv där syftet är att skapa samma grundläggande miniminivå på skyddet för arbetare.⁴⁵

När kan ytterligare reglering vara motiverat?

En begränsning med de avtal som beskrivs i stycket ovan är att de av vissa länder anses vara otillräckliga, för att kunna uppnå önskade målsättningar, som exempelvis de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030, samt att de ofta saknar sanktionsbestämmelser och därmed möjlighet att bestraffa parter som inte uppfyller villkoren i avtalen. Detta har lett till en diskussion kring avtalens effektivitet och möjligheten att koppla frågor om skydd för miljö eller arbetsvillkor till regelverk med sådana sanktionsmöjligheter inom ramen för handelspolitiken.

42 https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_neg_mea_e.htm

43 Det finns även en diskussion huruvida alla länder lever upp till påskrivna avtal.

44 Drezner (2007).

45 ILO, Rules of the game – An introduction to the standards-related work of the International Labour Organization (2019) [Rules of the Game: An introduction to the standards-related work of the International Labour Organization \(Centenary edition 2019\) \(ilo.org\)](https://www.ilo.org/public/english/standards/ilo-rules-of-the-game/)

Att skapa multilaterala avtal som reglerar miljömässiga skyddsnivåer inom WTO-systemet skulle i dessa fall vara en lösning som förbättrar möjligheten att både uppfylla hållbarhetsmål och upprätthålla en jämn spelplan. Detta såklart givet att avtalen utformas på ett bra sätt. Även om det för närvarande genomförs förhandlingar om att förbjuda eller eliminera vissa subventioner till fiske, har det visat sig vara svårt att både initiera och komma överens om sådana avtal på multilateral nivå inom WTO. Det finns även begränsningar i WTO:s mandat kring vilken typ av handelsrelaterade frågor som kan behandlas inom organisationen. På grund av detta har hantering av dessa hållbarhetsfrågor i allt större utsträckning aktualiserats i regionala och bilaterala frihandelsavtal.

I de fall det är motiverat att använda handelsverktyg som inte är av multilateral natur för att hantera skillnader i skyddsnivåer, både av hållbarhets och konkurrensskäl, bör fokus ligga på att de instrument och överenskommelser som skapas är inriktade på att lösa kärnproblematiken, snarare än att inrikta sig på handelsflöden. Samma resonemang gäller även för frågor om socialt skydd. Om kärnproblemet är att en handelspartner inte respekterar internationellt överenskomna standarder för arbetsvillkor så bör fokus i första hand ligga på att säkerställa efterlevnad av dessa, snarare än att hindra handelsflöden från denna part.

Det finns olika ansatser i handelspolitiken för att lösa denna typ av problematik. Ett sätt är att i frihandelsavtal ställa olika krav. Detta innefattar till exempel krav på att länder är part i och effektivt implementerar olika relevanta internationella konventioner. På så sätt säkerställs att handelspartners åtminstone tar utgångspunkt i en gemensam bottenplatta för skyddsnivåer. I många moderna frihandelsavtal finns också skrivningar om att länderna inte får sänka skyddsnivåer för att locka handel och investeringar. Det finns även exempel på bestämmelser i frihandelsavtal där parterna åtar sig att sträva efter högre nationella skyddsnivåer snarare än att sänka befintliga skyddsnivåer. Många moderna frihandelsavtal innehåller explicita referenser till ILO:s konventioner och standarder, samt till multilaterala miljöavtal. Genom att inkludera sådana skrivningar hanteras risken för att ett *race to the bottom* uppstår. Det är dock oklart hur pass effektiva sådana skrivningar är och huruvida det löser problematiken med läckage och *regulatory freeze*. Detta har föranlett diskussioner om införandet av mer långtgående krav, som att länder ska ändra sin nationella lagstiftning på både miljöområdet och det arbetsrättsliga området. Sådana krav kan anses inkräkta tämligen starkt på nationellt självbestämmande. En risk med en sådan ansats är också att länder kan tänkas välja vilka krav som ska ställas utifrån ett strategiskt perspektiv, och på så sätt kräver en högre nivå än vad som är optimalt, för att gynna sin egen industri.

Det bör noteras det finns två huvudsakliga modeller för hur frihandelsavtal inkluderar arbetsvillkor och miljöskydd. Det ena alternativet är att bestämmelser om dessa områden är villkorade, det vill säga kopplade till ekonomiska sanktioner eller incitament. Ibland kan avtalets ratificering vara villkorat till att viss nationell lagstiftning ska finnas på plats. Denna modell kan sannolikt tolkas som att önskemålet primärt att nå ett LPF utifrån konkurrenssituation och är vanligast i frihandelsavtal där USA är part. Det andra alternativet handlar om att inkludera bestämmelser att främja goda arbetsvillkor och tillräckligt miljöskydd genom samarbetsaktiviteter, dialog och övervakningsmekanismer. Denna typ av bestämmelser återfinns oftast i hållbarhetskapitel i EU:s frihandelsavtal och kan tolkas som ett försök att främja mål som syftar till att skapa en jämn spelplan för hur global handel bedrivs på ett hållbart sätt.

Att ställa krav på förändringar av nationell lagstiftning i ett partnerland kan ibland vara en alltför långtgående åtgärd för att vara praktiskt framkomlig. Om så är fallet kan korrigerande skillnader i skyddsnivå i vissa fall ske via importbestämmelser. Ett exempel på en sådan lösning är att ett land kan reglera att en viss skyddsnivå vid produktionen krävs för att varan ska kunna importeras. Ett annat exempel är att ta ut en avgift vid import som internaliserar en extern effekt. En sådan lösning skapar lika konkurrensvillkor på hemmamarknaden,

men löser inte ett potentiellt konkurrens- och läckageproblem på tredje marknad. Ett konkret exempel på en sådan åtgärd som idag finns på plats är att EU har vissa djurvälståndskrav vid bedövning och slakt. Två andra exempel är att EU ämnar införa krav för användning av antibiotika i djurhållning för importerade varor samt att EU:s föreslagit att införa en gränsjusteringsmekanism för koldioxidutsläpp (diskuteras i mer detalj i kap 6.4). Sådana importbestämmelser är ofta politiskt kontroversiella och det finns även ofta tekniska och administrativa svårigheter att utforma sådana regler i enlighet med WTO:s regelverk.

Ytterligare exempel som handelspolitiken kopplar till frågan om ett LPF är genom att närma sig företagens arbete med att skapa hållbara värdekedjor. Detta primärt genom att främja efterlevnad av internationella riktlinjer om hållbart företagande. Den typen av reglering och riktlinjer kan även bidra till att jämna ut skyddsnivåer och konkurrensvillkor. Slutligen finns också exempel på att länder kan använda livscykelperspektiv vid offentliga upphandlingar, vilket möjliggör att effekter från produktionsprocesser tas i beaktande vid val av leverantörer.⁴⁶

4.3. Tekniska regler om varor

4.3.1 Skillnader i tekniska regler

En diskussion som har likheter med den om regler för produktion gäller regler kopplade till varans egenskaper, i juridiska sammanhang kallat för tekniska regler. Tekniska regler innefattar frågor som rör tekniska föreskrifter vid försäljning eller användning av en vara, standarder och krav på förfaranden för bedömning av överensstämmelse (t.ex. provning eller certifiering).⁴⁷

Resonemanget om varför länder har utvecklat olika tekniska regler, och varför man finner störst skillnad på ambitionsnivå mellan utvecklade länder och utvecklingsländer, är i stort desamma som för regler om produktion (se avsnitt 5.2.1). LPF diskussionen är dock något annorlunda.

När det gäller regler om produktion handlar det många gånger om en regelbaserad LPF-problematik – företagen konkurrerar på en marknad utifrån olika strikta regler. I samband med tekniska regler finns det däremot snarare en utfallsbaserad LPF-problematik – företag från olika länder möter samma regler på en viss marknad men har olika förutsättningar att uppfylla kraven.⁴⁸

Denna problematik påverkar förmågan att delta i handel och internationellt utbyte. Ett företag som har utvecklat sina produkter utifrån vissa typer av regler, och som måste anpassa sin produkt för att få sälja den på en utländsk marknad, har en konkurrensnackdel gentemot företagen på den utländska marknaden. Förutom justeringskostnader kan det finnas betungande administrativa procedurer för godkännande som i sig verkar handelshindrande.⁴⁹ Enligt WTO:s avtal om tekniska handelshinder och sanitära och fytosanitära åtgärder (TBT- och SPS-avtalet) får nationella tekniska regler inte vara diskriminerande och är endast legitima om de är motiverade utifrån ett skyddsvärt intresse. Det före-

46 EU-direktiv 2014/24/EU, 2014/25/EU.

47 Tekniska regler kan även vara kopplade till produktionsprocessen (t.ex. en vara få märkas som ekologisk enbart om den har tillverkats utan bekämpningsmedel) och resonemanget om externa effekter i avsnittet ovan är då relevant även här. I detta avsnitt fokuserar vi dock på regler för varans egenskaper.

48 Det är inom ramen för EU:s regelverk möjligt att i nationell lagstiftning som ställa striktare krav än den (delvis) harmoniserade skyddsnivån. Detta kan kallas för överimplementering/gold-plating. Även om detta är tillåtet, under förutsättning att det går att motivera och att den nationella lagstiftningen inte går längre än nödvändigt för att uppnå sitt syfte, kan det innebära att det i praktiken blir skillnader i tekniska regler trots att ett område är delvis harmoniserat.

49 Kommerskollegium (2016b), Vad hindrar svensk utrikeshandel? Kommerskollegiums företagsundersökning 2016.

kommer dock att länder anklagar varandra för att kraven på produkter inte är vetenskapligt motiverade utan ett sätt att gynna sina egna producenter. EU:s förbud mot hormonbehandlat kött är ett exempel där sådan kritik lyfts.⁵⁰

Det finns också en utfallsbaserad LPF-diskussion kopplad till relationen mellan utvecklade länder och utvecklingsländer. Framför allt är det företag i mindre utvecklade länder som kan sakna resurser som kapital, teknisk förmåga, möjlighet att leva upp till tekniska regler samt delta i de internationella standardiseringsprocesserna. Detta förhållande kan leda till att standarder utformas enligt de utvecklade ländernas produktionsmetoder vilket i sin tur leder till konkurrensnackdelar för utvecklingsländer. Liknande problematik gäller också till viss del små och medelstora företags möjligheter i förhållande till stora multinationella företag.⁵¹

4.3.2. Att hantera skillnader i tekniska regler

Ur ett ekonomiskt perspektiv är både ömsesidigt erkännande av varandras regelverk (att man litar på att det andra landet har tillräckligt god reglering) eller harmonisering av regelverken (samma regler) att föredra före i total avsaknad av erkännande.⁵² Båda alternativen leder till minskad administrativ börda samtidigt som tvingande produktanpassningar försvinner. Sammantaget leder detta till ökad konkurrens, bättre nyttjande av stordriftsfördelar och mindre friktioner för internationellt utbyte. Företagens ömsesidiga konkurrensvillkor jämnas sålunda ut.

Vad gäller harmonisering av regelverken, vilket är den mest långtgående lösningen, kan noteras att även om båda länderna kommer att vinna på att ha samma regler kan det finnas ett *first mover advantage* – om ett av länderna blir trendsättare kan företag i det landet få en konkurrensfördel av att vara först på plan. Med andra ord, den som sätter nivån på tekniska regler har möjlighet att anpassa dessa efter den egna industrins kapacitet och förmåga. Kollegiet har vid flera tillfällen stött på konkreta exempel på detta.⁵³ Det kan även finnas omställningskostnader associerade till migrationen från ett regelverk till ett annat.

Vad gäller systemet med ömsesidigt erkännande bygger det på tillit till att det andra landet inte sänker kraven. Om ett land sänker kraven kan företag i detta land få en konkurrensfördel om detta leder till sänkta produktionskostnader samtidigt som varan fortfarande accepteras på importmarknaden. Sådan oro uttrycktes från EU:s sida i början av brexit-förhandlingen då Storbritannien argumenterade för ömsesidigt erkännande istället för harmonisering (samtidigt som man ville ha möjlighet att ändra regelverket).⁵⁴

50 Se t.ex. https://www.astm.org/SNEWS/JULY_2002/tobon_jul02.html.

51 Se t.ex. https://www.astm.org/SNEWS/JULY_2002/tobon_jul02.html.

52 Vid ömsesidigt erkännande är det möjligt att stoppa en produkt om det enligt marknadskontrollförordningen är motiverat och proportionerligt.

53 Se t.ex. Kommerskollegium (2020b), En osäker omvärld – Så påverkas svenska företags internationella strategier av växande protektionism. <https://www.kommerskollegium.se/publikationer/rapporter/2020/en-osaker-omvarld/>.

54 För en utförligare diskussion, se avsnitt 5.4 om brexit.

5. LPF i policydebatten

I detta kapitel belyser vi med några exempel hur LPF relaterar till eller har påverkat utformningen respektive diskussionen kring WTO:s regelverk, EU:s frihandelsavtal samt brexitdebatten. Vi tittar också lite närmare på två mer specifika policydiskussioner i samband med två förslag från EU kommissionen: förslaget om en gränsjusteringsåtgärd för koldioxidutsläpp och förslaget om ett så kallat LPF-instrument för att hantera utländska subventioner.

5.1. LPF och WTO

Upprättandet av Världshandelsorganisationen (WTO) och dess regelverk är ett projekt för att åstadkomma en öppen handel globalt. WTO:s regelverk saknar uttryckliga referenser till LPF. Däremot går det att relatera till LPF i den meningen att regelverket på olika sätt syftar till att genom att minska handelshinder och skapa likvärdiga konkurrensmöjligheter.⁵⁵ Nedan beskrivs några av WTO:s regler, dess koppling till LPF-begreppet och tillhörande policydebatt.

Icke-diskriminering

Principen om icke-diskriminering är en grundpelare i WTO:s avtal. I den mån den kan relateras till LPF, kan den ses som regelbaserad LPF eftersom den går ut på att alla ska spela efter samma regler. Principen om icke-diskriminering innebär att medlemsländer inte får behandla utländska varor, tjänster eller leverantörer mindre förmånligt än de inhemska motsvarigheterna (regeln om nationell behandling). De får heller inte favorisera en WTO-medlem framför en annan när det gäller fördelar som ges (mest gynnad nationsregeln). Det kan noteras att dessa reglers utformning skiljer sig något mellan olika regelverk. Exempelvis är den mera begränsad för tjänster än för varor.⁵⁶

Diskrimineringsreglerna i WTO gäller även *de facto*, det vill säga reglerna ska inte bara vara icke-diskriminerande rent lagstiftningsmässigt, de får heller inte ha denna effekt gentemot importerade produkter i praktiken. Regler som formellt sett tillämpas lika på både inhemska och importerade produkter, kan exempelvis p.g.a. ytterligare processer eller högre kostnader innebära mindre förmånlig behandling av de importerade produkterna.⁵⁷

Regeln om nationell behandling i GATT (art III, p. 4) säger att importerade produkter inte ska ges mindre förmånlig behandling än vad som ges liknande inhemska produkter när det gäller utformning av lagar, regler och krav som påverkar intern försäljning, marknadsföring, köp, transport, distribution eller användning. Syftet är interna åtgärder inte ska tillämpas på ett sätt som skyddar inhemska produkter. I WTO:s praxis kring regeln om nationell behandling, ska en eventuell mindre förmånlig behandling av importerade produkter (i relation till inhemska) bedömas utifrån huruvida åtgärden ändrar möjligheterna eller villkoren att konkurrera till nackdel för importerade produkter. Detta brukar refereras till som "*equality of competitive opportunities*", ECO).

55 WTO skriver på sin hemsida att organisationen utgör ett forum för förhandling, borttagande av handelshinder och skapandet av lika villkor (level playing field): [WTO | What is the WTO? – About the WTO – A statement by former Director-General Pascal Lamy](#).

56 Exempelvis gäller regeln om nationell behandling ifråga om tjänster (GATS) endast de tjänster som har listats (art II och XVII), medan den är mera horisontell vad gäller varor (GATT, art III). Ett annat exempel på variant av icke-diskrimineringsprincipens utformning är WTO:s avtal om handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter (Trips), art 3 och 4. I Trips gäller icke-diskrimineringsreglerna utländska medborgare (rättighetshavare).

57 WTO. DS302, Dominican Republic- Import and sale of cigarettes.

ECO-begreppet är besläktat med LPF i den meningen att bägge handlar om konkurrensvillkor samtidigt som ECO-begreppet är svårt att klassa in som endera utfallsbaserad eller regelbaserad LPF. Exempelvis kan det enligt WTO:s praxis finnas situationer när tillämpningen av formellt sett identiska regler skulle innebära en mindre förmånlig behandling av importerade produkter.⁵⁸ Därför kan i vissa fall tillämpning av olika regler eller krav behövas för att inte importen ska missgynnas och åtgärden därmed anses diskriminera.⁵⁹

Särskild och differentierad behandling av utvecklingsländer

Det finns en samsyn mellan WTO-medlemsländerna om att länder kan ha olika förutsättningar att bedriva handel och att formellt lika regler därför inte behöver innebära en jämn spelplan. Detta är en central fråga inom den senaste (och formellt sett pågående) Doharundan där ett starkt fokus är att öka utvecklingsländernas möjligheter att delta i, och dra nytta av de välfärdsvinster som internationell handel för med sig.⁶⁰

WTO:s regler om så kallad särskild och differentierad behandling av utvecklingsländer (SDT) speglar denna grundsyn.⁶¹ Reglerna för SDT, som är ett undantag från WTO:s huvudprincip om icke-diskriminering kan se något olika ut i olika avtal. Ofta handlar det om förlängda implementeringstider, undantagsmöjligheter, flexibilitet eller speciella privilegium som tekniskt och finansiellt bistånd för utvecklingsländer.

SDT-frågan kan relateras till LPF och argument kopplade till LPF förekommer.⁶² Att regelverket innebär att WTO-medlemmar behandlas olika kan ses i linje med en utfallsbaserad LPF-ansats. Bestämmelserna innebär dock inte att ett visst utfall garanteras i form av lika möjligheter.⁶³

Under senare tid har det framförts kritik från vissa WTO-medlemmar, främst USA, över att relativt utvecklade länder utnyttjar bestämmelser om SDT för att luta spelplanen till deras fördel. Till största delen handlar denna diskussion om att medlemsländerna själva kan klassificera sig som utvecklingsland.

Regler om subventioner och utjämningsåtgärder

WTO:s avtal om subventioner och utjämningsåtgärder (ASCM)⁶⁴ liksom avtalet om antidumpning⁶⁵ är exempel på regelverk där LPF argument ofta används.⁶⁶

Både ASCM och antidumpningsavtalet fokuserar hur subventioner och prisdumpad import snedvrider konkurrensförhållandet och kan skada den inhemska industrin.

58 Se exempelvis DS161, Korea- Measures affecting imports of fresh, chilled and frozen beef.

59 DS8, 10 och 11, Japan- Alcoholic beverages II.

60 WTO (2001), p. 2.

61 Se Marrakech-avtalet om upprättandet av WTO: "Recognizing further that there is need for positive efforts designed to ensure that developing countries, and especially the least developed among them, secure a share in the growth in international trade commensurate with the needs of their economic development". Se även WTO (2001).

62 Se t.ex. [WTO | News - Speech - DG Pascal Lamy - Lamy: Concluding the Doha Round will level the playing field of global trade samt, SECOND COMMITTEE DELEGATES STRESS NEED FOR HONG KONG TRADE TALKS TO FOCUS ON ELIMINATING BARRIERS, ENDING SUBSIDIES, LEVELLING PLAYING FIELD | Meetings Coverage and Press Releases \(un.org\)](#)

63 WTO (2019). WT/GC/W/757/Rev.1.

64 WTO. Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. Avtalet är en uttolkning av grundläggande regler om subventioner i WTO:s avtal om varor, General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Vid sidan av dessa finns även regler om subventioner i t.ex. WTO:s Jordbruksavtal, WTO:s avtal om tjänster (GATS) och i avtalet om handel med civila flygplan.

65 WTO. Agreement on the Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (Antidumping Agreement).

66 Vad gäller antidumpning, se exempelvis (för EU) <https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/> och (för USA) <https://legacy.trade.gov/enforcement/>.

Diskussionen om orättvis konkurrens till följd av utländska subventioner har intensifierats under senare år. USA, Japan och EU har startat ett samarbete om industrisubventioner och statligt ägda företag, där vikten av marknadsorienterade villkor för LPF och ett rättvist handelssystem har betonats.⁶⁷ Det pekas på att länder som inte är marknadsekonomier kan ge kontinuerliga och massiva stöd till sina företag vilket skapar ojämna konkurrensvillkor för arbetare och företag och att detta underminerar internationell handel.⁶⁸ För att hantera detta har man föreslagit att ASCM ska revideras. Bland annat vill man räkna subventioner som hindrar icke-konkurrenskraftiga företag från att slås ut och subventioner som skapar överkapacitet som skadliga subventioner, för vilka bevisbördan i avtalet bör kastas om. Man vill även förbjuda fler typer av subventioner så som obegränsade garantier, skuldavskrivningar, subventioner till insolventa företag och subventioner till företag inom sektorer med överkapacitet.⁶⁹ Förslagen kan därför sägas i huvudsak falla inom den regelbaserade LPF-definitionens domän.

Fakta

WTO:s avtal om subventioner och utjämningsåtgärder (ASCM)

Avtalet skiljer mellan två typer av subventioner baserat på dess effekter för internationell handel.

Förbjudna subventioner: Subventioner som per definition anses handelsstörande. Denna kategori inkluderar exportsubventioner och subventioner kopplade till användning av inhemska varor (imports substitution).

Angripbara subventioner: Subventioner som är selektiva (dvs. ges till ett företag eller grupp av företag eller som begränsas till ett geografiskt område) och som samtidigt skadar andra länders industrier. Medlemmarna måste kunna bevisa att den utländska subventionen har orsakat negativa effekter för den inhemska industrin till exempel genom att priser blivit onormalt låga eller att deras inhemska industrier tappar marknadsandelar.

Det är möjligt att vidta utjämningsåtgärder i form av tullar mot subventionerad import. Det gäller både förbjudna och icke-förbjudna men angripbara subventioner.

5.2. Frihandelsavtal och implementeringens betydelse

När två länder bestämmer sig att avsluta frihandelsavtal sinsemellan som ger dem bättre tillträde till varandras marknader, går de emot WTO:s grundprincip om icke-diskriminering. WTO:s regelverk tillåter dock att länder sluter sådana avtal förutsatt att avtalet täcker en väsentlig del av varu- och tjänstehandeln och inte leder till att tullar eller andra handelsregleringar höjs mot länder som inte ingår i avtalet. Som princip får avtalet inte ha som syfte att försvåra handeln för länder utanför avtalet.

Anledningar varför länder väljer i större utsträckning att förhandla frihandelsavtal är på grund av att WTO under de senare åren har blivit en försvagad plattform för att åstadkomma ytterligare handelsliberaliseringar eller för att länder önskar att gå längre. Frihandelsavtal kan, i avsaknad av multilaterala lösningar, fungera som ett alternativ.⁷⁰

⁶⁷ Se gemensamt uttalande från EU, Japan och USA inom ramen för det trilateral samarbetet den 26 september 2018. För vikten av marknadsorienterade villkor och LPF se WTO (2020).

⁶⁸ Se bl.a. gemensamt uttalande från EU, Japan och USA inom ramen för det trilateral samarbetet den 23 maj 2019.

⁶⁹ Se bl.a. Joint Statement of the Trilateral Meeting between the Trade Ministers of the Japan, the United States and the EU, 14 januari 2020.

⁷⁰ Regler utvecklade i ett frihandelsavtal kan däremot senare göra nytta för framtida multilaterala avtal, se Kommerskollegium (2018).

Att få marknadstillträde för varor genom att trappa ner tullar har traditionellt legat i fokus vid etablerandet av frihandelsavtal. Men eftersom tullar mellan länder ofta inte längre är så höga har moderna avtal blivit bredare. I de nya generationernas frihandelsavtal har avtalen breddats till att i allt större utsträckning inkludera marknadstillträde och villkor för tillhandahållande av tjänster, offentlig upphandling, immaterialrätt och tekniska regler för varor för att bara nämna några. Kapitel om hållbar utveckling som har tillkommit i modernare frihandelsavtal har inte det primära syftet marknadstillträde, men ska öka efterlevnaden av internationella överenskommelser som till exempel internationella klimatavtal (se mera om detta under kapitel 5.4 och 6.2).

Ytterligare en orsak till frihandelsavtalens allt bredare och långtgående omfattning är att länder önskar säkerställa möjligheten att på lika villkor konkurrera på varandras marknader, med andra ord en regelbaserad LPF-ansats. Men eftersom frihandelsavtal kan variera beroende på ländernas intressen, utvecklingsgrad, men också på samhällets och regelsystemens organisation kan man här även se en ansats till utfallsbaserad LPF.

Frihandelsavtal brukar därutöver innehålla delar där parterna förbinder sig att tillämpa sin nationella konkurrenslagstiftning samt kapitel om statsägda företag, subventioner och handelspolitiska skyddsinstrument, områden som typiskt knyter an till en diskussion om LPF. Frihandelsavtalen går dock vanligtvis inte nämnvärt längre än WTO:s regelverk inom dessa områden.

Det som däremot skulle kunna ha en större inverkan för att åstadkomma LPF gäller bestämmelser som går utöver WTO-regelverket. Tekniska handelshinder på varuområdet, *technical barriers to trade* (TBT) skulle kunna vara ett sådant område. Till TBT-kapitlet brukar det finnas mekanismer om regulativt samarbete som stödjer implementering och efterlevnad av bestämmelserna i avtalen, och som skulle kunna utnyttjas som mera positiva verktyg för att utjämna spelplanen, t ex genom att kunna komma överens om procedurer som kan leda till att ömsesidigt godkänna varandras regler.

TBT-kapitlet i EU:s frihandelsavtal innehåller inte sällan tämligen omfattande bestämmelser för att uppmuntra till utökad användning av internationella standarder i nationella föreskrifter, identifiera likvärdiga tekniska regler som kan ömsesidigt erkännas eller främja överenskommelser mellan organ så att man kan godta varandras laborietester eller certifieringar.⁷¹ Syftet med dessa bestämmelser är att underlätta marknadstillträde för företagen och främja lika konkurrensvillkor och LPF.

TBT-bestämmelser i frihandelsavtal är vanligtvis kopplade till mekanismen om regulativt samarbete där parter på regelbunden basis kan diskutera aktuella regelproblem i en av avtalet uppsatt kommitté. Med kommittéerna underlättas möjligheten att följa upp vilka åtgärder parten har vidtagit för att implementera och efterleva bestämmelserna i avtalet.

Exempel på faktorer som bromsar implementeringen av åtaganden inom TBT är bland annat att de juridiska och institutionella förutsättningarna för att certifieringsorgan ska kunna utföra tester. Dels behöver frågan om erkännande av varandras organ legalt säkerställas, dels behöver de olika aktörer på marknaden komma överens om hur systemet ska institutionellt synkroniseras med befintlig certifieringsinfrastruktur, liksom skapa ett ekonomiskt intresse för att utnyttja mekanismerna. Att system inte är på plats kan leda till irritationsmoment hos såväl parterna som har lovat sina intressenter att avtalen ska kunna utnyttjas, som hos företagen som hoppats att avtalen skulle bidra minskade handelshinder och bättre konkurrensvillkor. Under EU:s frihandelsförhandling med

71 Detta ska dock inte förväxlas med harmonisering av regler — vilket skulle kräva en anpassning av regler — snarare är tanken att få mera kunskap om varandras existerande och planerade regler som för att skapa en jämnare konkurrens på varandras marknader.

Kanada (Ceta) hade Kanada kritiserat EU med att vara sena med att implementera protokollet om bedömning av överensstämmelse. Denna försening hade till följd att kanadensiska företag inte kunde använda möjligheten att få sina varor certifierade i Kanada enligt EU:s regelverk, vilket skulle ha lett till en kostnadsbesparing som nu gled dem undan.⁷² En lärdom från detta är att för att få ut den fulla potentialen från ett frihandelsavtal och jämna ut spelplanen räcker den inte enbart med att komma överens om regler. Implementering och uppföljning av avtalen är en del vars betydelse inte ska underskattas.

Fakta

Standardiseringsorganisationer och regelgivare

Varför standarder finns

Standarder är ett överenskommet sätt att göra något, att användas som regler eller definitioner. I denna studie diskuteras internationella standarder som har tagits fram av organisationer enligt fastställda procedurer. WTO:s avtal om tekniska handelshinder förespråkar att länder använder internationella standarder som bas för sina tekniska regler, utvecklingsländer behöver inte göra detta i samma utsträckning. Regler som länder tar fram får inte vara diskriminerande och de handelshinder som kan uppstå ska vara proportionerliga. Organisationerna som tar fram standarder ska se till att produkter från alla WTO-medlemmar behandlas lika. Nationella såväl som regionala standardiseringsorgan ska undvika att ta fram överlappande standarder.

Överlappande standarder

TBT-avtalet söker undvika överlappande standarder, det finns en funktion för standardiseringsorganisationerna att göra detta. Men i de fall standarder har tagits fram i olika regioner m.m. har standardiseringsorganisationerna framfört invändningar mot att anse standarder för samma sak likvärdiga med varandra i avtal mellan länder. Exempelvis har två europeiska regionala standardiseringsorganisationer, CEN och Cenelec, uttryckt farhågor kring ömsesidigt erkännande av standarder i en annan region i samband med frihandelsförhandlingarna mellan EU och USA (TTIP). De pekade på att när lagstiftning innebär att flera standarder är tillämpliga försvinner incitamentet att inte överlappa regionala och internationella standarder på nationell nivå. Det hade inneburit en relativ fördel för amerikanska företag om amerikanska standarder erkänns som likvärdiga mellan EU och USA. Motsvarande fördel hade inte uppstått på den amerikanska marknaden eftersom USA inte antar standarder i regler och inte kräver att konkurrerande standarder dras tillbaka.

Olika krav på öppenhet och möjligheter för intressenter att delta i standardisering kan skapa obalans för deras tillträde till marknader där standarder används i regler.

Bedömning av överensstämmelse

Standarder kan också användas för att garantera att produktkrav om säkerhet m.m. följs, exempelvis genom provning i laboratorier. När det inte finns sådana krav är garantierna svagare för att produktkraven uppfylls. Olika krav kring detta mellan länder kan innebära att undermåliga produkter får marknadstillträde om länderna är överens om att godta varandras produktkrav.

Not: CEN-CENELEC. policy paper – TTIP and the mutual recognition of standards. s. 2ff.

72 The EU confirmed it was still working on ensuring implementation of the agreement and re-assured Canada that it is fully committed to the implementation of this Protocol. Canada indicated its concern with the delay and asked the EU to advance the process without delay, noting the commercial significance of the matter to Canada. European Commission (2018a). https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/april/tradoc_157818.pdf.

5.3. Brexitförhandlingarna – självbestämmande kontra jämn spelplan

LPF var det mest komplicerade området i förhandlingen mellan EU och Storbritannien. LPF-frågorna spände över flera olika förhandlingsområden och tog sig olika form och skepnad beroende på kontext. Så varför dominerades förhandlingen av just den här frågan?

Vanligtvis står frågor om marknadstillträde för varor och tjänster, geografiska ursprungs-beteckningar eller offentlig upphandling i centrum vid en frihandelsavtalsförhandling. Men inte den här gången. Grunden till LPF-kravens centrala roll går att spåra till parternas ambition om fritt marknadstillträde (tullfritt/kvotfritt) samt det faktum att Storbritannien och EU är grannar.

Om Storbritannien skulle ges tull- och kvotfritt tillträde till den inre marknaden, var krav på jämbördiga konkurrensvillkor nödvändigt, särskilt med tanke på den brittiska ekonomins storlek och geografiska närhet. Så resonerade EU i sitt förhandlingsmandat. I Storbritannien sågs frågan ur ett helt annat perspektiv. De lämnade EU för att ta tillbaka kontrollen, bland annat över handelspolitiken. Att fortsatt underordnas EU-krav inom statsstöd, hållbarhet och standarder var därmed politiskt svårsmält för dem.

Fakta

EU:s förhandlingsmandat

Den 25:e februari 2020 antog Europeiska Rådet förhandlingsmandatet till EU-kommissionen i förhandlingen med Storbritannien. Kapitel 15 handlar om LPF och vilka delar i avtalet som ska omfattas (statsstöd, konkurrens, statligt ägda företag, hållbarhetsdimensioner, skattefrågor samt övriga regulativa åtgärder). Mandatet hänvisar till Storbritanniens ekonomiska anknytning till EU och landets geografiska närhet som en grund till varför starka LPF-skrivningar behövs. Sist men inte minst slog mandatet fast att det är unionsstandarder eller andra relevanta internationella standarder som borde ligga till grund för efterlevnaden av LPF-reglerna.

Not: Council of the European Union (2020).

<https://www.consilium.europa.eu/media/42736/st05870-ad01re03-en20.pdf>

En annan anledning till att LPF hamnade i centrum i brexitdiskussionerna var att förhandlingen inte rörde djupare integration som i vanliga fall, utan desintegration. Den inre marknaden är världens mest välintegrerade handelsavtal gällande lagar och regler för alla parter. Skillnader förekommer givetvis, men i stora drag kan spelplanen betraktas relativt jämn på den inre marknaden. Storbritannien är en stor ekonomi och en viktig handelspartner för flera EU-länder. Det finns därför stora ekonomiska vinster i att försöka behålla regelverk som liknar de på den inre marknaden även i den framtida relationen. Samtidigt fanns det även ett EU-intresse i att Storbritannien inte glider allt för långt ifrån EU:s regler inom exempelvis statsstöd. En stor ekonomi på andra sidan kanalen med generösa statsstödsregler, låga hållbarhetskrav och låga skattesatser sågs som ett ekonomiskt hot. Detta kan sägas vara kärnan i LPF-diskursen mellan EU och Storbritannien.

Vad innebar LPF i sammanhanget?

Det är lätt att sammanfatta meningsskiljaktigheterna som nationell självbestämmande mot lika konkurrensvillkor. Den politiska deklarationen som antogs i oktober 2019 slog fast att det skulle råda öppen och rättvis konkurrens mellan parterna. Det dröjde inte

länge innan Storbritanniens premiärminister, med ett starkt valresultat i ryggen, gjorde klart att villkoren i deklarationen var orimliga. Det var den nationella suveräniteten som stod i centrum. Detta blev särskilt tydligt i aversionen mot EU-domstolen vilken inte tilläts ha någon roll i frihandelsavtalet.

För EU:s del vägde de ekonomiska argumenten tyngre. EU såg stora risker med en avreglerad grannekonomi med etablerade kontakter på den inre marknaden. Risker för en ojämn spelplan till EU-företagens nackdel var överhängande enligt EU.

Meningsskiljaktigheterna kring LPF gick dock djupare än nationellt självbestämmande kontra ”ett Singapore på andra sidan kanalen”. Ett exempel var den generella tvistlösningssmodellen i avtalet. Storbritannien ville ha separat tvistlösning för varje avtalsområde medan EU önskade att ett LPF-övertramp inom ett område, betydde konsekvenser inom ett annat. Att olika avtalsområden länkas samman till ett enda tvistlösningssystem alltså. Det bör noteras att EU i sin position hade undantagit en del områden från den generella tvistlösningen, exempelvis delar inom hållbarhet som istället hanteras av en separat tvistlösningssprocedur utan sanktioner. Sammantaget kan det konstateras att det var stora skillnader i synen på hur en jämn spelplan skulle säkerställas.

Statsstöd

Statsstöd är ett omdiskuterat ämne. Storbritanniens inställning i förhandlingen var att WTO-regelverket *Agreement on Subsidies and Counter Measures Agreement* (ASCM) var tillräckligt. Detta regelverk baseras på efterhandsanalys (ex-post) av införda åtgärder. EU å andra sidan ville hellre se en fortsättning av sitt rådande statsstödssystem som grundas i en förhandsanalys (ex-ante). En betydande skillnad i utgångspunkter alltså.

Så vad är skillnaderna mellan dessa två synsätt? EU:s statsstödsregler förbjuder flera typer av statsstöd och kan på så sätt sägas vara bredare än ASCM. EU:s regelverk är också tillämplbart för statsstöd inom tjänster, kapitalrörelser, och en rad andra områden, medan ASCM enbart gäller varuhandel.

Metodiken i ASCM för att bevisa skadliga statsstöd kan också vara svårare att använda jämfört med EU:s regelverk där EU-kommissionen tar beslut. Om ett statsstöd ska ifrågasättas inom ASCM, kan länder antingen gå vidare unilateralt med egna utjämningsåtgärder (tullar) eller så behöver linan löpas hela vägen genom WTO-paneler och överklagan. En sådan process kan ta flera år. Under tiden som en WTO-process är igång kan det potentiellt skadliga statsstödet fortsatt vara i kraft. Fördelen – eller risken – med en WTO-panel är att resultatet i praktiken blir gällande även för andra WTO-medlemmar. Unilaterala åtgärder utesluter dock inte en WTO-panel heller.

Det faktum att EU:s statsstödsregler kan sägas vara bredare än ASCM, kan leda till att europeiska företag hamnar i en ofördelaktig position jämfört med brittiska företag i fall dessa får generösare stöd. Det var därmed i EU:s intresse att reglera statsstöd i ett frihandelsavtal istället för via WTO-regelverket.

Oklarheterna kring britternas statsstödsregelverk bidrog till att frågan blev en av de allra känsligaste i förhandlingen. Parternas positioner kan förenklat kokas ned till förutsägbarhet (EU) kontra flexibilitet (UK). Flexibiliteten som Storbritannien ville åt går att koppla till målet om ökat nationellt självbestämmande, de ville helt enkelt ha ett regelverk som gav dem maximalt manöverutrymme. Detta i förhållande till både typ av statsstöd och tillvägagångssätt för att utmana andra parter stöd utifrån ASCM. EU ville istället fortsätta utgå från sitt gamla beprövade regelverk där EU-kommissionen beslutar om vilka statsstöd som är godtagbara.

Exempel

Ett exempel på en hypotetisk brexit-problematik

Ta ett europeiskt företag i transportbranschen. De är lokaliserade i EU och har sin verksamhet på den inre marknaden, bland annat i Storbritannien som är en viktig marknad för företaget. Efter brexit förändras villkoren för deras verksamhet. Storbritannien har lämnat EU och är därmed inte längre lika bundna av EU-lagstiftningen. Landet har därför valt att släppa på regelverken kring miljö och arbetsrätt. De har reducerat rätten till kollektiva förhandlingar, lättat på arbetsmiljökraven och sänkt miljöstandarder.

För transportföretaget innebär detta sänkta kostnader. Chaufförerna kan arbeta längre pass till lägre löner och de kan behålla lastbilar som släpper ut en större mängd avgaser i ett par år till. Därför väljer företaget att etablera sig i Storbritannien istället för EU. Därifrån kan de erbjuda sina tjänster på den inre marknaden till lägre priser än sina europeiska konkurrenter, något som förvisso gynnar konsumenterna i EU.

Det är en sådan här potentiell situation som EU ville undvika, ett konkurrensläge på bas av olika skyddsnivåer i lagar och regelverk.

Hållbarhet och brexit

Aldrig tidigare har EU uttalat kopplat hållbarhetsfrågor till LPF i handelsavtal på det sätt som gjordes i brexitförhandlingarna. I EU-kommissionens mandat och sedermera förhandlingstext för avtalet med Storbritannien lades LPF och hållbarhetsfrågor för första gången in under samma rubrik. Ett flertal hållbarhetsåtaganden skulle därmed kopplas till avtalets allmänna tvistlösningsmekanism. Frågor som EU-kommissionen bedömde vara en del av integrationen på den inre marknaden placerades således på det gemensamma spelrådet.

Inom varje hållbarhetsområde fanns frågor där EU:s medlemsländer, inklusive Storbritannien, åstadkommit inte bara en hög skyddsnivå utan även gjort reglering till en avgörande del av den ekonomiska relationen mellan länderna. För stora skillnader kring skyddsnivåer skulle därför enligt EU kunna leda till orättvisa konkurrensvillkor, samtidigt som hållbarhetsambitioner skulle kunna undergrävas.

I EU:s mandat framgick att man ville att parterna ska bibehålla den nuvarande skyddsnivån inom miljö och arbetsrätt även efter brexit, samt även för miljöområdet anpassa lagstiftning för att uppnå redan uppsatta mål som ska uppnås efter Storbritanniens utträde. Vidare ville EU att det inte skulle vara möjligt för någon part att sänka framtida skyddsnivåer om båda parterna höjt skyddsnivån utöver dagens nivå. Argumentationen från EU-kommissionens sida rörde hur konkurrensen riskerade att snedvridas, och i mindre utsträckning vilka hållbarhetseffekter som riskerades.⁷³

Utöver de skrivningar som återfanns under LPF-kapitlet föreslogs vissa hållbarhetsfrågor även regleras under ett för EU traditionellt hållbarhetskapitel. Dessa skulle primärt fokusera på efterlevnaden av internationella överenskommelser som till exempel internationellt klimatarbete, arbete mot avskogning och bevarande av biologisk mångfald. Denna del skulle inte falla under den allmänna tvistlösningsmekanismen utan istället kopplas till ett förfarande med konsultationer och expertutlåtanden på det sätt som tidigare varit brukligt när det gäller hållbarhetsåtaganden i EU:s övriga handelsavtal.

73 European Commission (2020b). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1400

Hållbarhetsfrågor i avtalet EU-Storbritannien har genom EU:s vilja att koppla dem till LPF alltså blivit nära kopplat till konkurrensfrågan, då en stor del av EU:s argumentation kring dessa frågor handlat om just rättvisa konkurrensvillkor snarare än att främja hållbarhetsmål.

Vägen framåt

Sammanfattningsvis kan det så här i efterhand konstateras att LPF genomsyrade det mesta i brexitförhandlingen. Från de stora övergripande perspektiven som utgjorde själva grunden till brexit, hela vägen ned till metodiken inom enskilda sakområden. Båda parterna ansåg att de ställde rättmätiga krav och hade fog för sina positioner. Storbritannien menade sig ha ett legitimt argument att kunna välja sina egna lagar och regler. EU menade å sin sida att de hade rätt att insistera på jämbördiga villkor om de skulle öppna dörren till den inre marknaden. Någon form av kompromiss var med andra ord ett måste.

Till slut lyckades parterna hitta en kompromiss som var godtagbar. På julafton 2020 annonserades överenskommelsen om ett nytt frihandelsavtal – *The EU-UK Trade and Cooperation Agreement* (TCA). LPF-villkoren i avtalet är mer omfattande än i något annat frihandelsavtal som EU har och innebär i korthet att parterna kan införa tullar om någon part avviker för mycket från överenskommelser kring exempelvis miljökrav, arbetsrättsliga villkor eller subventioner. Ta en skadlig subvention som exempel. En part kan i ett sådant läge införa motåtgärder (proportionerliga), vilka sedan följs av konsultationer och eventuell tribunal där en bedömning av motåtgärderna görs. Om motåtgärderna anses för strikta kan den drabbade parten få kompensation. Som extra säkerhet innehåller avtalet även en slags utjämningsmekanism för att hantera återupprepade LPF-övertramp av någon part. Utjämningsmekanismen kan till och med leda till att delar av avtalet ses över och justeras.⁷⁴

Den här lösningen för LPF passade båda parternas prioriteringar i förhandlingen. Storbritannien får frihet att införa egna statliga stöd utan att helt knytas till EU-statsstödsystem och undvek även att EU-domstolen ges en avgörande roll i hur avtalet efterlevs. EU å andra sida fick en mekanism som säkrar att Storbritannien inte undergräver konkurrensvillkoren i handeln.

Oavsett slutresultatet så har förhandlingen bidragit till att föra upp LPF i rampljuset. EU har tidigare till stor del försökt jämna ut spelplanen med verktyg utanför frihandelsavtal, främst via handelspolitiska skyddsinstrument och på senare tid genom förslag kring exempelvis utländska subventioner och offentlig upphandling (IPI). För första gången någonsin har även begreppet *Level Playing Field* skrivits in i lagtext i EU:s avtal. Som ett exempel har vi kapitel 11 som heter *Level playing field for open and fair competition and sustainable development* och det finns även en särskild handelskommitté med samma namn där parterna ska diskutera LPF-frågor. LPF har därmed gått från att vara ett slags paraplybegrepp över områden som påverkar konkurrensvillkoren i handeln, till ett begrepp med ett fastslaget och definierbart innehåll.

Frågan framöver blir ifall brexitförhandlingen visade sig vara en engångsföreteelse med sitt tydliga LPF-fokus eller om det kommer bli ett vanligare inslag i EU:s framtida förhandlingar. Vid presskonferensen den 24 december gav EU:s chefsförhandlare Michel Barnier ett tydligt svar på vad han anser i frågan; “*At the heart of this agreement are new rules of the economic game, the so-called level playing field, which will be for the European Union the hallmark of a new generation for all free-trade agreements*”.

⁷⁴ European Commission (2021), Slides on Governance and Enforcement in the EU-UK Trade and Cooperation Agreement. [PowerPoint Presentation \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/eu-uk-trade-cooperation-agreement_en)

5.4. Gränsjusteringar för koldioxidutsläpp

Frågan kring hur skillnader i miljöregleringar mellan länder ska ses i relation till internationell handel har diskuterats under flera årtionden. Diskussionen har bland annat handlat om att länder som har svaga regleringar på miljöområdet får en konkurrensfördel gentemot länder med striktare regleringar. I policydebatten har begrepp som *eco-dumping*, *pollution havens* och *läckage* diskuterats.⁷⁵ Detta har fått större uppmärksamhet under de senaste åren eftersom olika miljöproblem växt i omfattning och fler länder vill använda ekonomiska styrmedel som exempelvis prissättning av utsläpp för att hantera dessa marknadsmisslyckanden.

Precis som diskuterats i kapitel 4.2 kan det finnas skäl för ett land att ha åsikter om ett annat lands regleringar om dessa påverkar globala nyttor och därför även andra länders välfärd. Ett nyligen aviserat förslag från EU-kommissionen har aktualiserat frågan kring hur olika nivåer i miljöreglering som kopplar till produktionsprocesser kan och bör behandlas.

EU har i den gröna given aviserat att man under 2021 ska komma med ett förslag om att införa en mekanism för att gränsjustera prisskillnader för koldioxidutsläpp (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM). Syftet med åtgärden är enligt kommissionen att minska risken för koldioxidläckage och att säkerställa att importpriserna bättre återspeglar de utsläpp som produkterna gett upphov till vid produktionen.

Det tekniska argumentet för att införa en sådan mekanism är att EU:s förhållandevis ambitiösa klimatmål och strikta klimatlagstiftning kan leda till att produktion som orsakar stora koldioxidutsläpp inom EU flyttar till länder utanför EU med mindre strikt lagstiftning, alternativt att nya investeringar primärt förläggs i dessa länder. I ett sådant scenario motverkas EU:s klimatarbete och möjligheterna att på global nivå uppnå målen i Parisavtalet, samtidigt som EU:s företag som möter högre miljökrav sätts i en kostnads-mässig försvagad konkurrenssituation gentemot sina konkurrenter utanför EU.

Eftersom det koldioxidläckage CBAM avser att förhindra orsakas av att de företag som utsätts för hårdare miljökrav även får högre kostnader och därigenom försvagad konkurrenskraft gentemot sina konkurrenter med produktionen förlagd på marknader med mindre strikta miljöregleringar är CBAM även nära kopplat till konkurrensförhållandet mellan handelspartners.

Argumentet att CBAM, förutom att hantera koldioxidläckage, även kan skapa mer rättvisa konkurrensvillkor har av kommissionens ordförande framhållits vara viktigt. I sitt tal under World Economic Forum lyfte Von der Leyen riskerna med att koldioxidläckage är skadligt för klimatet, men att det också handlar om rättvisa för EU:s arbetare och företag.⁷⁶ Verket framställs där som ett sätt att också skydda företagen och arbetarna i EU från orättvis konkurrens så länge andra länder inte samarbetar med EU kring att skapa en globalt rättvis spelplan genom att också implementera prissättning av koldioxid.⁷⁷ Kommissionens inledande konsekvensbedömning⁷⁸ av CBAM använder en liknande men ändå något annorlunda terminologi och uttrycker det som att mekanismen, förutom att hindra koldioxidläckage, också syftar till att *undvika att EU-industrins konkurrenskraft äventyras* snarare än att använda begreppet level playing field. Begreppet LPF nämns inte heller i kommissionens samrådsunderlag för CBAM.

75 Hudec (1996), Bhagwati (1995)

76 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655

77 Keynote speech by President von der Leyen at the World Economic Forum
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_102

78 <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-EU-Green-Deal-carbon-border-adjustment-mechanism->

De skillnader i hur de politiska och tekniska kommunikationerna presenterar samma förslag kan tolkas som kommunikationsstrategier som anpassas till olika syften och målgrupper. Det politiska målet kan vara att bygga stöd för den gröna given från en publik (t.ex. intressegrupper som metallindustriföreträdare) som använder begreppet LPF i sin kommunikation. Däremot har kommissionen också tydligt betonat att mekanismen ska vara förenlig med WTO:s regelverk, vilket innebär att det endast måste utformas med ett tydligt klimatsyfte, vilket till exempel slås fast i Kommerskollegium (2020a) där det står att läsa: *“Huvudsyftet med en Border Carbon Adjustment (BCA) bör vara att styrmedlet ska bidra till minskade utsläpp av växthusgaser genom att förhindra koldioxidläckage. Att endast utgå från detta syfte är en förutsättning för möjligheterna att BCA ska kunna motiveras genom undantagen i WTO-regelverket.”*

En annan aspekt som kopplar ett införande av mekanismen till skapandet av en rättvis spelplan är att kommissionens konsekvensbedömnings har som syfte att analysera hur den föreslagna mekanismen kan påverka alla berörda aktörer. Även om CBAM kan ha uppenbara positiva miljö- och konkurrens effekter för de företag som tillverkar varorna som omfattas av mekanismen (t.ex. stålproducenter), kan mekanismen även påverka nedströmsaktörer som använder de produkter som omfattas av CBAM eftersom både importen och produktionen av dessa varor inom EU kommer att bli dyrare. Mekanismen kan därför anses skapa en rättvis spelplan och motverka koldioxidläckage för de företag som tillverkar de varor som omfattas (t.ex. stålproducenter), men snedvrider spelplanen för de nedströmsaktörer som använder varorna (t.ex. en biltillverkare som använder stål).

Det är ännu inte fastställt om mekanismen kommer att tillåta EU-producenter att få göra avdrag för koldioxidkostnader vid export. Om mekanismen inte inkluderar en sådan möjlighet, kommer ett LPF endast att uppnås på den inre marknaden, men inte i tredje land. EU-producenter som exporterar de varor som omfattas kommer därför få en försämrad konkurrenskraft jämfört med dagsläget. Dessa mer nyanserade effekter slätas över i den politiska retoriken av LPF som fokuserar på rättvisa utan att definiera vem det är rättvist för. Ytterligare en aspekt som påverkar rättviseaspekterna kopplat till CBAM är hur de intäkter instrumentet inbringar ska användas. Det har i olika sammanhang framförts att intäkter ska användas till att stärka EU:s gemensamma budget. Detta har dock av andra kritiserats, och motförslag kring att intäkterna snarare bör användas för internationella klimatåtgärder har framförts. Hur intäkterna slutligen väljer att användas kan i slutändan vara avgörande både för instrumentets acceptans hos andra länder, men även för WTO-förenligheten.⁷⁹

79 Kommerskollegium (2020a).

5.5. EU:s vitbok om utländska subventioner

I juni 2020 presenterade EU-kommissionen ett policydokument benämnt *White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies* (härefter benämnt vitboken) med förslag på ett rättsligt instrument för att hantera snedvridande konkurrenseffekter av utländska subventioner på EU:s inre marknad.⁸⁰

Vitboken analyserar problematiken kring utländska subventioner utifrån befintliga regelverk och konstaterar att det finns en lucka i lagstiftningen. EU:s statsstödsregler är tillämpliga när ekonomiskt stöd som beviljas av EU:s medlemsstater snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen på den inre marknaden.⁸¹ Offentliga stöd som beviljas av länder utanför EU (tredje land) faller däremot utanför EU:s kontroll. EU:s Regler om offentlig upphandling, utländska investeringar och uppköp beaktar heller inte stöd och subventioner från tredje land. Det finns heller inget internationellt regelverk som i tillräckligt stor omfattning hanterar problematiken. WTO:s avtal om subventioner täcker enbart handel med varor och utgår ifrån en smal definition av subventioner.

Fördjupning

Vitbok om utländska subventioner

I vitboken föreslås tre kompletterande moduler för att hantera problem med utländska subventioner, varav en ska täcka alla snedvridningar som orsakas av utländska subventioner som ges till en ekonomisk aktör på EU-marknaden och de andra två hanterar de särskilda fallen med företagsförvärv och offentlig upphandling.

Det allmänna instrumentet omfattar förvärv, offentlig upphandling samt export och handel på den inre marknaden. Förslaget innebär att kommissionen eller en nationell tillsynsmyndighet får möjlighet att agera om det finns tecken på att konkurrensen på den inre marknaden snedvridits på grund av subventionen från tredje land. Myndigheten ska också utreda det gemensamma EU-intresset av att vidta åtgärder, det vill säga om de eventuella positiva effekterna av den utländska subventionen överväger de negativa. Är så inte fallet ska myndigheten kunna ålägga företaget att betala en gottgörande avgift eller genomföra strukturella eller beteendemässiga åtaganden för att neutralisera snedvridningen.

Vad för typ av LPF diskuteras i vitboken?

Det LPF-problem som lyfts i vitboken är att länder har olika strikta regler för statsstöd och att detta snedvrider konkurrensförhållandet mellan företag. LPF-diskussionen i vitboken är sålunda ett exempel på en regelbaserad LPF. Mer precist handlar det om att företag länder utanför EU kan subventioneras i högre utsträckning än vad som är tillåtet enligt EU-regler, vilket påverkar konkurrensförhållandet till EU-företagens nackdel. Resonemangen är relevanta för hela den globala marknaden, men i vitboken tar man enbart upp det i förhållande till situationen på den inre marknaden.

Att skapa lika spelregler mellan företag beskrivs i vitboken som önskvärt i sig och det regelbaserade LPF-målet är det primära målet. Andra mål som nämns i diskussionen är att

⁸⁰ European Commission (2020a), White paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies, COM(2020) 253 final. Vitboken är inte ett konkret lagförslag utan kan ses som en inledning på en bred diskussion om möjliga åtgärder för att hantera snedvridande effekter till följd av utländska subventioner.

⁸¹ EU-fördraget, artikel 107 och 108.

skapa en effektiv resursallokering, öka EU:s konkurrenskraft och att EU säkrar strategiska nyckeltillgångar.⁸² Det förs dock inte någon djupare resonemang kring varken effekter av de utländska subventionerna i relation till dessa mål eller hur det förslagna verktyget leder till att målen uppfylls. Inte heller subventionernas påverkan på andra välfärds mål (t.ex. konsumenternas nytta) diskuteras närmare.

I vitboken är balansen i konkurrensförhållandet mellan inhemska och utländska företag centralt. Effekter på konsumenter och samhällsnytta diskuteras inte närmare. Mer specifikt finns ingen djupare analys av de positiva effekterna från utländska subventionerna i form av lägre produktpriser för konsumenter och företag som nyttjar den subventionerade varan, lägre kostnader för upphandlande myndigheter, eller en högre vinst vid försäljning av företag som uppstår när en subventionerad investerare (potentiellt) kan erbjuda ett pris över marknadspris vid företagsuppköp. Att positiva effekter av en utländsk subvention bör vägas mot dess negativa effekter nämns enbart i förhållande till det föreslagna testet som avser bedöma det gemensamma EU-intresset. Mer precist nämns att en avvägning måste göras mellan den negativa effekten av snedvridningen och ”möjlig positiv inverkan” av den utländska subventionen och att denna avvägning ska ”bygga på en uppskattning av olika intressen, inbegripet behovet av att skydda konsumenternas intressen”.

Aktörerna och spelplanen

Syftet med instrumentet, som det presenteras i vitboken, är att skapa lika regler för företag oavsett nationalitet när de verkar på den inre marknaden. Eftersom det i princip är EU-företag som får EU-stöd och tredjelandsföretag som får offentliga stöd från tredjeland är dock LPF-mål mellan företag respektive länder nära sammankopplat.

Parallellt med tanken om att jämna ut spelplanen genom ett ”LPF-instrument” förekommer förslag på att mjuka upp EU:s statsstödsregler. Diskussionen om större flexibilitet vad gäller EU:s statsstöd går delvis att spåra till EU:s förslag om ny industripolitik,⁸³ vilken också har målet att hantera problematiken med att andra länder har mindre restriktiva statsstödsystem. En expansion av inhemska stöd kan potentiellt skapa mer LPF mellan länder. Samtidigt kan sådana stöd snedvrider konkurrensen mellan företag på den inre marknaden. Den inhemska snedvridningen kan ske både mellan företag som konkurrerar mot varandra med likartade produkter men även mellan företag i olika sektorer som konkurrerar om samma faktorer, exempelvis arbetskraft.⁸⁴

Att det nya instrumentet genererar lika spelregler motiverar kommissionen med att dess utformning lägger sig nära de redan etablerade statsstödsreglerna – liknande principer gäller då för alla offentliga stöd. Men till skillnad från EU:s statsstödsregler som medlemsstaterna gemensamt tagit fram är vitbokens förslag ett unilateralt instrument som kommer påverka tredje länder trots att de inte fått vara med att utforma regelverket (t.ex. subventionsdefinitionen och typ av gottgörande åtgärder). Därmed finns det en risk för att andra länder inte upplever förslaget som ett rättvist jämnande av spelplanen och därför inför motåtgärder av olika slag.

82 Se t.ex. vitboken, avsnitt 2.1: *“Foreign subsidies therefore may lead to an inefficient overall allocation of resources and, more particularly, a loss of competitiveness and innovation potential of companies that do not receive such subsidies. In some cases, the granting of foreign subsidies can also be driven by a strategic objective to establish a strong presence in the EU or to promote an acquisition and later transfer technologies to other production sites, possibly outside of the EU”*.

83 European Commission (2020c).

84 Ett liknande exempel är diskussionen som förts av vissa medlemsstater om att lätta på EU:s koncentrationsförordning i syfte att skapa *“national/european champions”*. Även här har man argumenterat utifrån ett LPF-resonemang med fokus på LPF mellan länder och på bekostnad av LPF mellan företagen på EU:s inre marknad. Se t.ex. inspel av Frankrike, Tyskland, Italien och Polen till kommissionen 2020-02-04.

6. Policydebatten vs. ekonomisk analys

Som framgått återfinns idéer om en jämn spelplan i en rad olika sammanhang inom handelspolitiken. I WTO:s avtal finns både regler som syftar till en regelbaserad LPF och till en utfallsbaserad LPF. Även i policydiskussioner återfinns argument utifrån både dessa två ansatser. Det kan även noteras att man i policydiskussionen kan ha olika aktörer i åtanke, som individer, företag eller stater.⁸⁵

Det har även framgått att LPF-begreppet, genom att vara ihopkopplad till rättvisa, är positivt värdeladdat i policydiskussioner och att de som använder begreppet vanligtvis utgår eller argumenterar för att spelplanen är lutad till ens egen nackdel. Förutom rättviseargumentet ser vi i att LPF i policydiskursen ofta kopplas till argument som möjliggörandet av effektiv konkurrens och bättre resursallokering, men även hantering av *race to the bottom*-problematiken.

Genom att begreppet kombinerar rättviseargumentet med resonemang om ekonomiska effekter blir det ett starkt argument för att införandet av åtgärder i syfte att jämna ut spelplanen. Samtidigt kan det finnas en risk att denna typ av argumentation betraktas som förtäckt protektionism från motpartens sida. Inte minst kan rättvisedimensionen problematiseras på olika sätt – uppnår man verkligen mer rättvisa spelregler genom åtgärderna eller är det snarare ett sätt att skydda sin egen industri från konkurrens?

Vad gäller de mer ekonomiskt grundade argumenten är en relevant fråga att ställa sig hur den LPF-influerade policydebatten förhåller sig till ekonomisk teori. I följande stycken tittar vi närmare på om det finns ett gap mellan policydebatten och nationalekonomisk analys gällande frågor om utländska subventioner, hållbarhet och miljöeffekter, samt regler kring produktionsprocesser och tekniska regler för varor. I den mån vi finner ett gap, söker vi även att ge riktlinjer på hur man kan förstå och förhålla sig till detta gap.

6.1 Stöd och subventioner: policydebatten vs. välfärdsanalys

Hur ska ett importland se på utländska subventioner till företag som konkurrerar med inhemska producenter? Vid en traditionell nationalekonomisk välfärdsanalys görs en jämförelse om inhemska konsumenter och importkonkurrerande producenter påverkas där en krona för endera parten väger lika mycket.⁸⁶ Med en inte alltför liten andel av konsumenterna lokaliserade på vår hemmamarknad är konsumentnyttan större än skadan på våra producenter varför subventionen i det närmaste kan ses som en gåva från exportlandets regering till våra konsumenter. Att söka neutralisera detta gör därför i regel mer skada än nytta. Skulle dock flertalet konsumenter vara lokaliserade i tredje land kommer inte subventionen vår hemmamarknad till godo fullt ut och nettoeffekten blir därmed oklar.

Det finns dock skäl att nyansera den klassiska välfärdsanalysen då den inte alltid tar hänsyn till alla aspekter av hur ett land kan påverkas av en utländsk subvention. Utan ambition att göra en komplett uppräkningspekar vi här på några aspekter som klassisk välfärdsanalys tenderar att förbise, men som ofta nämns i policydebatten. Hur viktiga dessa är i praktiken kräver sina egna analyser.

⁸⁵ Även i fråga om regler kan det skilja åt. ILO syftar tex till att skapa LPF på individnivå.

⁸⁶ I den mån det förekommer importtullar tas även hänsyn till statens tullintäkter.

Klassisk välfärdsanalys utgår traditionellt från två jämvikter och bortser från resan mellan dessa jämvikter.⁸⁷ Under resan från en jämvikt till en annan följer varsel av arbetskraft, företagsnedläggningar, uppbyggnad av nya strukturer, förflyttning av arbetare mm, vilket är något som är ekonomiskt kostsamt, socialt smärtsamt och som kan vara utdraget över en lång tid. För att få en större förståelse för de samlade ekonomiska effekterna bör denna kostnad beaktas.

Det kan även finnas andra intressen än de rent ekonomiska att ta i beaktande. Vid välfärdsanalys förbises ofta de strategiska- och säkerhetsintressen som kan sättas på spel. Detta är en aspekt som idag är särskilt framträdande i diskussionen om utländska uppköp och direktinvesteringar.

Förutom att subventioner kan leda till överkapacitet, snedvridna priser och utslagning av icke-subventionerade företag kan de även ge upphov till en monopolliknande situation och ökat leverantörsberoende. En sådan problematik är särskilt relevant då marknaden kännetecknas av höga inträdeskostnader.

Den osäkerhet kring marknadsvillkor som ett svåröverskådligt subventionslandskap för med sig behöver också vägas in. Osäkerheten hämmar inte bara befintliga handelsflöden utan även försök att nå nya marknader och investeringsviljan. Dessa frågor tydliggörs i policydebatten medan den ofta spelar en mindre roll vid välfärdsanalys.

Det finns även en möjlig koppling mellan subventioner och teknologispillovers. Det är etablerat att kunskapsintensiv verksamhet genererar kunskapsspridning i det geografiska område där de är etablerade, men att spridning av kunskap även kan ske via handel (Keller 2004). En orsak till att subventioner kan befaras leda till minskade överspillningseffekter är om inhemska företags slås ut och ersätts av företag lokaliserade i andra delar av världen. Detta är en post som är svagt representerad vid välfärdsanalys.

Hur bör vi förhålla oss till utländska subventioner?

Något entydigt svar på frågan om hur vi bör förhålla oss till utländska stöd finns inte men här ges ett förslag på riktlinjer för en systematisk ekonomisk analys.

Ett sätt att förhålla sig till effekterna av utländska stöd och subventioner är att utgå från en välfärdsanalys. Om det finns en kritisk massa av lokala konsumenter torde en sådan analys peka på en positiv effekt på importlandet. En aspekt att beakta är också att subventionen inte enbart påverkar de direkta konsumenterna. Om varan ingår i en värdekedja kan subventionen även leda till billigare varor nedströms.

I nästa steg analyseras och bedöms de faktorer som en traditionell välfärdsanalys inte fångar upp (risken för framtida monopolliknande situationer, teknologiska överspillningseffekter, ökat beroende till en eller ett fåtal leverantörer, strategiska överväganden, omställningskostnader, mm). Tillsammans ger detta ett underlag för en bedömning av den faktiska påverkan utländska stöd och subventioner kan tänkas ge upphov till på den inhemska ekonomin.

I det här sammanhanget är det även viktigt att omfattningen av den snedvridning som den ursprungliga subventionen ger upphov till beaktas. Förutsatt att kollegiets synpunkter på dessa punkter höras skulle EU:s vitpapper om LPF beträffande utländska subventioner kunna utvecklas till ett embryo till en analysansats i denna riktning. Slutligen bör vi hålla i minnet att det finns en rad orsaker till skillnader mellan länder som påverkar konkurrensförhållandena men som kan vara svåra att se som en LPF fråga som bör utjämnas.

87 Moderna CGE-modeller tillåter dock ofta för en dynamisk ansats.

6.2 Produktionsprocessers miljöpåverkan: Policydebatten och teori

Som diskuterats i kapitel 4.2 kan det från ett välfärdsekonomiskt perspektiv vara motiverat att harmonisera skyddsnivåer för att skapa effektiva marknader samtidigt som strävan mot miljömål kan främjas. Harmonisering kan både ske genom internationellt överenskomna regler så väl som med hjälp av unilaterala handelsinstrument. Harmonisering av skyddsnivåer är särskilt motiverat när kollektiva varor ska förvaltas och när gränsöverskridande negativa externaliteter förekommer. En anledning till detta är att med harmonisering minskar risken för en rad problem kopplade till dessa frågor så om risken för läckage, ett regulatoriskt *race to the bottom* och möjligheten till *free riding*.

I diskussionerna om brexit betonades konkurrensperspektivet. EU pekade särskilt på en risk att om Storbritannien i ett läge med fri tillgång till den inre marknaden i framtiden skulle kunna frestas att sänka eller undvika att höja skyddsnivåer. På så sätt kan det skapas en situation där Storbritannien åker snålskjuts på EU:s miljöåtgärder, och samtidigt vinner konkurrenskraft genom lägre regleringsnivå.⁸⁸

I fallet med förslaget om en gränsjustering för koldioxidutsläpp är LPF-frågorna tätt sammankopplade med ett klimatsyfte; att undvika koldioxidläckage. Detta eftersom koldioxidläckage sker som en följd av att kostnaderna för utsläpp skiljer sig åt mellan länder, och att det land som har högre kostnader för utsläpp kan tappa i konkurrenskraft. Verktøget siktar in sig på att korrigera ett marknadsmisslyckande som inte hanterats i andra länder genom att prissätta en negativ externalitet. Genom att de varor som exporteras till EU möter en prissättning av koldioxidutsläppen som skett i produktionen jämnas spelplanen ut på EU:s marknad samtidigt som risken för läckage minskar.

I väntan på mer ambitiösa åtaganden inom Parisavtalet eller internationella åtaganden om minimiprissättning på koldioxidutsläpp, kan verktøget åtminstone teoretiskt ses som ett välfärdsekonomiskt motiverat second best-instrument.

Det är däremot inte lika säkert att instrumentet anses vara rättvist. Klimatförändringarna beror på de ackumulerade utsläppen i atmosfären, och inte enbart på de utsläpp som sker från idag och framåt. De länder som historiskt endast släppt ut en liten mängd koldioxid kan därför anse att de inte bör vara skyldiga att betala samma pris för utsläpp som aktörer som redan släppt ut stora mängder. En annan fråga är hur de intäkter som åtgärden genereras bör användas.

Eftersom CBAM troligen kommer att fokusera på ett urval av insatsvaror kan instrumentet orsaka snedvridningar i konkurrensförhållanden för industrier som använder dessa varor, med försämrad konkurrenskraft och ökad läckagerisk som följd. Detta påvisar svårigheterna med att hantera skillnader i skyddsnivåer med unilaterala instrument.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det i både brexit- och CBAM-debatten blandas argument kring varför instrumenten är nödvändiga för att uppnå gränsöverskridande miljömål och samtidigt skapa en jämn spelplan. Att diskussionen använder flera argument är inte konstigt eftersom LPF och möjligheten att uppnå hållbarhetsambitionerna är tätt sammankopplade.

Både i fallet med brexit och CBAM står det klart att åtgärderna, åtminstone teoretiskt, kan bidra till att miljömål uppnås mer effektivt än dagens system. Detta eftersom risker för läckage och ett *race to the bottom* minskar med gemensamma regelverk.

⁸⁸ Ett scenario där Storbritannien tillåter gröna subventioner i större utsträckning än vad EU:s statsstödsregler tillåter är även möjligt.

Det ska dock tilläggas att även om flera av de åtgärder som diskuterats kan anses vara motiverade ur ett välfärdsekonomiskt perspektiv, kompliceras analysen av ett flertal aspekter. Bland annat kan det diskuteras hur mycket handelspolitiken kan och bör användas för att framtvinga åtgärder hos andra länder, och hur sådana försök eventuellt går emot länders suveränitet. Medan ingångna handelsavtal har lite av rollen som en frivillig tvångströja på suveräniteten finns det ingen garanti för ömsesidig acceptans av unilaterala åtgärder. Om åtgärderna inte anses vara legitima kan handelsrelationer skadas, och om det leder till vedergällningsåtgärder kan negativa välfärdseffekter uppstå. Detta är en av anledningarna till att multilaterala lösningar med bred acceptans många gånger ses som ett förstahandsval. Förutom detta finns det dessutom tekniska och administrativa svårigheter med att utforma en CBAM i enlighet med WTO:s regelverk.⁸⁹

6.3 Tekniska regler, standarder och krav på överensstämmelse

Det finns idag en omfattande diskussion kring tekniska regler och hur länders ambitionsnivå kan skilja sig åt i detta avseende. Om dessa skillnader helt kan ses som rationellt fattade beslut, som bäst passar det enskilda landet och dessutom inte påverkar andra länder skulle det vara svårt att motivera försök att påverka ett annat lands val av regler. Nu finns det dock ett antal skäl till att det kan vara fördelaktigt att länder enas kring denna typ av regelverk.

Ett motiv till harmonisering av produktkrav är de friktioner för internationell handel som regelskillnader medför. Två vanligt förekommande sätt att hantera detta problem är genom ömsesidigt erkännande eller gemensamma regler. I förhållande till frånvaro av harmonisering leder båda alternativen till minskad administrativ börda samtidigt och att tvingande produkthanpassningar försvinner. Bland de ekonomiska effekterna nås minskade friktioner för internationellt utbyte, ökad konkurrens, bättre nyttjande av stordriftsfördelar och förbättrad resursallokering. Här är EU det främsta exemplet på harmonisering, samtidigt som det även inom EU kvarstår en rad friktioner.

Denna typ av lösning kan också ses som förenlig med regelbaserad LPF – ett företag som vill sälja sina produkter på en utländsk marknad behöver inte göra om sina produkter för att möta de utländska reglerna, utan kan konkurrera med de utländska företagen på lika villkor.

Ser vi till gällande regelverk så ligger de tämligen väl i linje med vad ekonomisk teori förespråkar. WTO:s regelverk för icke-tariffära handelshinder (TBT- och SPS-avtalen) fastställer att nationella tekniska regler inte får vara diskriminerande och endast är legitima om de är vetenskapligt motiverade utifrån ett skyddsvärt intresse (ex. mänsklig hälsa, säkerhet, miljö, växter och djur). Liknande men mer långtgående regler finns inom EU. Avtalens grundläggande ambition är att undvika onödiga handelshinder. I moderna frihandelsavtal, i synnerhet mellan länder med liknande ekonomisk utvecklingsnivå, är vanligtvis ambitionen att gå längre än WTO:s avtal

På senare tid har en debatt som handlar om standarder, harmonisering och internationellt ledarskap vuxit sig starkare. Bakom detta kan skönjas en strävan om att vara trendsättare i det internationella standardiseringsarbetet. Förutom de globala fördelar som gemensamma standarder för med sig kan standardsättaren erhålla ett *first mover advantage* gentemot sina konkurrenter. I detta ligger en tanke om att anpassning av till nya förhål-

89 Kommerskollegium (2020a)

landen är förenat med vissa omställningskostnader och att standardsättaren till stor del anpassar regler efter sin egen industris kapacitet. Som exempel har EU-kommissionen uttryckt en ambition om att bli standardsättare inom olika områden, exempelvis hållbara batterier. Förslaget är att införa ny reglering som gör vissa standarder obligatoriska.⁹⁰ Även Kina har explicit uttryckt (bland annat i China Standards 2035) ett mål om att kinesiska industristandarder ska bli internationella standarder. Förutom att vi därmed ser en konkurrens om ledartröjan vad gäller standarder kan Kinas ökade tyngd även leda till framväxt av flera konkurrerande standarder.⁹¹

Givet att parterna enats kring en standard bör trendsättarens övertag över tid klinga av allt eftersom industrier anpassas till de nya förhållandena. Under denna anpassningsprocess når även effektivitetsvinsterna full effekt. Denna typ av vinster och kostnader fångas vanligtvis inte upp i en traditionell ekonomisk välfärdsanalys.

Ett exempel på en diskrepans mellan policydebatten och ekonomisk analys inom detta område är att den förra tar upp betydelsen av att ha regler som är tydliga och minskar osäkerhet för företagande och internationellt utbyte. Även om reglerna inte är optimala kan tydlighet i sig leda till ökad handel och investeringar. En sådan typ av världsfärdsbidrag är även svårt att fånga i traditionella ekonomiska analysmetoder.

90 With the battery regulation, we are set to ensure a level playing field so that all batteries placed on the EU market, regardless of their origin, comply with the same stringent sustainability and end-of-life requirements," Šefčovič said. [Euroactive.com 09-12-2019: EU to push new standards for 'greenest' car batteries on earth.](https://www.euroactive.com/09-12-2019:EU-to-push-new-standards-for-greenest-car-batteries-on-earth)

91 [Financial Times 2020-08-05 China leads the way on global standards for 5G and beyond](https://www.ft.com/content/2020-08-05/china-leads-the-way-on-global-standards-for-5g-and-beyond)

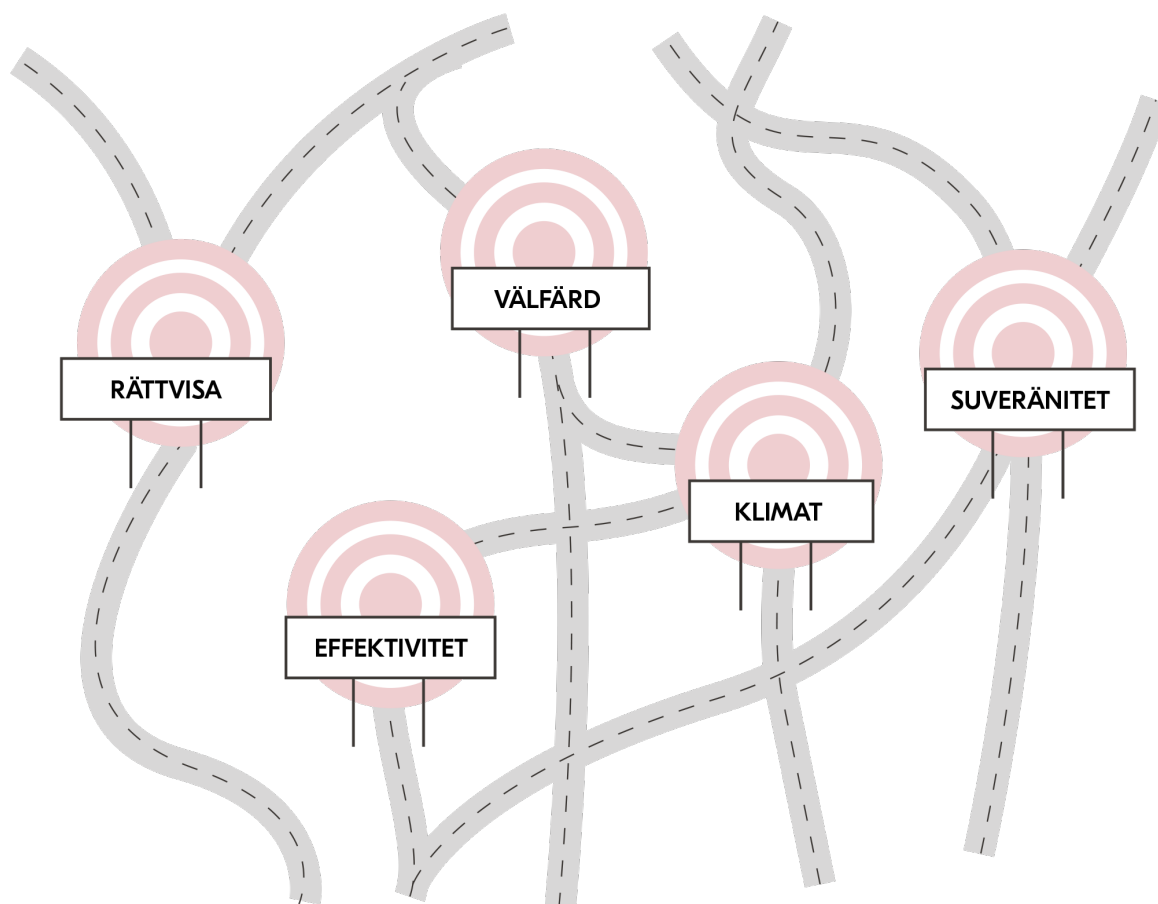
7. Avslutning

LPF-åtgärder kan vara i samklang med, men även i konflikt med andra eftersträvarvärda mål såsom konsumentnytta och välfärd.

Även om LPF-frågan alltid varit närvarande inom handelspolitiken har den på senare tid kommit att intensifieras. Det kan finnas flera orsaker till detta men en bakomliggande drivkraft är att idag ligger MFN tullarna överlag på historiskt sett låga nivåer samtidigt som många av dagens moderna frihandelsavtal både går djupare och är bredare än de var för ett par decennier sedan. En konsekvens av detta är frågor som statliga subventioner och olikheter i nationella regler får allt större genomslag på konkurrensförhållandena. Samtidigt gäller att för att ett handelssystem ska upplevas som rättvist måste såväl företag som konsumenter känna att den internationella konkurrensen sker på rimligt jämbördiga villkor. Att spelplanen upplevs som jämn blir därmed en central frågeställning.

Idag spänner LPF-diskussionen över en rad skillnader i nationella förhållanden som kan påverka länders konkurrenskraft, företags lokalisering, och möjligheten att hantera miljömässiga och sociala frågor. Samtidigt har vi sett att LPF-åtgärder kan vara i samklang med, men även i konflikt med andra eftersträvarvärda mål varför det i varje enskilt fall är viktigt att bortom LPF-målet.

I syfte att nå en konstruktiv syn på rad LPF-frågor har vi i denna utredning sökt att bringa reda i begreppet, belysa ekonomiska överväganden kopplade till LPF-frågan och beskrivit några relevanta policydiskussioner. I detta har vi identifierat och pekat på ett antal användbara principer att beakta när man diskuterar LPF-frågan samt redogjort för hur LPF kan förhålla sig till andra eftersträvarvärda mål.



Begreppet

Mot bakgrund av att LPF kan ha olika innebörder bör man vid användning av begreppet klargöra vilken typ av LPF, och för vem, den specifika kontexten avser.

En orsak till att LPF-debatten kan gå i olika riktningar är att begreppet kan syfta på olika aspekter av vad en jämn spelplan innebär. Den vanligaste användningen av begreppet är ihopkopplat med "rättvisa" i en konkurrenssituation. Men vad detta mer specifikt innebär varierar. En ofta använd definition av LPF syftar på en regelbaserad tolkning där involverade aktörer spelar efter samma regler (*regelbaserad LPF*). Denna definition återfinns ofta i bakgrunden när frågor relaterade till marknadstillträde och konkurrensförhållande mellan företag i utvecklade länder diskuteras. Parallellt med denna definition finns en tolkning som syftar till att jämna spelplanen så att aktörerna ska ges samma möjlighet till ett visst utfall (*utfallsbaserad LPF*). I denna kontext återfinns diskussioner om att underlätta utvecklingsländerns tillträde till utvecklade länders marknader. Debatten kompliceras ytterligare av förekomsten av andra till LPF nära besläktade termer. Inom WTO förekommer begreppet "*equal competitive opportunities*" vilket kan sägas vara en hybrid av det utfallsbaserade och det regelbaserade LPF-perspektivet.

Mot bakgrund av att LPF kan ha olika innebörder bör man vid användning av begreppet alltid klargöra vilken typ av LPF, och för vem, den specifika kontexten avser. Man bör också förtydliga resonemanget kring eventuell LPF-problematik och LPF-mål, inte minst för att undvika att det används eller uppfattas som dold protektionism. Ett exempel skulle kunna vara diskussionen om utländska subventioner. Att tydliggöra att frågan handlar om hur regelskillnader påverkar företagets konkurrenskraft; att detta både påverkar producenter och konsumenter i importlandet; samt att effekten av subventioner kan vara olika på kort och lång sikt. Med tydlighet minskar risken för missförstånd och utrymmet för förtäckt protektionism.

Samordning av mål

Målet om en rättvis spelplan kan gå emot andra eftersträvaransvärda mål. Det är därför av vikt att inte alltför kraftigt låsa sig vid LPF-frågan utan även beakta andra mål och effekter som en åtgärd bär med sig.

Vanliga mål vad gäller samhällets utveckling handlar om välfärd och hållbarhetsaspekter. Rättvisa spelregler kan, men behöver inte alltid gå hand i hand med dessa mål. Att regler uppfattas som rättvisa är en grundläggande faktor för att ett system ska uppfattas som legitimt, robust och förutsägbart.

Förtroende och tillit till regelverken är fundamentalt för att handel och investeringar ska komma till stånd.⁹² Man bör dock ha i åtanke att det sannolikt inte är möjligt att få till stånd en spelplan som passar alla aktörer lika bra då varje aktör har sin egen idealbild om hur den borde se ut. Idén om en i alla avseenden jämn spelplan är därför många sätt ett ouppnåeligt mål. Spelplanen har aldrig varit jämn och kan heller aldrig bli helt jämn.

92 Kommerskollegium (2019a)

Målet om en rättvis spelplan kan också gå emot andra eftersträvarvärda mål som ekonomisk effektivitet, hållbarhet och nationell suveränitet. Handelspolitiska åtgärder som syftar till att neutralisera andra länders stödsatser innebär att spelreglerna upplevs som mer rättvisa men för landet som inför åtgärden är den sammantagna välfärdseffekten ofta osäker. Andra exempel där det kan uppstå en målkonflikt är relationen mellan tillväxtmål och hållbarhetsmål eller immaterialrättsliga reglers förhållande till produktmarknads-konkurrens. Det är därför av vikt att inte alltför kraftigt låsa sig vid LPF-frågan utan även beakta andra mål och effekter som en åtgärd bär med sig.

Man bör sålunda vara uppmärksam på att det kan vara problematiskt att ha LPF som enda eller första riktlinje vid utformningen av handelspolitik. Vill man utjämna spelplanen utifrån ett rättviseperspektiv finns det ofta flera alternativa åtgärder, där vissa är förenliga även med andra mål. EU:s förslag om en gränsjusteringsåtgärd för koldioxidutsläpp skulle kunna vara ett exempel på hur LPF och hållbarhetsmål kan förenas. Regler för subventioner som både skapar LPF och samtidigt ökar konkurrensen mellan företag är ett annat exempel på målsynergi.

När man ska välja åtgärd för att korrigera en obalans är en generell riktlinje att åtgärden ska placeras så nära problemet som möjligt för att på så sätt undvika icke önskvärda snedvridningar. Är problemet relaterat till produktion bör åtgärden ligga så nära produktionen som möjligt. Exempelvis gäller att för att hantera globala miljöproblem är multilaterala överenskommelser generellt att föredra före unilaterala åtgärder, både för att det oftast är den mest effektiva lösningen och för att den har störst chans att uppfattas som legitim. En risk med unilateral handelspolitisk är att den riskerar att uppfattas som protektionistisk av andra länder och därför kan leda till motåtgärder och handelskonflikter.

Subventioner och stöd

Vid nationalekonomiska analyser av subventioner är i regel utfallet att importlandet är den som gynnas av utländska subventioner. Men fler faktorer kan behöva beaktas för att få en mer heltäckande bild av de faktiska effekterna.

Policydiskussioner om stöd och subventioner till utländska företag som konkurrerar med våra inhemska företag utgår vanligtvis från ett regelbaserat LPF-resonemang. Fokus ligger huvudsakligen på hur skillnader i stödets omfattning leder till orättvisa konkurrensförhållande mellan företag och vad sådana snedvridningar innebär för de inhemska producenter. Från klassisk ekonomisk välfärdsanalys är utgångspunkten att jämföra den ökade konsumentnyttan av lägre priser mot kostnaden för snedvridningar i resursallokering och skadan på inhemska producenter. Vid en sådan jämförelse är i regel nettoeffekten att importlandet är den som gynnas av utländska subventioner.

Det finns dock en rad effekter som en traditionell välfärdsanalys av skolbokstyp tenderar att missa. Som diskuteras ovan kan ytterligare dimensioner såsom; överspillningseffekter, risker med dominant ställning på längre sikt, säkerhetspolitiska och strategiska överväganden, m.m. inkluderas för att på så sätt få en större förståelse för de faktiska effekterna av utländska subventioner. Med ett sådant tillgängavägsätt ges en mer heltäckande bild av effekterna av utländska subventioner.

Skillnader i skyddsnivåer för miljö och arbetsvillkor

För att hantera globala hållbarhetsproblem är globala överenskommelser i regel den bästa lösningen. När globala lösningar inte går att nå kan välutformade handelspolitiska instrument vara motiverade second-best-lösningar.

Även om skillnader i ambitionsnivåer för miljöskydd och arbetsvillkor kan skilja sig mellan länder behöver sådana skillnader inte vara ett problem utifrån ett välfärdsekonomiskt perspektiv, så länge de fördelar och nackdelar en vald skyddsnivå medför primärt hamnar inom det egna landets gränser. Om en vald skyddsnivå däremot skapar negativa externaliteter utanför det egna landet kan åtgärder via välutformade handelspolitiska instrument vara motiverade second-best-lösningar (i de fall det saknas effektiva globala överenskommelser för att hantera problemen).

Även om det inte förekommer tydliga gränsöverskridande negativa externaliteter kan ett lands val av skyddsnivå ändå komma att påverka andra länder, till exempel genom att låga nivåer i ett land kan leda till ett *race to the bottom* eller *regulatory freeze*. Detta kan gälla både vid val av miljöregleringar, men också för val av skyddsnivåer kopplat till arbetsvillkor. Även här är globala överenskommelser att föredra, men i brist på sådana kan det vara motiverat att använda olika former av handelspolitiska instrument för att minska denna problematik.

En faktor att ta i beaktande vid införande av instrument som avser harmonisera villkor är att sådana åtgärder kan försvåra för utvecklingsländer att delta i internationellt utbyte om nivån läggs alltför högt. Vi har med andra ord två simultana LPF-problem att beakta; dels frågan om harmonisering och gemensamma regler, och dels hur regelverkens utformning kan påverka olika parter möjlighet att delta i internationellt utbyte.

Gemensamma tekniska regler och standarder

Vid harmonisering bör vi beakta enligt vems önskemål regelnivån ska sättas.

Vad gäller frågan om tekniska regler och standarder är den ekonomiska litteraturen aningen återhållsam med policyrekommendationer, några principer går dock att lyfta fram. Vad man är enig om är att såväl ömsesidigt erkännande såväl som gemensamma regler leder till en mer friktionsfri handel än total avsaknad av erkännande. Med gemensamma regler eller ömsesidigt erkännande kan en vara handlas internationellt utan att ytterligare certifieringar eller produktmodifikationer behövs, varför en jämnare spelplan erhålls enligt den regelbaserade definitionen av LPF.

Den samhällsekonomiskt mest effektiva handelspolitiska lösningen är sannolikt harmonisering av regelverken. Vid harmonisering har ser vi åtminstone två utmaningar. För det första är det viktigt att det finns mekanismer på plats för att säkerställa efterlevnad av reglerna, detta för att åtgärden helt och fullt ut ska få önskad effekt och inte endast bli en åtgärd på papperet. Den andra frågan är enligt vems önskemål regelnivån ska sättas. Utvecklade länder och utvecklingsländer kan ha svårt att nå enighet i denna fråga. Man kan även notera att även om båda parter vinner på att ha samma regler kan det finnas ett *first mover advantage* – om ett av länderna blir trendsättare kan företag i det landet få en konkurrensfördel av att regelverket anpassas till de lokala företagens förutsättningar.

Utifrån ett utfallsbaserat LPF-perspektiv är det viktigt att alla har lika möjlighet att göra sina röster hörda i de internationella standardiseringsprocesserna. För företag i mindre

utvecklade länder kan det saknas kapital och teknisk förmåga för att ha en sådan reell möjlighet. Med detta perspektiv blir det angeläget att söka påverka arbetet mot att fastställa standarder så att samtliga inblandade parter ges möjlighet att delta i beslutsprocessen.

Är LPF-begreppet här för att stanna?

LPF-frågan ser ut att vara här för överskådlig tid och med brexitavtalet har begreppet *Level Playing Field* skrivits in i lagtext i EU:s avtal.

Med en allt djupare ekonomisk integration mellan världens länder får små skillnader mellan länder produktionsförutsättningar allt större effekt på företagens konkurrenskraft. När dessa olikheter upplevs som alltför orättvisa växer sig argument som syftar till att jämna ut spelplanen. LPF-begreppet har visat sig vara retoriskt användbart i dessa sammanhang. Givet att det är svårt att backa den globala integrationen ser LPF-frågan ut att vara här för överskådlig tid och med brexitavtalet har även begreppet *Level Playing Field* skrivits in i lagtext i EU:s avtal.

Givet att LPF-begreppet både fått en ökad spridning och flyttat från retorisk argumentation till att idag ingå i legala överenskommelser blir precisionen med vilket begreppet används allt viktigare. För att hjälpa till att bringa reda på begreppets pekar vi på utfallbaserad LPF respektive regelbaserad LPF som en för handelspolitiska diskussioner ofta användbar precisering. Utöver precision av termen har vi betonat vikten av att analysera och redogöra för hur en rad olika LPF-frågor kan vara i samklang med, men även i konflikt med andra eftersträfvansvärda mål.

Med dessa två principer, precision och redogörande av målkonflikter och synergier, ser vi hur vi både kan underlätta debatten och samtidigt tydliggöra de avväganden som en rad handelspolitiska LPF-frågor bär med sig.

Referenser

- Appelman, M., Gorter, J., Lijesen, M., Onderstal, S., och Venniker, R. (2003) Equal Rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field, CPB Document, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, October, ISBN 90-5833-133-4.
- Bagwell och Staiger (2016), Eds. Handbook of Commercial Policy, Vol 1A. Elsevier, North-Holland.
- Baldwin, R. and Wyplosz, C. (2020). The Economics of European Integration. 6th edition. Mc Graw Hill.
- Bhagwati, J. (1995). Trade Liberalisation and “Fair Trade” Demands: Addressing the Environmental and Labour Standards Issues. Blackwell Publishers Ltd.
- Bloom, N., Schankerman, M., and Van Reenen, J. (2013). Identifying Technology Spillovers and Product Market Rivalry. *Econometrica*, 81(4), 1347-14393.
- Bourne, R. (2017). ‘Level Playing Field’ Line Is a Poor Excuse for Protectionism. The Cato Institute 2017-12-12. <https://www.cato.org/commentary/level-playing-field-line-poor-excuse-protectionism>
- Brännlund, R. och T. Lundgren (2009), Environmental policy without costs? A review of the Porter hypothesis, *International Review of Environmental and Resource Economics* 3(2), 75–117.
- CEN-CENELEC. policy paper – TTIP and the mutual recognition of standards.
- Coleman (1980), J. Efficiency, Utility, And Maximization. *Hofstra Law Review*: 8(3), Article 3.
- Council of the European Union (2020). ANNEX to COUNCIL DECISION authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for a new partnership agreement. ST 5721/20 ADD 1; ST 5870/20 ADD1 REV2.
- de Wit, J. (2013). Unlevel playing field? Ah yes, you mean protectionism. *Journal of Air Transport Management* 41. 10.1016/j.jairtraman.2013.11.012. https://www.researchgate.net/publication/259519730_Unlevel_playing_field_Ah_yes_you_mean_protectionism
- Deardorff, A. (2010). Economic effects of ‘leveling the playing field’ in international trade, *The Journal of International Trade & Economic Development*, 19(1), 9-32.
- Drezner, D. W. (2007). *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton University Press.
- European Commission (2012). Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee of the regions of EU State Aid Modernisation (SAM). Bussels 2012-05-08. COM(2012) 209 final. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:EN:PDF>
- European Commission (2017). EU competition law in innovation and digital markets: fairness and the consumer welfare perspective. Johannes Laitenberger Director-General for Competition, European Commission. MLex / Hogan Lovells event Brussels, 10.10.2017. https://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2017_15_en.pdf.
- European Commission (2018a). Regulatory issues Origin: European Commission, Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU. European Commission, 21 February 2018.
- European Commission (2018b). Comprehensive economic and trade agreement (CETA) meeting of the trade in goods committee, 29 November, 2018. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/april/tradoc_157818.pdf.
- European Commission (2020a). White paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies. COM(2020) 253. Brussels.
- European Commission (2020b). Press Statement by Michel Barnier following Round 6 of the negotiations for a new partnership between the European Union and the United Kingdom. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1400

European Commission (2020c). Communication from the Commission. A New Industrial Strategy for Europe. COM/2020/102 final.

Finacial Times (2020). China leads the way on global standards for 5G and beyond. Finacial Times 2020-08-056. <https://www.ft.com/content/858d81bd-c42c-404d-b30d-obe32a097f1c>

Freeman, R. B. (2010). Labor Regulations, Unions, and Social Protection in Developing Countries: Market Distortions or Efficient Institutions? In, *Handbook of Development Economics*, Vol. 5, 4657-4702.

Grossman, G., och Helpman, E. (1994), Protection for Sale, *The American Economic Review*, 84(4), 833-850.

Gustafsson, A. (2019). Busy doing nothing: Why politicians implement inefficient policies. *Constitutional Political Economy*, 30(3), 282-299.

Hansson, Sven Ove (2001), *Rättvisa och effektivitet – en idéanalys*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Hudec, Robert E., (1996) Differences in National Environmental Standards: The Level-Playing-Field Dimension. *Minnesota Journal of International Law*. 50.

ILO, (2019). Rules of the game – An introduction to the standards-related work of the International Labour Organization. ILP. [Rules of the Game: An introduction to the standards-related work of the International Labour Organization \(Centenary edition 2019\) \(ilo.org\)](#)

Johnson, M. (2020). The Elusive Notion of “Level Playing Field. Trade Knowledge Exchange, 2020-02-25. <https://trade-knowledge.net/commentary/the-elusive-notion-of-a-level-playing-field/>

Karstensson, L. (2018). The Day of the Merchant. University of Nevada, Las Vegas, Economics Faculty Publications, 4-18-2018.

Keller, W. (2004). International technology diffusion. *Journal of Economic Literature* 42(3), 752–782.

Kommerskollegium. (2016a). Handel och social hållbarhet, en kartläggning och analys. Kommerskollegium 2016:6. Stockholm. <https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2016/publ-handel-och-social-hallbarhet-webb.pdf>

Kommerskollegium. (2016b). Vad hindrar svensk utrikeshandel? Kommerskollegiums företagsundersökning 2016:5. <https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2016/publ-foretagsundersokningen-webb.pdf>

Kommerskollegium. (2018). Free trade agreements and countries outside: An analysis of market access for non-participating countries. Kommerskollegium, ISBN 978-91-88201-39.

Kommerskollegium (2019a). Trade effects of EU regional trade agreements – evidence and strategic choices. National Board of Trade Sweden, Dnr 2018/00044-13.

Kommerskollegium (2020a) Border Carbon Adjustments – An analysis of trade related aspects and the way forward. National Board of Trade Sweden. ISBN: 978-91-88201-67-6

Kommerskollegium. (2020b), En osäker omvärld. Så påverkas svenska företags internationella strategier av växande protektionism. <https://www.kommerskollegium.se/publikationer/rapporter/2020/en-osaker-omvarld/>

Krugman, P. (1984). Import Protection as Export Promotion: International Competition in the Presence of Oligopoly and Economies of Scale, in Kierzkowski, H. (ed.), Monopolistic Competition and International Trade, Oxford University Press, pp. 180-193.

Krugman, P., and Helpman, W (1989) “Trade Policy and Market Structure”. The MIT Press.

Marien, S. och Werner H. (2018) Fair treatment, fair play? The relationship between fair treatment perceptions, political trust and compliant and cooperative attitudes cross nationally, European Journal of Political Research, 58(1), 72-95.

Markusen, J. R., Melvin, J. R., Kaempfer, W. M., and Maskus, K (1995) International Trade: Theory and Evidence 1st Edition. McGraw-Hill. <https://www.amazon.com/International-Trade-Evidence-James-Markusen/dp/007040447X>

- Melitz, M. (2003). "The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity." *Econometrica* 71: 1695-1725. DOI: 10.1111/1468-0262.00467
- Melitz, M. (2005). When and how should infant industries be protected? *Journal of International Economics* 66, 177 – 196. https://scholar.harvard.edu/files/melitz/files/infant_jie.pdf
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books
- OECD. (2016). How stringent are environmental policies?. OECD Policy perspectives, February 2016. <http://www.oecd.org/economy/greeneco/How-stringent-are-environmental-policies.pdf>
- Perman, R., Ma, Y., Common, M., Maddison, D., and McGilvray, J. (2011). *Natural Resource and Environmental Economics*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Rawls, A. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press
- Robson, P. (1998). *The Economics of International Integration*. 4e utgåvan. Routledge. DOI <https://doi.org/10.4324/9780203019603>.
- Sauré, P. (2009). Revisiting the infant industry argument. *Journal of Development Economics*, 104-117.
- Sen, A. (2009). *The idea of Justice*. Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.
- Sturm, D., & Ulph, A., (2002) Environment, trade, political economy and imperfect information- a survey. Discussion papers in economics and econometrics. ISSN 0966-4246
- Summers, L. (1987). Should Tax Reform Level the Playing Field? NBER WP. 2132.
- United Nations. (2001a) Is there effectively a level playing field for developing country exports? AU: Erich Supper. United Nations. New York and Geneva.
- United Nations. (2001b). Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration. United Nations, report of the Secretary-General. United Nations Digital library. <https://digitallibrary.un.org/record/448375>
- United Nations (2005). Press release. [SECOND COMMITTEE DELEGATES STRESS NEED FOR HONG KONG TRADE TALKS TO FOCUS ON ELIMINATING BARRIERS, ENDING SUBSIDIES, LEVELLING PLAYING FIELD | Meetings Coverage and Press Releases \(un.org\)](https://www.un.org/News/Press/docs/2005/050520050505.htm)
- WTO. (2001). Ministerial declaration. DOHA WTO Ministerial: Ministerial declaration, WT/MIN(01)/Dec/1. [WTO | Doha 4th Ministerial - Ministerial declaration](https://www.wto.org/News/Press/docs/2001/WT010101.htm)
- WTO (2019). An undifferentiated WTO: Self-declared development status risks institutional irrelevance. WTO General council. WT/GC/W/757/Rev.1
- WTO. (2020). Importance of market-oriented conditions to the World Trading System. Statement from Brazil, Japan and the United States. WTO, WT/GC/W/803 Rev. 1. 2 October 2020.
- WTO. Agreement on Subsidies and Countervailing Measures.
- WTO. Dominican Republic – Import and sale of cigarettes. WTO. DS302. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds302_e.htm
- WTO. Korea- Measures affecting imports of fresh, chilled and frozen beef. DS161. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds161_e.htm
- WTO. Japan- Alcoholic beverages II. DS8, 10 och 11. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds10sum_e.pdf
- WTO | [What is the WTO? About the WTO – A statement by former Director-General Pascal Lamy](https://www.wto.org/News/Press/docs/2001/WT010101.htm)
- WTO | [News - Speech - DG Pascal Lamy - Lamy: Concluding the Doha Round will level the playing field of global trade](https://www.wto.org/News/Press/docs/2001/WT010101.htm)

Övriga källor

European Commission (2021), *Slides on Governance and Enforcement in the EU-UK Trade and Cooperation Agreement*, [PowerPoint Presentation \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/powerpoint-presentation)

Joint Statement of the Trilateral Meeting between the Trade Ministers of the United States, the EU and Japan, 23 maj 2019.

Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and EU, 14 januari 2020.

[Euroactive.com 09-12-2019: EU to push new standards for 'greenest' car batteries on earth.](https://euroactive.com/09-12-2019:EU-to-push-new-standards-for-greenest-car-batteries-on-earth)

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/april/tradoc_157818.pdf

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/slides_regulatory_issues.pdf

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655

[https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-EU-Green-Deal-carbon-border-adjustment-mechanism-](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-EU-Green-Deal-carbon-border-adjustment-mechanism)

<https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/>

[Fairness and competition | European Commission \(archive-it.org\)](https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/fairness-and-competition)

<https://legacy.trade.gov/enforcement/>

https://www.astm.org/SNEWS/JULY_2002/tobon_julo2.html

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html

<https://www.trade.gov/trade-guide-wto-subsidies>

https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gats_art17_jur.pdf

https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_neg_mea_e.htm

<http://www.oecd.org/trade/topics/levelling-the-playing-field/>

<https://world-news-monitor.com/climate/2021/01/12/greek-candidate-for-oecd-s-top-job-to-push-for-level-playing-field/>

Kommerskollegium är Sveriges myndighet för utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Vår uppgift är att förbättra möjligheterna för internationell handel med utgångspunkt i öppenhet, klara spelregler och fri rörlighet på EU:s inre marknad.

Målet för vårt arbete är att bidra till en väl fungerande inre marknad, en extern handelspolitik i EU som bygger på frihandel samt ett öppet och starkt multilateralt handelssystem.

Vi förser regeringen med beslutsunderlag, utredningar och yttranden samt deltar i internationella möten och förhandlingar.

Kommerskollegiums Solvitcenter hjälper företag och privatpersoner som stöter på problem med den fria rörligheten. Vi är också värd för flera nätverk med näringslivsorganisationer och myndigheter som syftar till att utveckla förutsättningarna för handeln.

I vår roll som handelsmyndighet ingår dessutom att ge stöd till utvecklingsländer genom handelsrelaterat utvecklingssamarbete. Det sker bland annat genom kontaktpunkten Open Trade Gate Sweden som bistår exportörer från utvecklingsländer i deras handel med Sverige och EU.

Med våra utredningar och rapporter vill vi öka kunskapen om handelns betydelse för samhällsekonomin och för en global hållbar utveckling.

Kommerskollegium, april 2021. ISBN: 978-91-88201-81-2



Kommerskollegium
National Board of Trade Sweden

Box 6803, 113 86 Stockholm
Telefon 08 690 48 00
E-post registrator@kommerskollegium.se
www.kommerskollegium.se