

NOTAT

23. april 2020

EU BØR PRESSE KINA MED HANDELSAFTALE

Kontakt:

Seniorrådgiver, Svend Roed Nielsen

+45 25 26 75 23

srn@thinkeuropa.dk

RESUME *Coronapandemien har ikke blot skabt en verdensomspændende sundhedskrise, men også en dyb økonomisk krise. Der er risiko for, at det fører til nye protektionistiske tiltag, men EU har en stor interesse i at bevare og udvikle frihandelsorienterede initiativer og orientere sig mere globalt og markedsorienteret.*

Det gælder ikke mindst over for Kina, som er EU's næststørste handelspartner, men som på en lang række områder ikke lever op til de standarder og vilkår, som gør sig gældende for EU. Det skaber en unfair konkurrencesituation for europæiske virksomheder. Vejen frem er at indgå tættere dialog med henblik på at indgå en ambitiøs frihandelsaftale med Kina. Sker det ikke, vil det overlade den globale handelspolitiske dominans til USA og Kina, hvilket ikke vil være i europæisk interesse.

En frihandelsaftale med Kina skal bl.a. give virksomheder i EU bedre markedsadgang til det nu på en række områder lukkede og ofte politisk styrede kinesiske marked og lægge pres på Kina for at overholde verdenshandelsorganisationen WTO's regler. Samtidig er der grund til at styrke kontrollen med kinesiske investeringer i EU. Det er allerede velkendt, at kineserne har opkøbt kritisk infrastruktur i stor stil i Europa, og krisen kan føre til, at kinesiske virksomheder forsøger at overtage kriseramte europæiske virksomheder – med staten i ryggen.

En forudsætning for at presse Kina i en mere ligeværdig og regelbaseret retning er dog enighed og sammenhold internt i EU. Her er der imidlertid uenighed mellem en

gruppe af store lande, Tyskland, Frankrig, Italien og Polen, som ønsker at udvikle "European champions" med en pick the winner-strategi, og 15 mindre og mere frihandelsorienterede lande, som er imod en stærkere statslig indgriben i markedet.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Coronakrisen forstærker behovet for, at EU arbejder på en mere ambitiøs og langsigtet Kina-politik.
- Hovedmålene bør være at modvirke protektionisme og binde Kina ind i en WTO-medholdelig frihandelsaftale.
- En frihandelsaftale med Kina skal give markant bedre markedsadgang for europæiske virksomheder til det fortsat lukkede og politisk styrede kinesiske marked.
- Kineserne kan være hurtigere ude af coronakrisen end EU (og USA), hvilket kan give dem en styrkeposition, som kan misbruges – f.eks. til opkøb af kriseramte europæiske virksomheder.
- EU har over for Kina hidtil fokuseret på delaftaler om emner, der blev fastlagt i *EU-China Strategic Outlook*, der blev vedtaget af Det Europæiske Råd i marts 2019. Nu er dette katalog med de vigtigste områder ved at være udtømt.
- EU har også siden 2014 forhandlet med Kina om en investeringsaftale. Denne skulle efter planen være underskrevet hen over sommeren, men er nu udskudt på ubestemt tid som følge af corona.
- Der er behov for en mere offensiv politik for at styrke konkurrenceevnen hos virksomhederne i EU. Dette kan bl.a. ske ved øgede midler til forskning og udvikling på områder, hvor europæiske virksomhederne har særlige markedsmuligheder.
- Der er spændinger og uenigheder mellem de protektionistiske og de mere frihandelsorienterede lande i EU om en fremtidig EU-politik over for Kina.
- Danmark, som traditionelt tilhører den frihandelsorienterede gruppe af lande i EU, har til manges overraskelse ikke ønsket at medunderskrive et fælles brev om vigtigheden af at sikre fri konkurrence i EU.

Coronakrisen vil varigt ændre verden. Det er overskriften på en rundspørge, som den anerkendte magasin Foreign Policy i marts foretog hos 12 ledende udenrigspolitiske analytikere.¹ Følgende centrale meldinger gik igen i flere af analytikernes kommentarer:

- Nationalstaterne vil blive styrket på bekostning af forpligtende internationalt politisk og økonomisk samarbejde.
- Coronakrisen vil umiddelbart accelerere den skepsis mod og svækkelse af globaliseringen, der allerede var i gang i mange vestlige lande, og styrke national produktion eller i det mindste søgen efter mere robuste og enkle værdikæder for virksomhedernes fremtidige produktion. På længere sigt kan der dog komme øget erkendelse af globaliseringens nødvendighed inden for teknologi, produktion og politik.
- Kina og andre konkurrencedygtige asiatiske lande vil derimod straks styrke deres globale indsats endnu mere, da de er på vej ud af sundhedskrisen, mens resten af verden stadig kæmper.
- USA vil både blive yderligere svækket i magtkampen med Kina og mere generelt ved ikke længere at stå så stærkt som globalt forbillede.
- EU vil opleve stigende intern splittelse og samarbejdsproblemer, som også kan begrænse EU's geopolitiske ambitioner.
- En række lande kan gå ind i en meget langvarig og dyb økonomisk og politisk krise, hvilket især gælder en række udviklingslande, der havde set globaliseringen som en mulighed for at kunne skabe beskæftigelse for store lavtlønnede befolkningsgrupper via outsourcing fra de velstående lande, men hvor øget protektionisme og fokus på national produktion kan underminere dette.

Det er ikke noget lyst billede, der her tegnes for de vestlige lande. Men det er et billede, som må få vestlige ledere til seriøst at overveje, om der ikke netop i denne krisetid er behov for et lederskab med ambitiøse og mere langsigtede politikker som modvægt til nogle af de dystre scenarier, der her fremlægges.

Af flere grunde er der netop i den nuværende økonomiske krise særlig risiko for øget global protektionisme. For det første er virksomhedernes gæld nu relativt set en hel del større end under finanskrisen, så mange af dem er mere sårbare og de vil kræve økonomisk beskyttelse. For det andet er WTO i krise, og USA er ikke klar til at tage globalt ansvar. For det tredje har coronapandemien fået stribevis af lande – bl.a. de europæiske – til at lukke sig om sig selv, og der har været

¹ Foreign Policy, marts 2020, https://foreignpolicy.com/?_ga=2.103787913.808855825.1586331978-2075103364.1586331978.

protektionistiske tiltag for at sikre national forsyningsikkerhed af medicin og hospitalsudstyr. Endelig vil de lande, der først formår at genrejse sig økonomisk, stå stærkt. Meget tyder på, at Kina her vil være ledende og derfor få mulighed for at overtage endnu større andele af det globale marked og foretage urimeligt lukrative investeringer i lukningstruede virksomheder.

Konkurrencekommissær Margrethe Vestager advarer i Financial Times den 12. april mod kinesiske opkøb af europæiske virksomheder, som er økonomisk svækket af coronakrisen. Hun peger på, at Kommissionen ikke vil have indvendinger imod, at medlemslandene selv forsøger at hindre fjendtlige overtagelser, f.eks. ved statslige aktieopkøb i truede virksomheder.² Dette er dog en fremgangsmåde, der må benyttes med omtanke, idet den meget let kan udløse såvel berettigede som uberettigede protektionistiske tiltag i visse EU-lande. Det gælder også internationalt, hvor virksomheder i EU har store investeringsinteresser ikke mindst i Kina. Sigtet må være at beskytte kritisk infrastruktur samt strategisk vigtige virksomheder inden for højteknologi og nu også inden for sundhedssektoren. Vestagers udmelding viser imidlertid klart, at man i den pressede økonomiske situation må være opmærksom på de globale magtpolitiske tiltag, der vil komme i slipstrømmen af coronakrisen.

Nathalie Tocci, der bl.a. er særlig rådgiver for EU's udenrigschef Josep Borell, har anført, at den internationale orden bevæger sig fra en unipolær verdensorden, med USA som den eneste supermagt, til en multipolær verdensorden med flere jævnbyrdige stormagter. Her vil især Kina stå styrket. Rivaliseringen mellem stormagterne har allerede resulteret i handelskonflikter, nogle med en sikkerhedsmæssig dimension som f.eks. det kinesiske selskab Huawei's adgang til kritisk, digital infrastruktur i vestlige lande.³

Et eksempel på, at den nuværende krise udnyttes magtpolitisk, er Kinas meget aktive "maske-diplomati". Her har kinesiske leverancer af beskyttelsesudstyr til vestlige lande været ledsaget af massive mediekampagner rettet mod landenes befolkninger, som har iscenesat Kina som den store redningsmand, og EU som en inkompetent organisation, der ikke var i stand til at hjælpe sine medlemmer.⁴ Omvendt bad Kina EU om at være diskret med den hjælp, som blev sendt til Kina, før coronaen ramte Europa. Derfor er der mere end nogensinde behov for, at EU

² Vestager urges stakebuilding to block Chinese takeovers, Financial Times, april 2020, <https://www.ft.com/content/e14f24c7-e47a-4c22-8cf3-f629da62b0a7>

³ How coronavirus will upturn the global order, Politico, april 2020, <https://www.politico.eu/article/coronavirus-upturns-global-order-china-united-states/>

⁴ Coronakrisen: Et maskespil for stormagter, Lykke Friis, 25. marts 2020, <http://thinkeuropa.dk/politik/coronakrisen-et-maskespil-stormagter>.

er geopolitisk aktiv. EU må bl.a. se på, om der kan tages initiativer til en globaliseringspolitik, der kan få bred intern opbakning, og som kan modvirke ukoordinerede nationalistiske tendenser og vidtgående protektionisme, som blot vil uddybe og forlænge den alvorlige økonomiske krise vi nu står overfor.

Verdenshandelens Bermudatrekant

Inden for global handelspolitik er der tre helt centrale og magtfulde aktører: EU, USA og Kina. Siden afslutningen af 2. Verdenskrig har der været et nært samarbejde mellem Europa og USA. Her har man med succes arbejdet for at etablere multilaterale institutioner og aftaler med tilhørende globale spilleregler, standarder og værdier. Den centrale ramme for reguleringen af verdenshandelen var først GATT, som senere blev afløst af verdenshandelsorganisationen WTO. En række globale handelsrunder inden for disse rammer har resulteret i omfattende liberalisering af verdenshandelen, ligesom der er aftalt spilleregler og standarder, som i høj grad er blevet til netop på initiativ af EU og USA.

Denne vestlige dominans er imidlertid siden 00'erne i stigende grad udfordret af nye spillere. Det gælder ikke mindst en række store lande i Latinamerika, Afrika og i Asien, specielt Kina. En af konsekvenserne har været, at det har vist sig uhyre vanskeligt at opnå den enighed, som er nødvendig for nye globale aftaler i WTO. Dette er også årsagen til, at WTO's Doha-handelsrunde, der indledtes i 2001, endegyldigt kørte fast i 2006 og fortsat er lammet.

Da den bedste model med globale WTO-aftaler således blev blokeret, valgte EU efter nogen tøven den næstbedste løsning, nemlig at forhandle og indgå en serie ambitiøse og vidtgående bilaterale frihandelsaftaler (*Free Trade Agreements, FTA*). Det samme gjorde USA og andre lande. I 2013 var optimismen på dette område stor, idet EU og USA havde indledt drøftelser om en Transatlantisk Investerings- og Frihandelsaftale (TTIP). Den ville dække ca. 30 pct. af verdenshandelen. Samtidig var 13 lande i Stillehavsområdet med USA i førersædet i gang med en lignende aftale, Trans Pacific Partnership Agreement (TPP) dækkende ca. 40 pct. af verdenshandelen. Var disse to enorme aftaler faldet på plads, ville EU og USA med stor sandsynlighed kunne have fortsat med at sætte normerne og standarderne for den globale handel, hvor selv Kina måtte rette ind.

Det gik imidlertid anderledes. TTIP løb ind i stor modstand internt i EU. Og i USA valgte Trump at trække amerikanerne ud af TPP-forhandlingerne og afbryde TTIP-forhandlingerne. I stedet spirede antiglobalisering, protektionisme og konflikter mellem de tre ledende handelspartnere.

Derfor har EU siden 2016 været i en ny og mere presset handelspolitisk situation. Det tætte parløb mellem EU og USA er kørt af sporet med Trumps *America First*-politik. Det historiske transatlantiske samarbejde er afløst af sanktioner og handelskonflikter. Internt i EU har antiglobaliseringen og protektionismen også bredt sig. Brexit er en del af dette. Samtidig er en nødvendig reform af WTO kørt fast, bl.a. som følge af at en række større mellemindkomst-lande ikke længere vil acceptere, at EU og USA alene sætter kursen. Hertil kommer, at amerikanerne direkte har valgt at underminere WTO's afgørende tvistbilæggelsessystem. Her er det øverste organ, Appeldomstolen, sat ud af kraft, fordi USA ikke vil udnævne nye dommere hertil.

Samtidig har Kina, der blev medlem af WTO i 2001, takket være en massiv økonomisk vækst nu indtaget pladsen som én af de tre afgørende globale handelsmagter. Forventningerne om, at Kina gradvist ville udvikle sig i en mere markedsøkonomisk retning, har imidlertid ikke holdt stik, og virksomheder i EU står ift. Kina over for massive udfordringer pga. unfair konkurrence fra kinesiske virksomheder såvel på det store kinesiske marked men også i tredjelande og internt i EU.

Det betyder, at EU nu i langt højere grad selv må kæmpe for at forsvare sine globale handelsinteresser over for både USA og resten af verden, ikke mindst Kina. En vigtig beslutning var her vedtagelsen af et forslag om at styrke EU's Trade Defence Instruments (TDI), der omfattede anti-dumping og anti-subsidiering i 2018. Kommissionen har imidlertid signaleret, at der er behov for en yderligere indsats. I kommissionspræsident Ursula von der Leyens brev til handelskommissær Phil Hogan nævnes følgende tre tiltag:⁵

- 1) At styrke EU's evne til at beskytte sig mod unfair handelspraksis.
- 2) At øge muligheden for at anvende handelssanktioner over for andre handelspartners illegale aktiviteter.
- 3) At udnævne en Chief Trade Enforcement Officer, der skal sikre bedre overholdelse af EU's frihandelsaftaler.

De to første tiltag er ikke mindst rettet mod de andre store handelspartnere, USA og Kina. I forholdet til USA er EU-linjen at være klar til at forsvare sig mod uretmæssige angreb fra USA's side, men samtidig undgå selv at skabe yderligere

⁵ Mission letter to Commissioner-designate for Trade, Phil Hogan, Kommissionsformand Ursula von der Leyen, 2019, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-phil-hogan-2019_en.pdf.

konflikter med en – også handelspolitisk – utilregnelig amerikansk præsident. Mange håber Donald Trump ikke genvælges, og at det vil muliggøre et mere konstruktivt samarbejde, også selv om Demokraterne ikke just er frihandelssindede.

I forholdet til Kina er der derimod behov for en styrket handelspolitisk indsats fra EU's side, idet Kina ikke viser udvikling mod mere markedsøkonomi – tværtimod. Det udfordrer i stigende grad europæiske virksomheder på en række områder. I 2020 var der planlagt to store møder mellem EU og Kina, dels det årlige møde som led i den strategiske aftale, dels et topmøde i Leipzig til september. De er nu begge udsat, men vil sandsynligvis blive holdt, når situationen tillader det. Det er derfor nu, at EU bør se på behovet for at opdatere sin Kina-politik på handelsområdet, hvor også den nye alvorlige globale økonomiske krise vil bidrage til dagsordenen.

Hovedelementerne i EU's eksisterende handelspolitik over for Kina

De grundlæggende aftaler for EU's relationer til Kina startede med aftalen om etablering af diplomatiske relationer, der blev indgået i 1975. Den er de seneste årtier blevet efterfulgt af en hastig udbygning af en række formelle samarbejdsrelationer. Der afholdes årlige topmøder og ministermøder samt over 60 sektordialoger. Relationer til Kina er baseret på nogle grundlæggende aftaler, dels den fælles "EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation"⁶, dels de interne "EU 2016 Strategy on China", samt "EU-China-A Strategic Outlook", der blev vedtaget af Det Europæiske Råd i marts 2019.⁷ Det sidstnævnte papir indeholder en række anbefalinger, der skal fremme EU's interesser over for Kina. På det økonomiske og handelsmæssige område er der fem vigtige anbefalinger:

1. Reform af WTO

Dette emne var planlagt til at være hovedemnet på den nu udsatte WTO-ministerkonference i Kasakhstan i juni 2020. Der er i den grad behov for reformer af WTO, der ikke har kunnet levere enighed om væsentlige multilaterale handelsaftaler. USA's lammelse af appeldomstolen, som endelig afgør tvister på handelsområdet, har forstærket denne krise. Endelig er der handelskonflikten mellem USA og Kina, som er et klart eksempel på, at selv de store spillere helt tilsidesætter WTO-reglerne. EU presser på for en vidtgående WTO-reform, men

⁶ EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation, EEAS, http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china_2020_strategic_agenda_en.pdf.

⁷ EU-China Relations factsheet, EEAS, 2019, https://eeas.europa.eu/topics/external-investment-plan/34728/eu-china-relations-factsheet_en.

der var ikke udsigter til væsentlige fremskridt på den nu udsatte ministerkonference. Man skulle også der drøfte, hvilke udviklingslande der reelt har behov for lempelige handelsvilkår, og hvilke fremstormende vækstøkonomier – her især Kina – der ikke længere bør kunne påberåbe sig de særlige privilegier som en udviklingsstatus giver.⁸

2. Bilateral investeringsaftale mellem EU og Kina

Det politisk styrede marked i Kina har altid været vanskeligt for europæiske virksomheder, som ønsker at lave investeringer der, eller bliver presset til det for at få adgang til markedet. Det er baggrunden for, at EU i 2014 tog initiativ til at indlede forhandlingerne om en bilateral investeringsaftale med Kina.

Hovedformålet med investeringsaftalen er at skabe mere gennemsigtighed samt fair og lige behandling af EU-virksomheder sammenlignet med lokale virksomheder. Det gælder også beskyttelse mod ekspropriation uden rimelig grund og mod fuld erstatning, samt sikkerhed for udførsel af udbytte, i fokus. Endvidere skal der aftales en ekstern og politisk neutral instans til afgørelser i investeringstvister. Det er nok en bilateral aftale, der i princippet skulle give fordele begge veje, men reelt er det virksomheder i EU, der ville have glæde af en sådan aftale, idet markedet i EU allerede er tilgængeligt og regulært at investere i, også for kinesiske virksomheder. Det var som nævnt ambitionen at afslutte forhandlingerne hen over sommeren i 2020, så aftalen er klar til underskrivelse på det nu udsatte topmøde mellem EU og Kina, der var planlagt til september i Leipzig. Når aftalen er på plads, vil den afløse de aftaler, de enkelte EU-medlemslande har med Kina.

3. EU-tiltag til imødegåelse af kinesiske subsidier

Som nævnt har Kommissionen bebudet nye tiltag til at styrke EU's evne til at beskytte sig mod unfair handelspraksis samt øget mulighed for at anvende handelssanktioner over for andre handelspartners illegale aktiviteter. Målet er at imødegå de urimelige fordele kinesiske virksomheder opnår ved statssubsidieret eksport og salg på hjemmemarkedet, men også mht. deres internationale virksomhedsopkøb som tidligere nævnt.

4. Screening af udenlandske direkte investeringer i EU

⁸ Rådsmøde (udenrigsanliggender - handel) den 21. november 2019, det udenrigspolitiske nævn, 2019, <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/UPN/bilag/27/2101231/index.htm>.

Kommissionen tog i 2017 initiativ til en mekanisme, hvor udenlandske direkte investeringer i EU tages op til kritisk vurdering. Formålet er at sikre EU's strategiske interesser, som kan trues, hvis udenlandske investorer får kontrol over særligt sensitive områder, der er centrale for EU's sikkerhed og økonomiske uafhængighed. Ordningen trådte officielt i kraft den 10. april i år.⁹ Den indebærer, at der skal være en dialog mellem medlemslandene og Kommissionen vedrørende visse udenlandske investeringer, som kan udgøre en trussel mod et eller flere EU-landes strategiske interesser. Medlemslandene har initiativet til at foretage screeningen og træffe den endelige beslutning, men der skal forinden være en dialog, hvor Kommissionen kan komme med en erklæring, og andre medlemslande blive orienteret og bidrage med deres synspunkter. Igen er det en ordning, der i princippet er rettet mod alle landes direkte investeringer i EU-området, men reelt sigter den mod kinesiske investeringer.

5. Bedre adgang til det kinesiske marked for offentlige udbud

Her er der tale om et enormt og stort set utilgængeligt marked for europæiske virksomheder. Det skyldes, at kinesiske love, reguleringer og politikker begunstiger lokale firmaer på bekostning af udenlandske. Denne adfærd er i strid med de regler, der findes i WTO's General Procurement Agreement (GPA). EU kan dog ikke angribe Kina i WTO, fordi Kina ikke har tilsluttet sig WTO's GPA. Det er derfor kravet fra EU's side, at Kina snarest tilslutter sig WTO's GPA. Det er der dog ringe vilje til fra kinesisk side, idet dette beskyttede marked giver særligt store fordele for Kinas industripolitik, hvor egne firmaer kan vokse sig store på et beskyttet hjemmemarked og dermed gøre sig klar til at angribe de globale markeder.

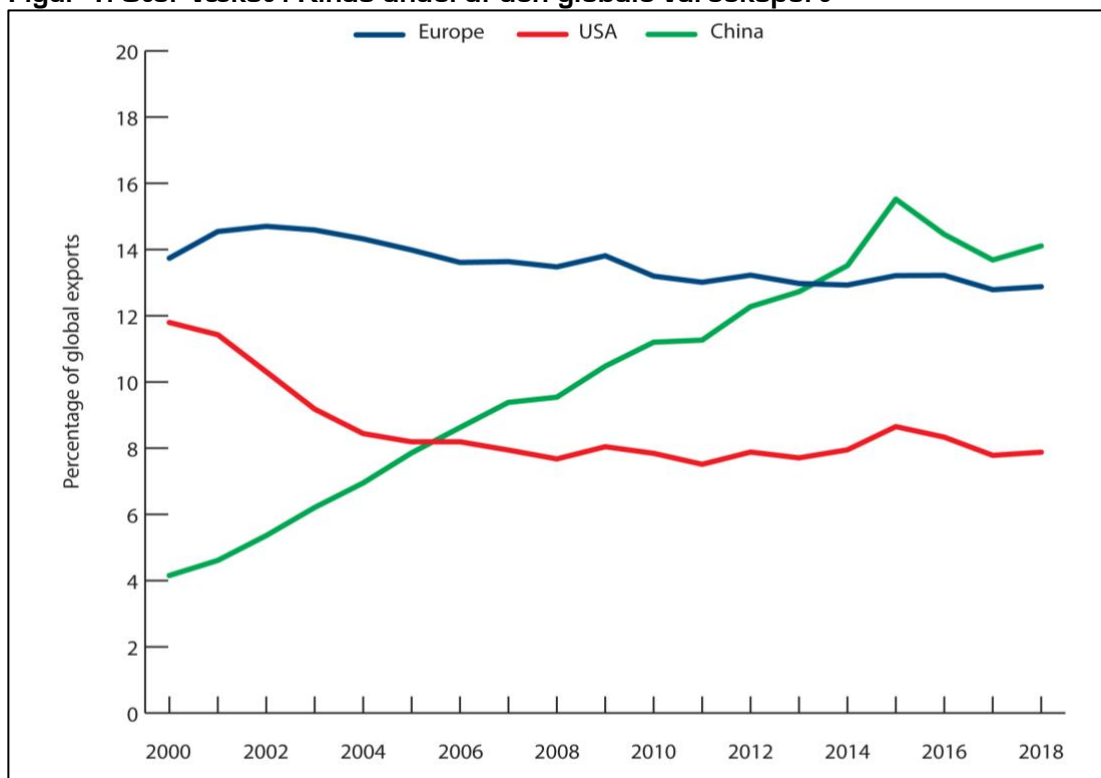
Nogle af disse fem tiltag er nu under behandling og Kommissionen har argumenteret for og fået medlemslandenes støtte til, at man i første række skulle koncentrere sig om disse emner, inden man tog nye områder op. Samlet er der grund til at anerkende, at EU har prøvet at få en bedre regulering af de økonomiske og handelsmæssige relationer til Kina. Det er bare ikke tilstrækkeligt. Den nuværende globale krise med risiko for udbredt protektionisme taler for en mere samlet og ambitiøs handelspolitisk tilgang over for Kina.

Krisen nødvendiggør en mere aktiv handelspolitik over for Kina

⁹ EU foreign investment screening regulation enters into force, EU-Kommissionen, 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2088.

Allerede inden den nuværende krise i verdensøkonomien var der bestemt grund til at være bekymret for de europæiske virksomheders globale konkurrenceevne sammenlignet med de konkurrerende kinesiske virksomheder. Det fremgår med al tydelighed af nedenstående figur, der viser eksportvæksten for varer fra Kina sammenholdt med EU og USA.

Figur 1. Stor vækst i Kinas andel af den globale vareeksport



Kilde: Should the EU develop 'European champions' to fend off Chinese competition?, Centre For European Reform, marts, 2020, https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_JS_5.3.20_fin.pdf.

I lyset af Kinas stadig mere dominerende globale økonomiske position, og at EU ikke længere kan forlade sig på WTO og et tæt samarbejde med USA, er der nu grund til at overveje, om EU ikke bør formulere en samlet og mere aktiv handelspolitisk indsats over for Kina.

En mere aktiv handelspolitisk indsats fra EU over for Kina må basere sig på to hovedområder: 1) At de europæiske virksomheders globale konkurrenceevne styrkes. 2) At der indledes forhandlinger om en ambitiøs frihandelsaftale med Kina. Begge disse gennemgås nedenfor.

Europæiske virksomheders globale konkurrenceevne skal styrkes

For at EU-virksomheder kan klare sig over for de kinesiske virksomheder er der behov for en mere aktiv industripolitik over for Kina. Her har Kommissionen fremlagt flere forslag i sin nye Industristrategi.¹⁰ Allerede inden udgivelsen af strategien, var det klart, at der var forskellige ønsker internt i EU. Økonomiministerne i de fire store lande – Tyskland, Frankrig, Italien og Polen – har i et fælles brev fra d. 4. februar til Margrethe Vestager argumenteret for en revision og styrkelse af EU's konkurrenceregler, som bl.a. skal øge muligheden for at udvikle "European Champions" – virksomheder, som opnår en global markedsposition inden for bestemte områder eller brancher. Faktisk er modellen ikke ulig den kinesiske. Det vil være en art *pick the winner*-strategi med udvælgelse af konkrete store virksomheder, som EU og medlemslandene satser særligt på at støtte og udvikle, så de bedre konkurrerer på globalt plan. Baggrunden for brevet er Kommissionens afvisning af anmodningen om milliardfusionen mellem togdivisionerne i tyske Siemens og franske Alstom.¹¹

En kreds på 15 traditionelt mere frihandelsorienterede lande anført af Finland har derefter sendt et modsvar. Her argumenterer de for en styrkelse af EU's indre marked og et fair, åbent og konkurrencepræget hjemmemarked, som det bedste redskab for at styrke EU-virksomhedernes konkurrenceevne på globalt plan og samtidig øge innovation, forskning og udvikling. Disse lande frygter, at en *pick the winner*-model vil føre dels til fejlvalg, dels til begrænsninger i konkurrencen på EU's indre marked.¹² Til manges overraskelse tilsluttede Danmark sig ikke denne gruppe af frihandelsorienterede lande.¹³

Et kompromis mellem disse modstående holdninger skal findes. Kommissionen har i sit udspil den 10. marts i år søgt at finde balancen ved at pege på behovet for at styrke EU's virksomheder inden for det digitale og det grønne område, en reduktion af barriererne på EU's indre marked, en evaluering af konkurrencereglerne og bedre markedsadgang globalt, bl.a. via offentlige indkøb.¹⁴ Samtidig må det undersøges, om ikke også EU's forsknings- og

¹⁰ EU's industristrategi, EU-Kommissionen, 2020, https://ec.europa.eu/denmark/news/industry-strategy-200310_da.

¹¹ EU big four press Vestager to clear path for champions, Politico, 2020, <https://www.politico.eu/article/eu-big-four-france-germany-italy-poland-press-executive-vice-president-margrethe-vestager-to-clear-path-for-champions/>

¹² Letter to Vestager, Politico, 2020, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/02/Letter-to-Vestager.pdf>

¹³ Besvarelse af spørgsmål 176 alm. del stillet af udvalget den 27. marts 2020 efter ønske fra Eva Kjer Hansen (V), <https://www.ft.dk/samling/20191/almdele/euu/spm/0/svar/1648921/2174659/index.htm>.

¹⁴ Europas virksomheder skal gøres klar til fremtiden: En ny industristrategi for et globalt konkurrencedygtigt, grønt og digitalt Europa, EU-Kommissionen, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip_20_416

udviklingspolitik mere effektivt og massivt kan anvendes til målrettet kommercielt at fremme de sektorer og virksomheder, hvor EU har særlige muligheder internt i EU og globalt. En sådan styrket forskning og udvikling kan være det, der her kan samle EU-landene.

Handelssanktioner og screening af investeringer

Som nævnt ovenfor har den nye Kommission allerede peget på behovet for dels en styrkelse af EU evne til at beskytte sig mod unfair handelspraksis, dels øget mulighed for at anvende handelssanktioner over for illegale handelsaktiviteter. EU har nu indgået aftaler med 16 andre lande, herunder Kina, om mekanismer til bilæggelse af handelstvister, der kan træde i stedet for den nu lammede WTO-appeldomstol. EU-landene blev 16. april i år i Rådet af handelsministre enige om at EU skal tilslutte sig denne tvistbilæggelses mekanisme. EU må nu også i praksis vise vilje til at bruge mekanismen, hvis Kina fortsat tilsidesætter de regler, de har underkastet sig i WTO. Får EU medhold i WTO, må man også være klar til at følge op med passende sanktioner.

Med hensyn en styrket screening af udenlandske investeringer blev man i marts 2020 enige i om en ny fælles politik på dette område, som vil være effektiv fra oktober i år. Denne skal sikre en tæt koordination mellem Kommissionen og medlemslandene om konkrete sager vedrørende udenlandske investeringer i kritiske dele af EU's økonomi således, at der ikke gives køb på den nødvendige beskyttelse og suverænitet. Det er en politik, der rettes mod alle udenlandske investorer, men den er særlig relevant over for Kina og deres aktiviteter med at opkøbe kritisk infrastruktur rundt omkring i verden.¹⁵

Kinas status som udviklingsland i WTO

EU må også presse på for, at Kina ikke længere i WTO-sammenhæng har status som udviklingsland med de handelsprivilegier, dette giver. Det kan imidlertid blive svært at få opbakning til dette i WTO, idet andre mere udviklede udviklingslande vil føle, at en sådan beslutning også kan ramme dem. Lykkes det ikke i WTO er den eneste mulighed, at man i kommende bilaterale forhandlinger og indgåede aftaler – og mest effektivt inden for en forhandling om en frihandelsaftale med Kina – kan fjerne eller udfase så mange af disse urimelige privilegier som muligt.

¹⁵ EU foreign investment screening regulation enters into force, EU-Kommissionen, 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2088.

Kinas status som markedsøkonomi

Da Kina blev medlem af WTO i 2001, blev det aftalt, at Kina senest 15 år senere skulle have tildelt status som markedsøkonomi. Som nævnt forventede man dengang – måske for optimistisk – at Kina ville bevæge sig i den retning og efter en passende overgangsperiode have nået en rimelig grad af liberal markedsøkonomi. Nu er denne optimisme væk, og man ser en fortsat meget stærk statslig styring af virksomhederne, samt at rammevilkårene for udenlandske investorer og eksportører er klart ringere end det, der gives til de kinesiske virksomheder. EU har derfor afvist at give Kina markedsøkonomisk status. Det betyder primært, at EU lettere kan anvende antidumping-instrumentet med handelssanktioner til følge over for kinesiske virksomheder, der via subsidier eller andre fordele forsøger at sælge deres produkter på EU-markedet til en unfair lav pris. EU må fastholde denne linje og først ændre den, når aftaler med Kina sikrer mod dumping.

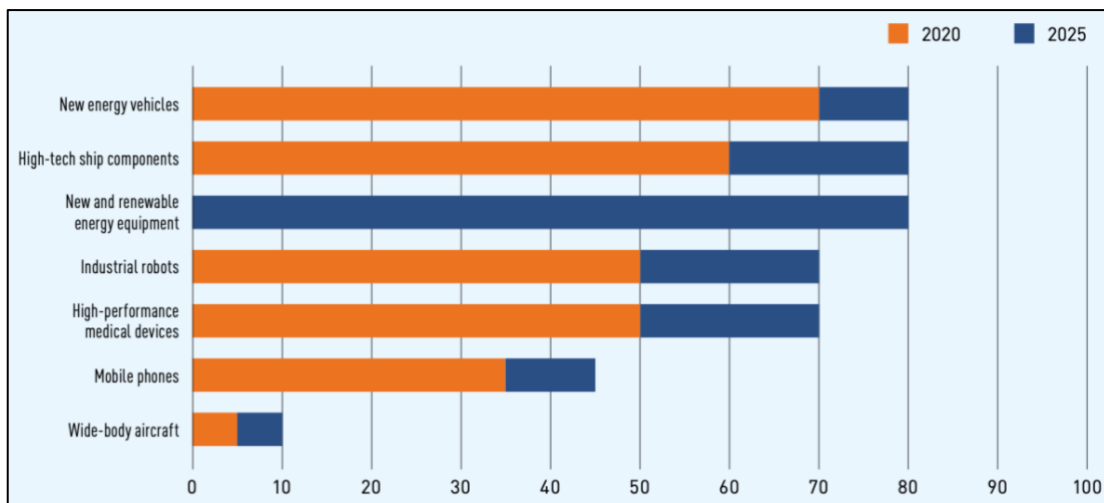
Forskning og udvikling kan styrke EU's globale konkurrenceevne

Et af midlerne til at sikre enighed om en styrket EU-Kina-politik er at anvende EU's forskningspolitik til at styrke europæiske virksomhedernes konkurrenceevne og kombinere dette med en mere offensiv EU-handelspolitik. Her er det vigtigt ikke kun at øge EU's forskningsmidler, men også prioritere de sektorer, hvor EU har styrkepositioner og eksportinteresser, bl.a. elektronik, pharma, el-biler og avanceret industrielt og elektrisk udstyr. Kina har øget sin satsning på forskning og udvikling massivt og brugte i 2017 2,13 pct. af BNP, mens EU var nede på 2,07 pct. af BNP. Ifølge Business Europe bør EU-landene være mere ambitiøse på dette område og stile efter 3 pct. af BNP til forskning og udvikling for at blive mere konkurrencedygtig.¹⁶ Det er også inden for de forsknings- og innovationsintensive sektorer, at Kina ved sin Made in China-strategi har en klar målsætning om at sætte sig mere dominerende på det kinesiske hjemmemarked. Dette fremgår af figur 2.

Figur 2. Made in China 2025

Semi-officielle mål for andel af hjemmemarked for kinesiske produkter i udvalgte sektorer, pct.

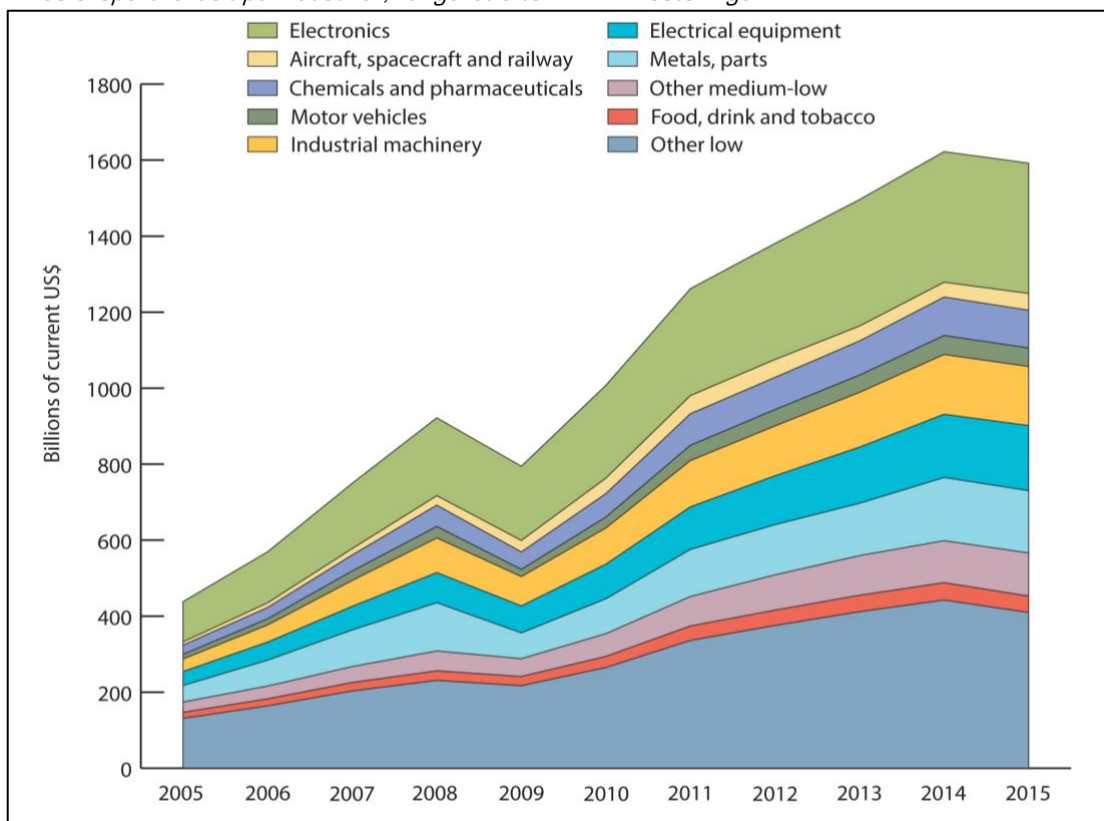
¹⁶ EU and China Addressing systemic challenge, Business Europe, 2020, <https://www.businesseurope.eu/publications/eu-and-china-addressing-systemic-challenge>.



Kilde: MERICS, 2016 i EU and China Addressing systemic challenge, Business Europe, 2020.
Også på det globale marked har Kina især haft særlig fremgang i sin afsætning inden for nogle af de forskning-og udviklingstunge produkter. *Se figur 3.17*

Figur 3. Kinas eksport stiger

Kinas eksport fordelt på industrier, rangeret efter R&D-investeringer



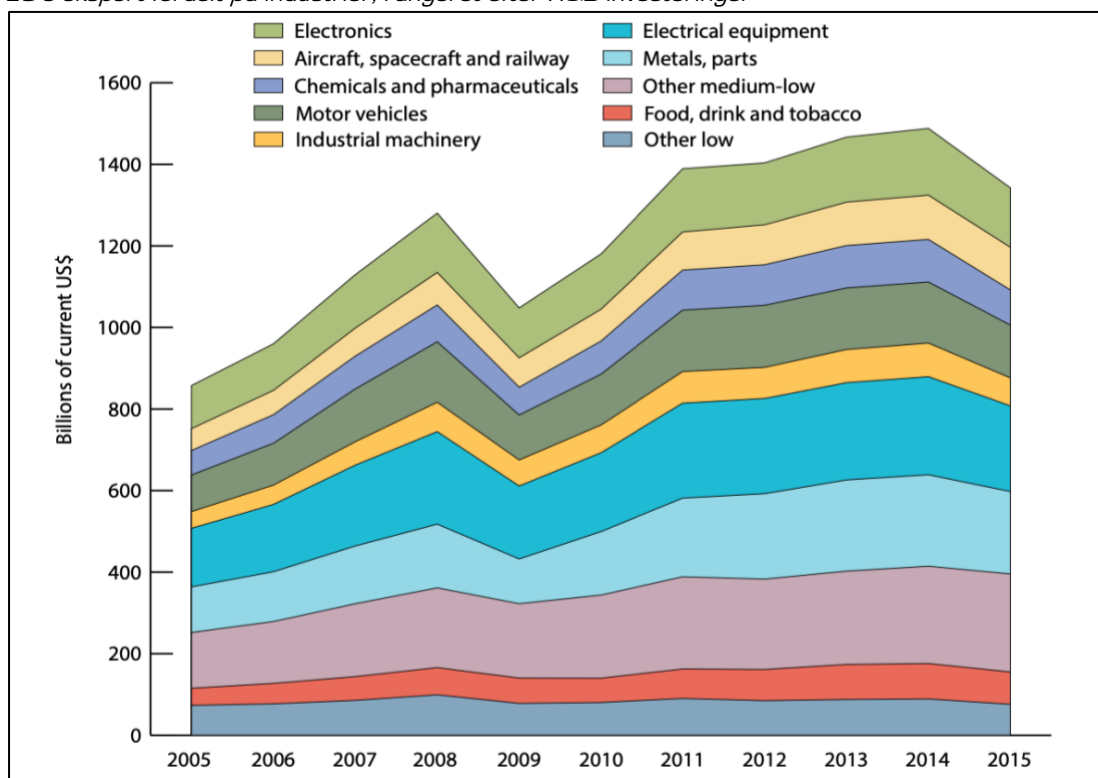
17 Should the EU develop 'European Champions' to fend off chinese competition?, CER, 2020:
<https://www.cer.eu/insights/should-eu-develop-european-champions-fend-chinese-competition>

Kilde: Should the EU develop 'European champions' to fend off Chinese competition?, Centre For European Reform, marts, 2020, https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_JS_5.3.20_fin.pdf.

Sammenholder man dette billede med eksporten blandt virksomheder i EU, viser den ikke en tilsvarende vækst for de forskningstunge sektorer, men derimod stagnation, som det fremgår af figur 4.

Figur 4. EU's eksport stagnerer

EU's eksport fordelt på industrier, rangeret efter R&D-investeringer



Kilde: Should the EU develop 'European champions' to fend off Chinese competition?, Centre For European Reform, marts, 2020, https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_JS_5.3.20_fin.pdf.

Der er derfor stærke argumenter for, at EU tager konkurrencen op over for Kina ved en mere massiv satsning på forskning og udvikling både ved øgede midler i EU's budget, men også ved styrket indsats fra alle medlemslandene med offentlige

såvel som private forskningsmidler. Det kan også blive nødvendigt i højere grad at anvende en vis form for *pick the winner*-model ganske enkelt fordi, der skal foretages valg ved uddeling af offentlige forskningsmidler. Og her må man være villig til at udvælge de sektorer, der primært kan styrke europæisk erhvervsliv globalt og især over for Kina. EU's *Green Deal* og de store klimainvesteringer kan også anvendes til at udvikle og styrke europæiske virksomheder med særlig kompetence på det grønne område, som også kan give global afsætningsfremgang.

EU behøver nu mere end før en ambitiøs frihandelsaftale med Kina

Meget taler for, at EU netop nu ser seriøst på mulighederne for at indgå en ambitiøs frihandelsaftale med Kina. Vi står over for en alvorlig global økonomisk krise i kølvandet på corona-pandemien. En krise, hvor der er særlig stor risiko for protektionisme, som begge parter har en klar økonomisk og politisk interesse i at undgå.

Kina er EU's andenstørste handelspartner, og EU er Kinas største handelspartner. Kina er samtidig det marked, hvor der er de største barrierer for europæiske virksomheders markedsadgang, og der er ikke tegn på, at Kina udvikler sig mod en mere markedsbaseret og åben økonomi, tværtimod. Samtidig presser USA på med handelsaftaler med Kina, der vil stille deres virksomheder bedre end virksomhederne i EU.

EU har over de seneste år indgået frihandelsaftaler med stort set alle lande, hvor vi har væsentlig samhandel og har meget aktivt forsøgt at få en frihandelsaftale også med USA. Den akutte økonomiske krise gør det ekstra nødvendigt at undersøge mulighederne for også at indgå en frihandelsaftale med Kina.

Kina har flere gange opfordret EU til at forhandle en frihandelsaftale. Senest har den kinesiske udenrigsminister Wang Yi under et møde med Formanden for Det Europæiske Råd, Charles Michel, den 6. december 2019 anmodet om, at dette sker parallelt med forhandlingerne om investeringsaftalen. Svaret fra EU's side var, at man ønskede at færdiggøre forhandlingerne om de emner, der var aftalt på sidste topmøde. Men med en investeringsaftale, der snart er på plads, er denne dagsorden reelt udtømt.¹⁸

Når man er klar til at afholde de udsatte topmøder mellem EU og Kina, vil det derfor være oplagt, at man efter underskrivelsen af Investeringsaftalen (der

¹⁸ China calls for opening free trade talks with the EU, Euractiv, 2019, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/china-calls-for-opening-free-trade-talks-with-the-eu/>.

forhåbentlig er klar til den tid) kan annoncere, at man nu påbegynder arbejdet med en frihandelsaftale. En sådan beslutning kræver, at EU starter de vanskelige interne forberedelser om et forhandlingsmandat allerede nu. De konkrete forhandlinger kan måske få prioritet lige under Brexit-forhandlingerne, der lægger beslag på EU's forhandlingskapacitet frem til årsskiftet, måske længere. Derefter skulle det gerne være Kina, der kommer øverst EU's handelspolitiske dagsorden.

I EU's forberedelse til en frihandelsaftale med Kina må man tage afsæt i de væsentligste barrierer, som EU-virksomhederne er oppe imod på det kinesiske marked. Det drejer sig primært om følgende:

- Massiv reduktion af ofte høje kinesiske toldsætter på varer og barrierer for tjenesteydelser
- En lang række såkaldte *non-tariff barriers*
- Ikke-markedsbaserede priser, der forvrider konkurrencen både på det kinesiske marked, men også ved dumping på markedet i EU og i tredjelande
- Statsejede kinesiske virksomheder, der med subsidieret statsstøtte kan overtage konkurrerende virksomheder, sælge sine produkter til kunstig lave priser og finansiere forskning og udvikling
- Vidtgående overtrædelse af regler om intellektuelle rettigheder uden seriøse indgreb fra kinesiske myndigheders side
- Diskriminering af udenlandske virksomheder ved offentlige indkøb og generelt en klar *Made in China*-protektionistisk politik
- Forpligtende konsultationer om respekt for arbejdstagerrettigheder, miljø og respekt for grundlæggende menneskerettigheder.

Interesseorganisationen for virksomheder i EU, Business Europe, har i den omfattende rapport, *The EU-and China – Addressing the Systemic Challenge*, fra januar 2020 en endnu længere liste og opregner i alt 130 anbefalinger til bedre vilkår for EU's virksomheder i relation til Kina.¹⁹

Den velrenoverede tænketank CEPS har i en rapport fra 2018 anbefalet indgåelsen af en dyb og omfattende EU-Kina frihandelsaftale og gennemgået de mange elementer denne bør omfatte.²⁰ Som de vigtigste peger man på en aftale, der vedrører ni centrale byggesten:

¹⁹ EU and China – Addressing systemic challenge, Business Europe, 2020, <https://www.busesseurope.eu/publications/eu-and-china-addressing-systemic-challenge>

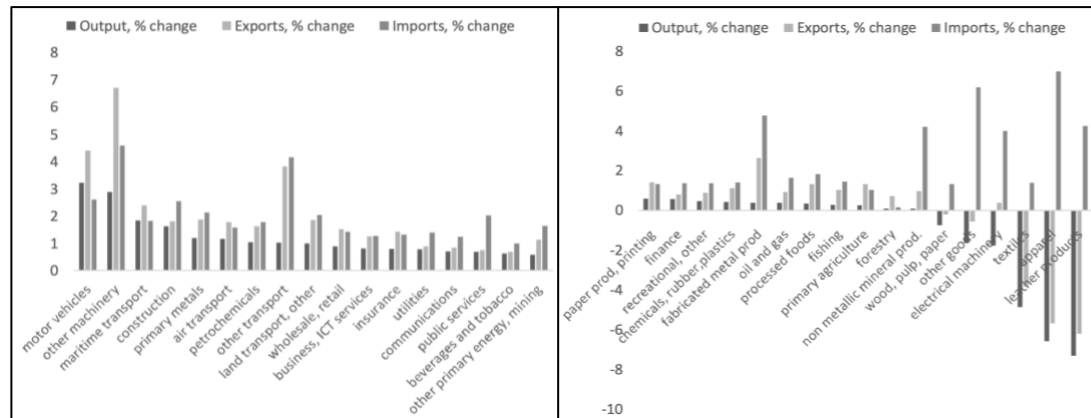
²⁰ Tomorrow's Silk Road: Assessing an EU-China Free Trade Agreement, CEPS, 2018, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/tomorrows-silk-road-assessing-eu-china-free-trade-agreement-2nd-edition/>

- 1) Fjernelse af told på industriprodukter
- 2) Fjernelse af told og kvoter for landbrugsprodukter
- 3) Reduktion af tekniske handelshindringer
- 4) Reduktion af SPS-barrierer for fødevarer
- 5) Forbedret markedsadgang for serviceydelser
- 6) Adgang til markedet for offentlige indkøb
- 7) TRIPS-plus regulering og gennemførelse af effektiv beskyttelse af intellektuelle rettigheder og geografiske indikatorer
- 8) Markedsvilkår for statsejede virksomheder og andre konkurrenceforhold
- 9) Markedsadgang for investeringer med effektiv beskyttelse (reelt dækket af den forventede investeringsaftale).

Rapporten peger på væsentlige økonomiske gevinster ved en sådan omfattende aftale, idet de ser et BNP-løft på 1,87 pct. for Kina og på 0,76 pct. for EU i 2030 som følge af en sådan frihandelsaftale. Gevinst og tab for de forskellige produktionsområder i EU er dog stærkt varierende, *se figur 5*.

Figur 5. Betydelige økonomiske gevinster for EU ved handelsaftale med Kina

Gevinst og tab for forskellige produktionsområder i EU ved ambitiøs handelsaftale med Kina



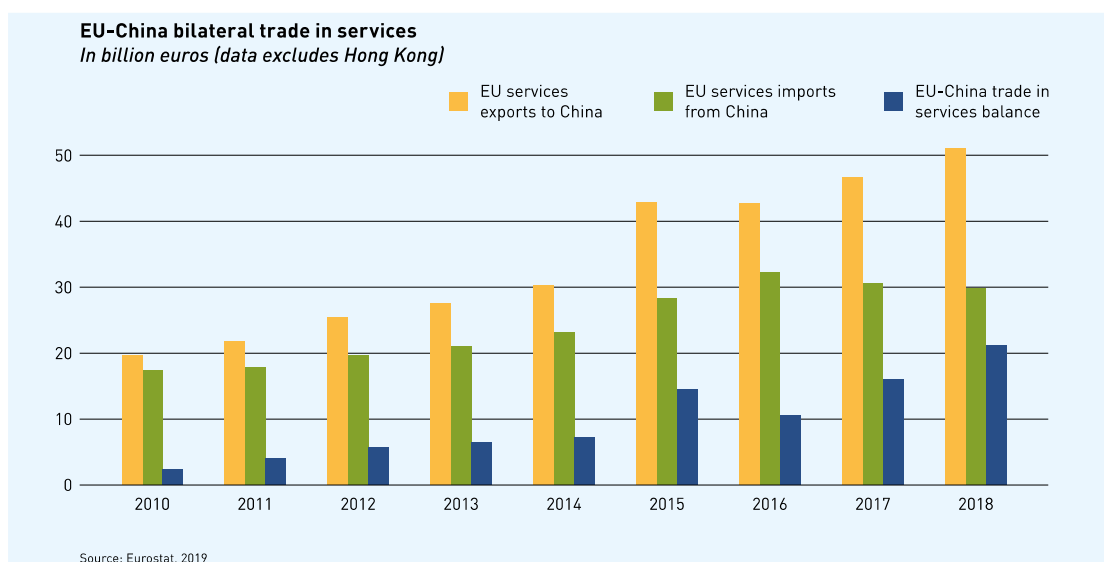
Note: Effekt på global handel. **Kilde:** Tomorrows Silk Road: Assessing an EU-China Free Trade Agreement, CEPS, 2018, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/tomorrows-silk-road-assessing-eu-china-free-trade-agreement-2nd-edition/>

Det vil næppe være muligt at opnå ambitiøse resultater på alle områder, men en samlet forhandling om en frihandelsaftale med Kina vil være den ramme, hvori EU bedst kan få nedbrudt mange af de massive barrierer, der i dag gør sig gældende. Det er også vejen til at få bundet Kina ind i et net af WTO medholdelige regler. Samtidig er det vigtigt, at EU ikke overlader scenen for handelsforhandlinger til USA og Kina alene. I så fald vil resultaterne ofte vil være på EU's bekostning.

Ud over de kommercielle og økonomiske gevinster kan forhandlingerne mellem EU og Kina også blive et element i håndteringen af den globale økonomiske krise, som nu udspiller sig. De efterfølgende dialoger om en aftales implementering og overholdelse mellem EU og Kina kan også være en geopolitisk gevinst for EU, der vil blive set som en mere aktiv og seriøs spiller i den afgørende globale økonomiske trekant bestående af USA, Kina og EU.

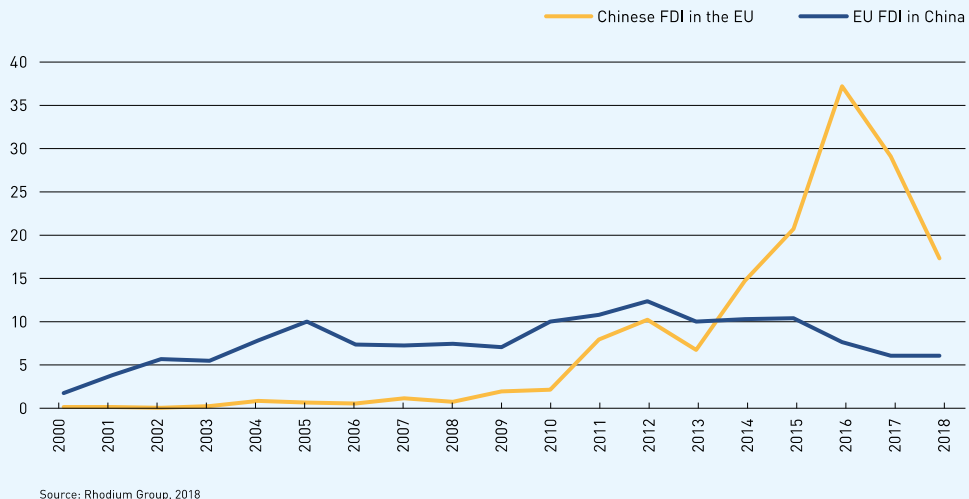
Bilag

Nedenfor en række figurer, der viser udviklingen i samhandel og direkte investeringer mellem EU og Kina. Figurerne er fra Business Europes rapport *The EU and China - Addressing the systemic challenge*, januar 2020.



EU-China bilateral FDI flows

After hitting a record high in 2016, Chinese FDI flows to the EU have declined in 2018 (figures in billion EUR)



China's increased share in global manufacturing value chains

Change in global share in manufacturing value chains (change in percentage points between 2000 and 2014)

