

NOTAT

1. maj 2018

EU DELER TRUMPS KRITIK AF KINA, MEN VIL SPILLE EFTER REGLERNE

Kontakt:

Seniorrådgiver, Niels Pultz

+45 24 26 36 80

npl@thinkeuropa.dk

RESUME Den amerikanske præsident har bebudet, at han vil indføre straftold på kinesisk stål og aluminium. Indtil videre går EU fri af de amerikanske sanktioner, men vil Trump indfri en målsætning om 80 pct. selvforsyning på området, er han nødt til at brede handelsprotektionismen ud til flere lande. Der er endnu ikke tale om handelskrig, men situationen kan eskalere, og Trump har truet med indgreb over for mere end 1.300 kinesiske varer. Kineserne har lovet at reagere med modsvarende tiltag på amerikanske varer. Det vil være et økonomisk tilbageslag for alle parter.

Trumps håndtering af Kina er blevet mødt med kritik fra EU's side. EU bakker dog samtidig op om Trumps kritik af Kina, men til forskel fra den amerikanske præsident ønsker EU at håndtere Kina gennem det regelbaserede WTO-system. EU har også tilbudt amerikanerne sin støtte, hvis USA vælger at gå WTO-vejen.

En af årsagerne bag Trumps udfald mod Kina er det store amerikanske handelsunderskud ift. Kina, som ifølge Trump er udtryk for, at amerikanerne er blevet "snydt". Trumps politik har dog høj risiko for at forværre de udfordringer, som den ifølge den amerikanske præsident skal imødekomme. Dels er mange amerikanske virksomheder tæt forbundet med kinesiske via multinationale værdikæder. De vil således blive påvirket negativt af amerikanske toldmure. Dels er det i højere grad teknologi end handel, som har ført til usikkerhed og tab af arbejdspladser inden for bestemte sektorer. Endelig vil de skattelettelser, som Trumps vedtog i 2017, ifølge IMF føre til, at den i forvejen enorme amerikanske gæld forøges.

HOVEDKONKLUSIONER:

- EU går i første omgang fri af Trumps bebudede straftold på stål og aluminium, som primært er rettet mod Kina. Udvikler situationen sig, kan det dog medføre, at EU rammes økonomisk – også direkte.
- I første omgang har USA begrundet restriktionerne på kinesisk stål og aluminium med hensynet til national sikkerhed i henhold til sektion 232 af handelsloven af 1962 om et mål på 80 pct. selvforsyning.
- Kina blev medlem af WTO i 2001 med forventningen om, at Kina i løbet af det efterfølgende 15 år ville udvikle sig til en egentlig markedsøkonomi.
- Det er ikke sket, hvilket er en af årsagerne til den amerikanske utilfredshed.
- Denne utilfredshed deles af EU, der dog ønsker at håndtere uoverensstemmelserne med Kina inden for det etablerede handelssystem, WTO. EU har tilbudt sin støtte, hvis amerikanerne går denne vej.
- Det multilaterale, liberale og regelbaserede handelssystem har været forudsætningen for den økonomiske fremgang i de sidste 70 år og løftet millioner ud af fattigdom.
- Det er i højere grad ny teknologi end handel, der har medført tab af arbejdspladser og skabt jobmæssig usikkerhed hos nogle lønmodtagere.
- Politisk bør der gøres mere for, at gevinsterne fra den økonomiske vækst fordeles bredere, bl.a. gennem massive investeringer i uddannelse og opkvalificering.
- EU har sat tempoet i vejret på handelsområdet og forhandler bilaterale og ambitiøse aftaler med andre lande og landegrupper som Japan, Singapore, Mexico, Mercosur (Argentina, Brasilien, Paraguay, and Uruguay) og senest Australien.
- Trumps linje har på sin vis banet vejen for, at EU kan tage teten i den internationale handel. Danmark har traditionelt skubbet på i EU for at gennemføre handelsliberaliseringer.
- En ny måling fra Eurobarometer viser, at den danske befolkning er den næstmest globaliseringspositive blandt EU's 28 medlemslande.

Den amerikanske præsident, Donald Trump, har meddelt, at han vil lægge told på en række importvarer for at beskytte amerikansk produktion og amerikanske arbejdspladser. Stål og aluminium, solpaneler og vaskemaskiner er blandt de første produkter, men hundredevis af andre produkter kan komme i spil i dette markante skift i amerikansk handelspolitik. Kina har lovet at svare igen med tiltag, der rammer amerikansk eksport i samme omfang.

Trumps modstand mod den hidtidige amerikanske handelspolitik og det multilaterale handelssystem går mange år tilbage, og han blev bl.a. valgt på en anti-globaliserings-politik.¹ Ifølge Trump er USA blevet "snydt", og amerikanerne har tabt ved at indgå forskellige handelsaftaler. Derfor har han opsagt eller fremsat ønske om genforhandling af bl.a. den regionale aftale med Canada og Mexico (NAFTA) og Partnerskabet for Stillehavsområdet, TPP.

Præsident Trump betragter tilsyneladende international handel som et nulsums-spil, og handelsunderskud som noget, der skal bekæmpes. Således er det amerikanske handelsunderskud i forhold til f.eks. Kina et resultat af, at amerikanerne (inden Trump kom til magten) er blevet snydt af kineserne. Overvejelser om gensidige fordele ved frihandel hører man ikke fra Trump selv, men der synes dog fortsat at være stærk støtte til international frihandel i Kongressen, herunder i Det Republikanske Parti.

Trumps udmeldinger har i første omgang været rettet mod Kina. Men andre lande og handelsorganisationer, herunder EU, kan blive ramt af de amerikanske tiltag senere. Det kan eskalere i en egentlig handelskrig, men dette er heldigvis ikke tilfældet endnu. En handelskrig vil påvirke både verdenshandelen og verdensøkonomien negativt. Trumps politik udfordrer den internationale handelspolitiske linje, som stort set uafbrudt siden Anden Verdenskrig har ført til liberaliseringer og fælles regelsæt for den internationale handel. Danmark har både skubbet på og nydt godt af udviklingen – i særdeleshed mht. EU's indre marked, men også ift. væksten i den globale, internationale handel.

EU har indtil videre reageret afmålt på udmeldingerne fra den amerikanske præsident. På mødet i Det Europæiske Råd den 22.-23. marts 2018 udtalte stats- og regeringscheferne, at de støtter et "åbent og regelbaseret multilateralt handelssystem med WTO som kerne ud fra en fast overbevisning om, at fri og fair handel er en af de stærkeste drivkræfter for vækst, der understøtter millioner af job og

¹ How Should the EU Position Itself in a Global Trade War?, Guntram B. Wolff, Bruegel, 5. april 2018, <http://bruegel.org/2018/04/how-should-the-eu-position-itself-in-a-global-trade-war/>.

bidrager til velstand.”² USA’s beslutning om at indføre told på stål og aluminium kan ifølge EU-lederne ikke retfærdiggøres ud fra hensynet til national sikkerhed, eller løse de reelle problemer med overkapacitet sektoren. EU har desuden tilbudt USA hjælp med at søge problemerne løst i de rette internationale fora.

IMF’s cheføkonom, Maurice Obstfeld, har for nyligt understreget, at det i højere grad er teknologi end handel, der har medført tab af arbejdspladser og skabt usikkerhed hos nogle lønmodtagere om de fremtidige jobmuligheder.³ Regeringerne bør derfor gøre mere for, at gevinsterne fra den økonomiske vækst fordeles bredere, bl.a. gennem massive investeringer i uddannelse og opkvalificering. En global handelskrig vil ikke skabe større sikkerhed for arbejdere og lønmodtagere – tværtimod, da det rammer virksomhedernes omsætning og indtjening, hvilket også koster arbejdspladser. Trumps politik har derfor høj risiko for at forværre de udfordringer, som den ifølge den amerikanske præsident skal imødekomme.

EU vil håndtere Kina i WTO

Der er imidlertid flere grunde til, at præsident Trump har fokus på Kina. For det første kan det ses som et forsøg på at bremse Kinas bestræbelser på at opnå global indflydelse på niveau med USA’s. For det andet er det et svar på at kineserne ikke overholder spillereglerne i den internationale frihandelsorganisation WTO. Her er det værd at bemærke, at USA og EU står sammen i kritikken af Kina. Kina blev medlem af WTO i 2001 med forventningen om, at de i løbet af de efterfølgende 15 år ville udvikle sig til en egentlig markedsøkonomi. I stedet har landet udviklet en ”socialistisk markedsøkonomi” og lavet sine egne, meget lidt gennemskuelige regler vedrørende statsstøtte og udnyttelse af importeret viden.

Mens EU og USA står sammen i kritikken af Kina, deler EU ikke præsident Trumps syn på, hvad der skal gøres for at løse problemerne. EU ønsker løsninger inden for det etablerede WTO-system, der bl.a. har til opgave at håndtere handelsuensigheder uden, at det udvikler sig til egentlige handelskrige. Trumps tilgang er derimod at køre solo uden om WTO, hvilket vil underminere det multilaterale regelbaserede system, som USA har stået som bannerfører for og vogter over i mere end 70 år. Det vil hverken være i europæisk eller dansk interesse.

² Følgeskrivelse, Det Europæiske Råd, 23. marts 2018, <https://www.consilium.europa.eu/media/33461/22-euco-final-conclusions-da.pdf>.

³ Global Economy: Good News for Now but Trade Tensions a Threat, Maurice Obstfeld, IMFBlog, 17. april 2018, https://blogs.imf.org/2018/04/17/global-economy-good-news-for-now-but-trade-tensions-a-threat/?utm_medium=email&utm_source=govdelivery.

De engelske økonomer Adam Smith og David Ricardo viste for mere end 200 år siden, at handel og arbejdsdeling gavner alle de berørte parter gennem mere effektiv udnyttelse af ressourcerne. Handlende lande får dog kun de fulde fordele, hvis de er fleksible og i stand til at tilpasse sig de ændringer, som frihandelen medfører. Det gælder både for erhvervslivet og for arbejdsmarkedet. Disse principper og denne tankegang har været grundlaget for den globale økonomiske fremgang siden Anden Verdenskrig. Når der alligevel er protektionisme – endda i stigende omfang – kan der være flere grunde.

Der kan være hensyn til national sikkerhed, hvilket faktisk anerkendes i WTO under visse betingelser. Det kan være et ønske om at beskytte eller bevare hjemlig fremstilling af livsvigtige eller strategiske produkter, kontrollere militær eller strategisk teknologi til lande, der opfattes som potentielle fjender. Ligeledes er det velkendt, at handelsliberalisering også medfører omfordeling af indkomster i et land. Forbrugere og eksportører vinder, mens de, der ikke længere kan klare sig i konkurrencen, vil tabe. De, der taber, er ofte synlige og koncentrerede geografisk eller i sektorer, og vil derfor kunne gå sammen om at søge at presse regeringerne til at gribe ind og føre en mere protektionistisk politik.

Som påpeget af bl.a. IMF er det landene selv, der må søge at løse disse udfordringer, bl.a. gennem omfordeling af indkomster samt uddannelse, opkvalificering og omskoling af de mennesker, der arbejder i udsatte sektorer eller industrier. Det har vi været gode til i Danmark og i flere andre EU-lande. Det har man ikke i USA.

I første omgang har USA begrundet restriktionerne på kinesisk stål og aluminium med hensynet til national sikkerhed i henhold til sektion 232 af handelsloven af 1962 om et mål på 80 pct. selvforsyning. 34 lande, herunder de 28 EU-lande, er midlertidigt undtaget restriktionerne på salg af stål til USA. I første omgang gjaldt undtagelsen til 1. maj 2018, men den er siden forlænget til 1. juni. Hvad der sker herefter, vides ikke. Ifølge det ansete Peterson Institute of International Economics (PIIE), kan det amerikanske mål for stålkapacitet ikke nås uden indgreb over for flere lande end blot Kina.⁴ PIIE har opgjort den amerikanske stålimport i 2017 til 34,6 millioner tons, hvoraf 2/3 (ca. 22,4 millioner tons) er omfattet af den (midlertidige?) undtagelse af toldforhøjelsen. Det gælder bl.a. EU, Canada og Brasilien, mens lande som Rusland, Japan, Indien og Kina ikke er. USA's import fra Kina

⁴ Korea Steel Deal Means More US Steel Barriers Lie Ahead, Peterson Institute for International Economics, 28. marts 2018, <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/korea-steel-deal-means-more-us-steel-barriers-lie-ahead>.

udgjorde kun 2,2 pct. af den samlede import. Derfor er der som tidligere anført andre grunde til det amerikanske indgreb over for Kina.

EU-Kommissionen har i december 2017 gennemført en omfattende analyse af den kinesiske økonomi. Den viser, at den kinesiske stat fortsat udøver en afgørende indflydelse på anvendelsen af ressourcer og på fastsættelsen af priser i Kina.⁵ Det europæiske Handelskammer i Kina udgav i 2017 en analyse, som bl.a. konkluderer, at åbningen af kinesisk økonomi er gået langsomt, at der er gennemført nye restriktioner bl.a. på import af fødevarer, samt at der inden for mange sektorer etableres store statsejede foretagender, som truer private virksomheder.⁶ Både USA og EU er kritiske over for den kinesiske adfærd ift. immateriel ejendomsret, hvor udenlandske investeringer i Kina ikke nyder samme beskyttelse som kinesiske investeringer i Europa.

Kina havde forudset og var forberedt på Trumps udspil. Den kinesiske regering har svaret hurtigt igen med tiltag, der matcher de amerikanske både i omfang og på varer. Kinas modsvar er designet til at ramme Trump hårdt, bl.a. ved at være målrettet virksomheder inden for soya-, bil- og flyindustrien, som er placeret i vigtige amerikanske svingstater. Den amerikanske administration synes ikke at have været opmærksom på den værdikæde, som mange amerikanske produkter er en del af. Dette hensyn er i hvert fald blevet tilsidesat. Værdikæderne betyder, at amerikanske producenter i høj grad benytter kinesiske komponenter. Amerikanske virksomheder vil derfor selv opleve højere omkostninger som følge af Trumps afgifter. En betydelig del af den kinesiske eksport til USA stammer i øvrigt fra amerikansk ejede virksomheder.

Trump kan forværre handelsunderskud

En ting er handelsunderskud over for et enkelt land, som kan påvirkes af det pågældende lands specifikke industriforhold, grad af åbenhed og om det overholder fælles regler. Noget andet er et lands samlede underskud eller overskud på samhandelen med omverdenen.⁷ Afgørende her er landets samlede opsparring ift. de

⁵ On significant distortions in the economy of The People's Republic of China for the purposes of trade defense investigations, Kommissionen, 20. december 2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156474.pdf.

⁶ European Business in China – Position Paper, European Chamber of Commerce in China, 19. september 2017, <http://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-position-paper>.

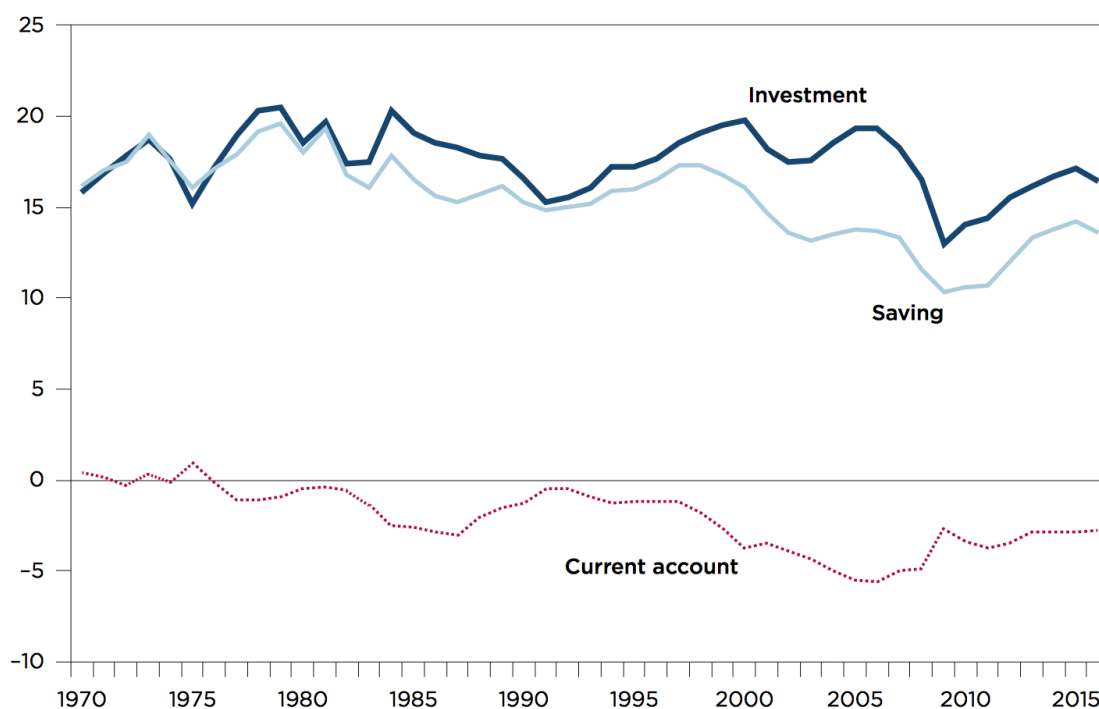
⁷ Der skelnes mellem et lands 1) handelsbalance, som er forskellen på eksport og import af varer og 2) saldo på betalingsbalancens løbende poster, som består af handelsbalancen plus de såkaldt usynlige poster, som er eksport og import af tjenesteydelser såsom finansielle ydelser fra bank og forsikring, turisme, shipping m.m. Det er saldoen på betalingsbalancens løbende poster, der udgør et lands opsparringsover- eller underskud.

samlede investeringer: Såfremt opsparingen overstiger investeringerne, har man overskud. Hvis investeringerne derimod overstiger opsparingen, har man underskud. Det kan også udtrykkes ved, at den samlede offentlige og private efterspørgsel i USA overstiger indtægterne.

De amerikanske handelsmæssige tiltag vil derfor ikke ændre meget på underskuddet. Derimod vil de seneste amerikanske skattelettelser føre til ikke alene en forværret underfinansiering af den offentlige sektor, men også et større underskud på betalingsbalancen. Ifølge IMF's ovennævnte skøn vil underskuddet i 2019 være 150 milliarder dollars højere end forventet i oktober 2017 som følge af de seneste ændringer i de samlede udgifter og indtægter. En ny analyse fra Peterson Institute viser sammenhængen mellem det amerikanske underskud over for omverdenen og udviklingen i landets samlede opsparing og investering siden 1970.⁸ *Se figur 1.*

Figur 1. Investeringer overstiger opsparing i USA

Amerikansk underskud over for udlandet, opsparing og investering som andel af BNP 1970-2016. percent



Kilde: Peterson Institute.

Figur 1 viser bl.a., at de amerikanske investeringer i stort set hele perioden har oversteget den samlede opsparing. Mens investeringerne har ligget mellem 15-20

⁸ Robert Z. Lawrence, Peterson Institute, Five reasons why focus on trade deficits is misleading, marts, 2018, <https://piie.com/publications/policy-briefs/five-reasons-why-focus-trade-deficits-misleading>.

pct. af BNP, har opsparingen det meste af tiden været lavere og for nedadgående, bl.a. som følge af skattesænkninger under Ronald Reagan og George W. Bush – et forhold som vil blive forværret af de skatteslempelser, Trump har gennemført.

EU kan tage teten på handelsområdet

Som nævnt er udgangspunktet for EU fortsat det multilaterale, liberale og regelbaserede handelssystem, som har været forudsætningen for den økonomiske fremgang i de sidste 70 år og som har løftet millioner af mennesker ud af fattigdom. EU har sat tempoet i vejret på handelsområdet og forhandler bilaterale og ambitiøse aftaler med andre lande og landegrupper som Japan, Singapore, Mexico og Mercosur (Argentina, Brasilien, Paraguay, and Uruguay). Senest har også Australien anmodet EU om at styrke handelsrelationerne.⁹ Trumps linje har på sin vis banet vejen for, at EU kan tage teten i den internationale handel.

Men også i EU kan den liberale linje i handelspolitikken møde modstand. I dele af de europæiske befolkninger findes en vis skepsis over for globaliseringen, og nogle kræver mere beskyttelse af europæiske arbejdspladser. Dertil kommer, at der i visse medlemslande er bekymring over f.eks. kinesiske opkøb i strategisk vigtige sektorer. Nogle medlemslande ønsker derfor at gennemføre screening af sådanne investeringer fra tredjelande.

Danmark har traditionelt skubbet på for at gennemføre handelsliberaliseringer, fordi det især er afgørende for en lille og åben økonomi som den danske at kunne handle med resten af verden på gode vilkår. Danmark har derfor typisk indtaget en skeptisk position ift. handelsprotektionistiske tiltag. En ny måling fra Eurobarometer viser, at den danske befolkning er den næstmest globaliseringspositive blandt EU's 28 medlemslande – kun overgået af svenskerne.¹⁰ Med Brexit mister Danmark og andre handelsliberale lande i EU imidlertid en vigtig allieret i Storbritannien.

Som en konsekvens af EU's toldunion er handelspolitikken i EU i væsentlig omfang unionens (Kommissionens) kompetence. Det medfører, at det er EU, som på vegne af medlemslandene indgår handelsaftaler med tredjelande. Kommissionen får et mandat af medlemslandene, forhandler og forelægger resultatet for Rådet med

⁹ Turnbull urges Europe to open the door on trade, ABC Australia, 24. april, 2018, <http://www.abc.net.au/radionational/programs/breakfast/turnbull-urges-europe-to-open-the-door-on-trade/9690544>.

¹⁰ Fairness, inequality and inter-generational mobility, Eurobarometer 471, April 2018, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2166>.

henblik på vedtagelse. Nogle emner i en aftale kan dog være omfattet af medlemslandenes kompetence. Det medfører, at medlemslandenes nationale parlamenter i visse tilfælde skal godkende forhandlingsresultatet. De fleste kan her huske vanskelighederne med at få EU-Canada-aftalen godkendt i den belgiske region Valloniens parlament.

I maj 2017 afgjorde EU-Domstolen i forbindelse med EU's handelsaftale med Singapore, at langt størsteparten af aftalens dele hører under unionskompetence – det gælder også nogle af de elementer, der hidtil har været anset for at være delt kompetence. Det har ført til overvejelser om, hvorvidt man skal opdele fremtidige handelsaftaler i to: En "ren" handelsaftale, der skal godkendes af Rådet og EP, og andre dele som f.eks. investeringsbeskyttelse, der også skal godkendes af de nationale parlamenter.

Nye instrumenter i EU's handelspolitik, der kan tage højde for sådanne bekymringer, kan blive nødvendige. En mulighed er at oprette et permanent organ til håndtering af investeringsdisputter – Multilateral Investment Court (MIC).¹¹ For Danmark og andre handelsorienterede lande er det afgørende, at sådanne instrumenter ikke bliver et værn, der forhindrer industrier og virksomheder i Europa imod at blive udsat for sund og fair konkurrence fra tredjelande.

¹¹ Se "EU trade agreements", Det Europæiske Råd, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/trade-policy/trade-agreements/>.