

17.05.2023

Det vil tage tid at mindske den europæiske afhængighed af Kina

EU handler med Kina langt mere end vi tror, og det ville derfor få store økonomiske omkostninger, hvis Europa afkoblede sig fra Kina. I dette brief ser vi nærmere på EU's samhandel med Kina.

Skrevet af

Anders Overvad

Kaia Fallinge

Kontakt



Anders Overvad



Kaia Fallinge

Hovedkonklusioner

- EU's handel med Kina er vokset støt de sidste 20 år, og EU's afhængighed af Kina overgår både i størrelse og kompleksitet afhængigheden af Rusland.
- De normale handelstal undervurderer EU-Kina samhandlen, fordi der ikke tages højde for den fulde værdikæde.
- En fuldstændig afkobling fra Kina ville få store økonomiske konsekvenser for hele Europa.
- Kina +1 strategien fjerner ikke nødvendigvis den europæiske afhængighed fra Kina.

Introduktion

Sårbarheden i de europæiske forsyningskæder er blevet særdeles synlige de seneste år. Coronakrisen tydeliggjorde, at EU er dybt afhængig af handel, og på en lang række områder ikke var i stand til at producere uden input fra resten af verden.

Oven i det tydeliggjorde Ruslands invasion af Ukraine, at selv det, der ligner en ubetydelig spiller i den samlede handel, kan være afgørende for EU's økonomi. Det er nemlig ikke nødvendigvis, *hvor meget* man handler, som er afgørende, det er, *hvad* man handler. Selvom samhandlen med Rusland kun udgjorde omkring 5 pct. af EU's samhandel, leverede Rusland 20 pct. af EU's energibehov og var derfor en særdeles central spiller.

Også Kina er afgørende for EU i en lang række værdikæder. Inden for den grønne omstilling leverer Kina hovedparten af en lang række afgørende råstoffer og knap 90 pct. af de europæiske solceller. [1](#) Derudover spiller Kina ikke efter de samme spilleregler, som vi gør i Europa, som man f.eks. så det med deres behandling af Litauen, efter Taiwan åbnede en ambassade i landet. [2](#) Og det er ikke første gang, Kina udnytter sin økonomiske magt. [3](#)

Skal EU komme den kinesiske afhængighed til livs, er der behov for en samlet Kina-strategi og fælles europæisk fodslag. I en tale til Europa-Parlamentet i april 2023 præsenterede EU-Kommissionens formand Ursula von der Leyen fire områder, hvorpå Kina-strategien skulle fokusere. [4](#)

- EU bliver nødt til at tage et opgør med sin kinesiske afhængighed, og gøre sin egen økonomi mere robust ved at øge konkurrenceevnen.

- EU skal blive bedre til at bruge sine eksisterende værktøjer til at forsvare handelspolitikken.
- EU skal sikre, at kritiske sektorer kan opbygges i EU, således at investeringerne ikke siver ud til andre lande.
- EU skal samarbejde med de lande, der har lignende strategiske interesser i at sikre sine forsyningskæder.

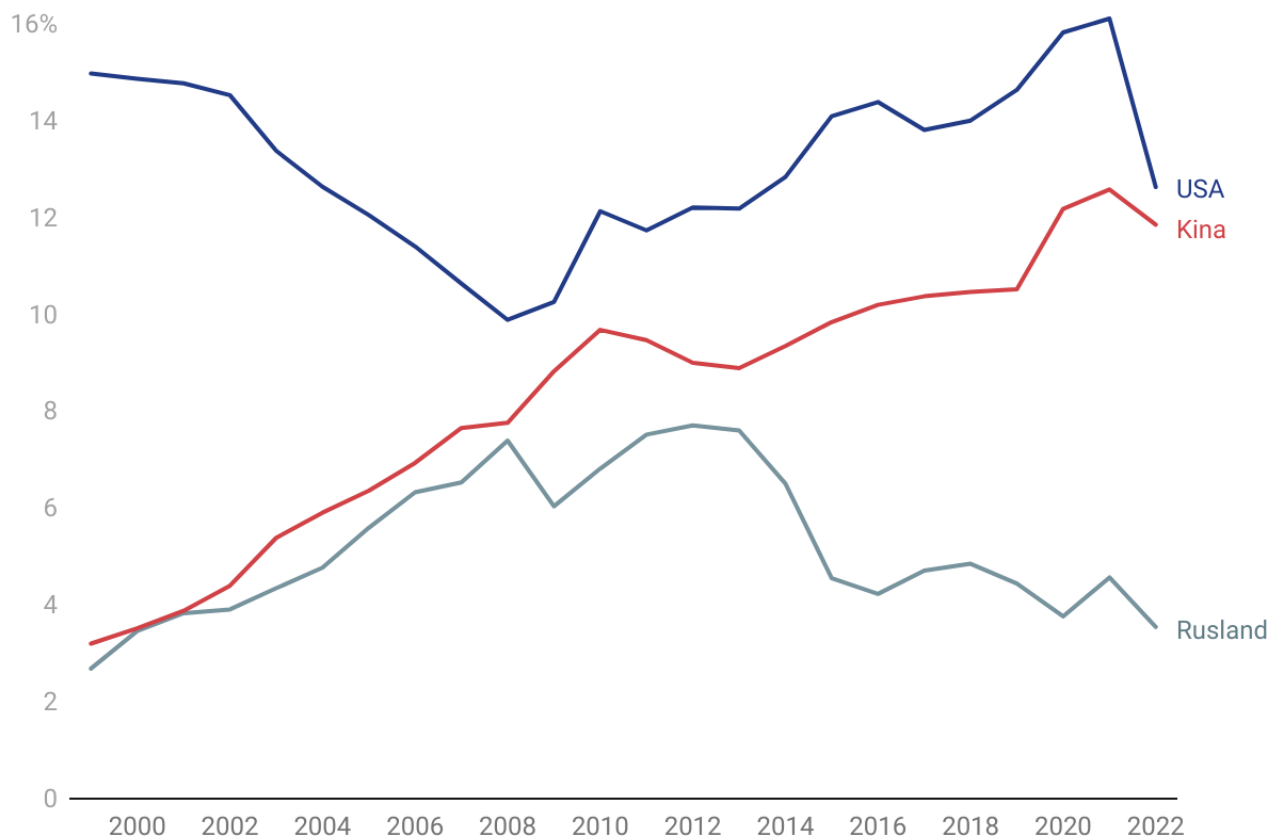
I dette brief går Tænk tanken Europa i dybden med EU's kinesiske afhængighed ved at se på samhandlen. Dertil ser briefet kort på de handelspolitiske værktøjer, som EU kan tage i brug mod Kina og undersøger robustheden i Kina +1-politikken, der går ud på at have en leverandør fra både Kina og et andet land.

Den europæiske handel med Kina

Kina er blevet en særdeles central spiller: På lidt mere end 20 år er EU's samhandel med Kina på varer og tjenester gået fra at udgøre tre pct. af EU's samlede handel til i 2022 at udgøre 12 pct. Det er en firedobling og betyder, at EU's samhandel med Kina er gået fra at være på samme størrelsesorden som samhandlen med Rusland til i dag at matche den amerikanske, jf. figur 1.

EU's handel med Kina, USA og Rusland

I pct. af samlet handel



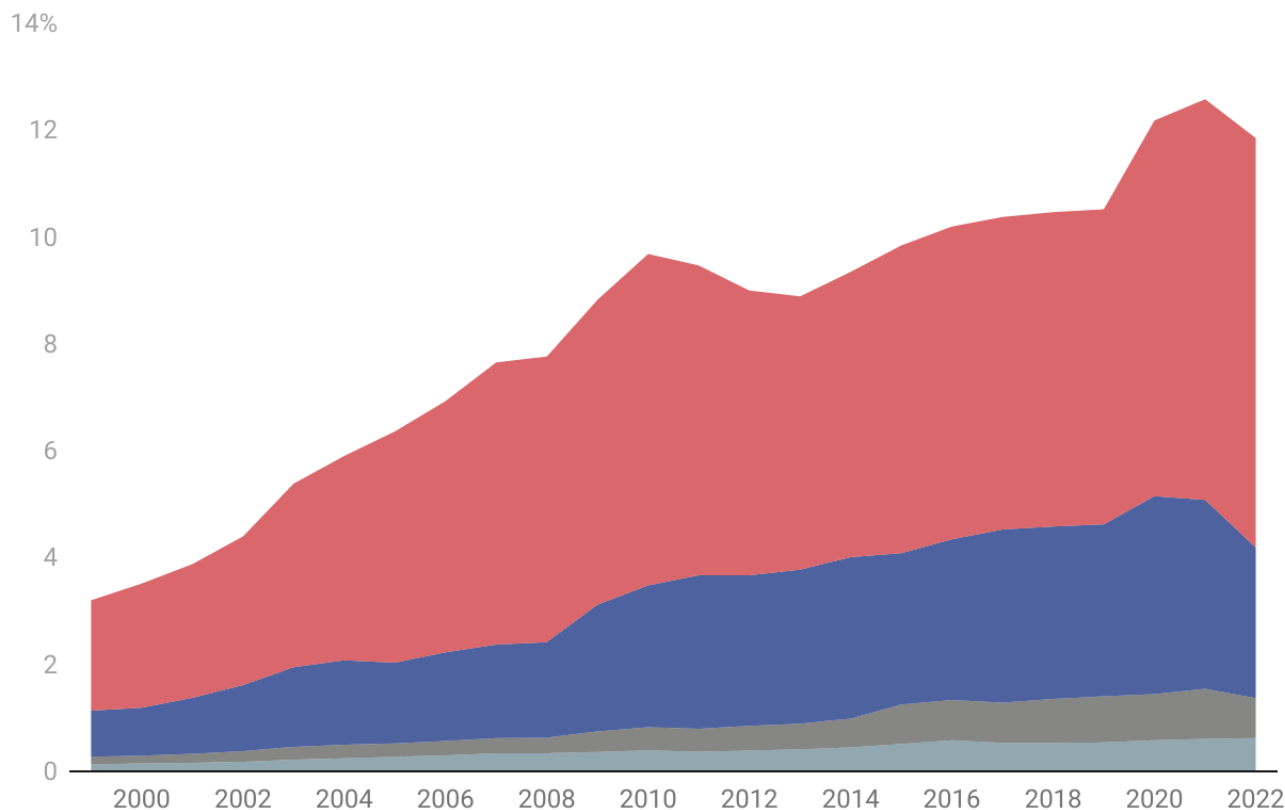
Kilde: Tænketanken EUROPA på baggrund af Eurostat Note: Handlen inkluderer både varer og services, både import og eksport. • Lavet med Datawrapper

Afhængigheder tager lang tid at opbygge – i dette tilfælde mindst 23 år. Det vil derfor også tage lang tid at mindske denne afhængighed. Virksomheder kan nemlig ikke bare sådan uden videre flytte sine værdikæder rundt. Der, hvor Kina særligt fylder, er med handlen af varer, og særligt importen af kinesiske varer, jf. figur 2.

EU's handel med Kina

I pct af samlet handel

Service eksport Service import Vareeksport Vareimport



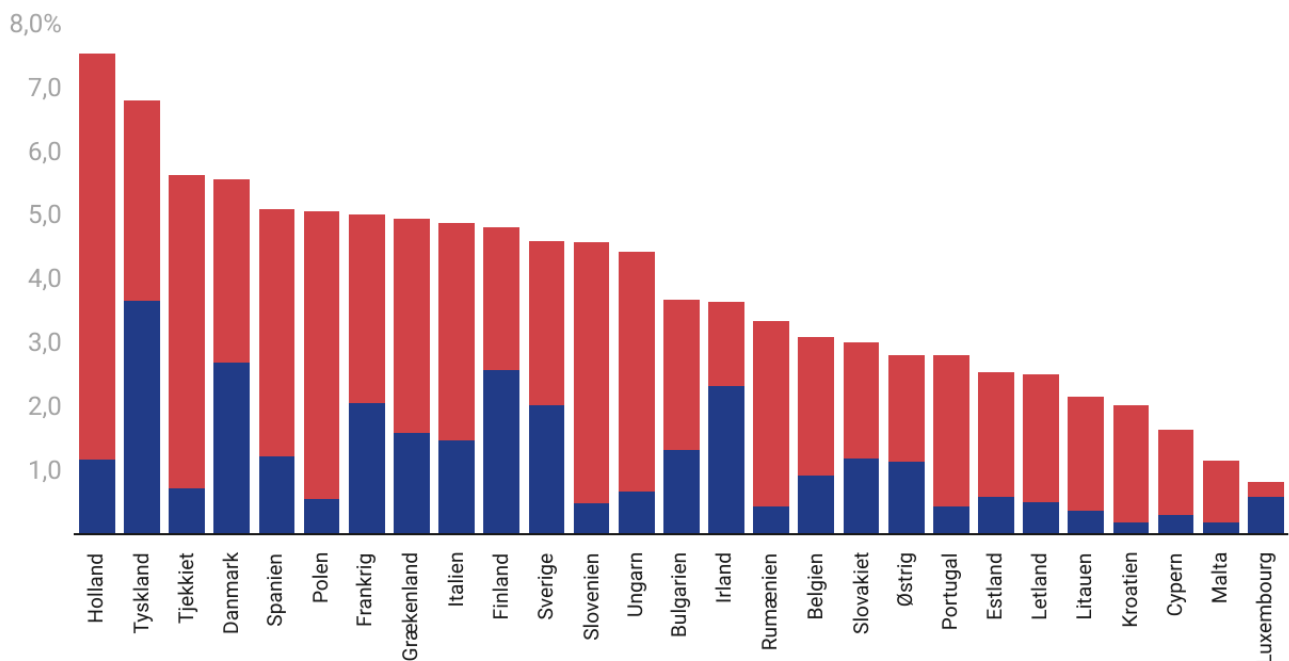
Kilde: Tænk tanken EUROPA på baggrund af Eurostat • Lavet med Datawrapper

Tager vi et blik ind i, hvordan samhandlen med Kina fordeler sig blandt EU's medlemslande, så er der tale om et samlet "problem", jf. figur 3, i det ingen lande skiller sig særligt ud. Landenes individuelle samhandel er lavere end den totale, fordi EU's samhandel ikke tager højde for landenes interne handel.

Medlemslandenes handel med Kina i 2022

I pct af samlet handel

■ Eksport ■ Import



Note: Hollands import er overestimeret grundet Rotterdam-effekten, idet varerne bliver registreret i det første EU-land, som de ankommer til, selvom destinationslandet kan være et andet. Se rapporten "EU-China trade and investment relations in challenging times" (2020) for en uddybning

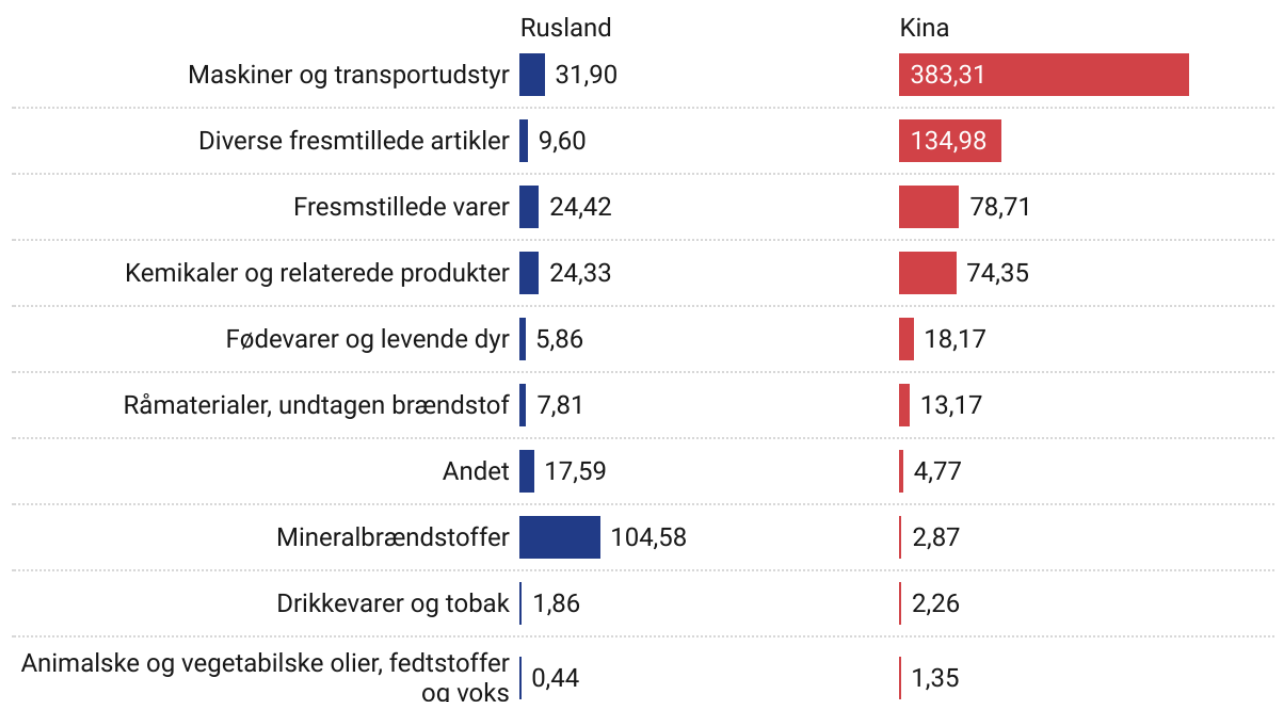
Kilde: Tænk tanken EUROPA på baggrund af Eurostat • Lavet med Datawrapper

Figur 3 viser også, at Tyskland har meget store eksportinteresser i sin samhandel med Kina, mens et land som Italien omvendt er mere afhængig af at importere fra Kina. Dertil skal man også tage højde for de penge som virksomhederne tjener i Kina, hvor særligt tyske virksomheder har store interesser i Kina.⁵ De mange interesser gør det også sværere at nå til enighed om det samlede europæiske-kinesiske forhold.

Ser vi på, hvad EU-landene handler med Kina, er der overvejende tale om maskiner og transportudstyr, der udgjorde 54 pct. af den kinesiske samhandel. Til sammenligning udgjorde handel med råstoffer og mineraler knap 46 pct. af EU's samhandel med Rusland.

EU's handel med Rusland og Kina, udvalgte varer, 2022

I mia. euro



Kilde: Tænk tanken EUROPA på baggrund af Eurostat • Lavet med Datawrapper

De officielle tal undervurderer afhængigheden af Kina

De overordnede handelstal vil dog alt andet lige undervurdere EU-landenes samhandel med Kina. Dette skyldes, at handelstal ikke fanger hele værdikæden, og derved ikke tager højde for f.eks., at en importeret bil fra Sverige til Danmark indeholder en række kinesiske dele.

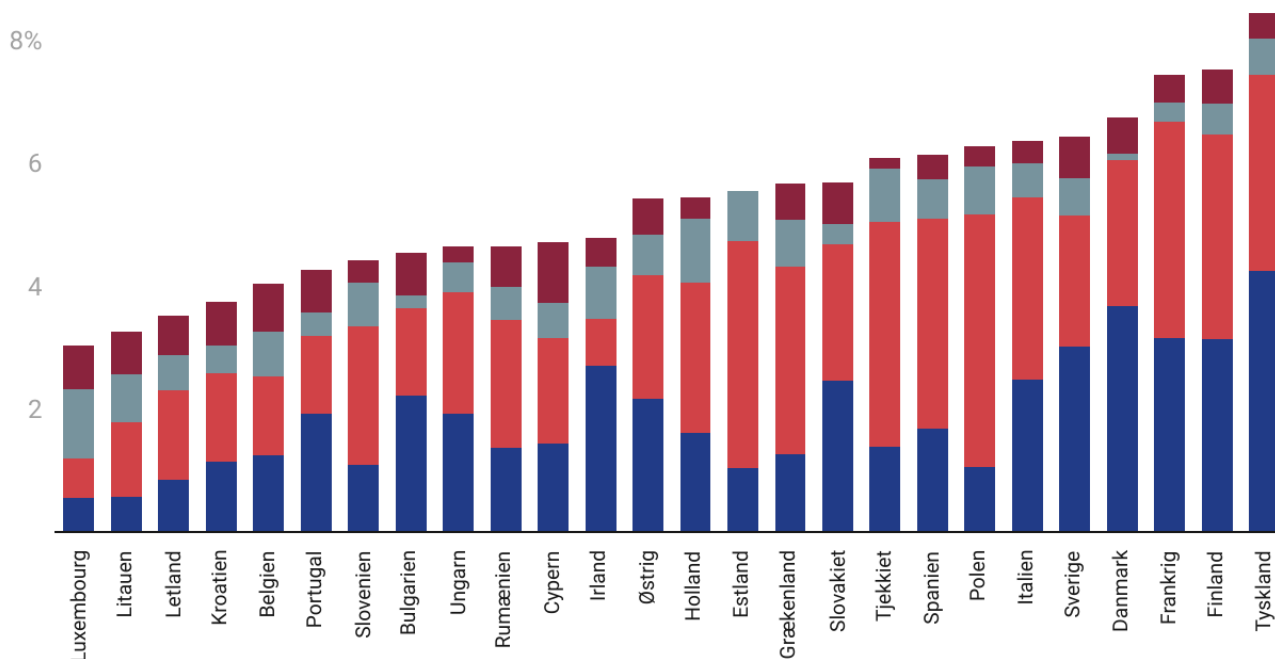
Hele værdikæden kan fanges, hvis man tager udgangspunkt i OECD's TiVA datasæt, hvor data dog kun går til 2018. [6](#)

Tager man højde for værditilvæksten i importen og eksporten, stiger medlemslandenes samhandel med Kina i gennemsnit med ca 1-procentpoint.

Europæernes handel med Kina

Europæiske landes handel med Kina som andel af landenes samlede handel, gennemsnit for 2017 & 2018

eksport import sand eksport sand import



Sand eksport tager højde for indenlandsk værditilvækst i udenlandsk endelig efterspørgsel, mens sand import tager højde for udenlandsk værditilvækst indeholdt i indenlandsk efterspørgsel.

Grafik: Tænk tanken EUROPA på baggrund af tal fra OECD (TiVA) • Lavet med Datawrapper

Med andre ord: EU's samhandel undervurderes ved blot at se på de direkte handelstal.

De økonomiske omkostninger ved at afkoble sig fra Kina er enorme

Flere aktører, herunder tidligere statsministre i Danmark og generalsekretær i NATO, Anders Fogh Rasmussen, har argumenteret for, at EU bør afkoble sig fra Kina. [7](#)

Dette skyldes blandt andet risikoen for en kinesisk invasion af Taiwan, som kan få store økonomiske konsekvenser, idet Taiwan bl.a. leverer 92 pct. af verdens mest avancerede mikrochips. [8](#) Et sådant scenarie vil sandsynligvis også tvinge EU til at indføre sanktioner mod den kinesiske økonomi, hvorfor man kan ende i en hurtig, men potentielt smertefuld afkobling.

Beregninger fra WTO viser, at det vil være forbundet med en nedgang på 5 pct. for verdensøkonomien, hvis Vestens samhandel med Kina stopper - hvilket svarer til hele den japanske økonomi. [9](#)

Denne vurdering står WTO langt fra alene med. Beregninger fra Kiel Institute, der dog kun tager udgangspunkt i Tyskland, viser, at en afkobling fra Kina vil være associeret med et langsigtet fald i tysk BNP på 1 pct. [10](#)

Beregninger foretaget for hele EU lavet af det tyske ifo-institut viser, at en afkobling fra Kina vil medføre et BNP-tab på 0,4 pct. for EU. [11](#)

Når faldene ikke er større, skyldes det, at handlen vil flytte til andre regioner. De nye handelsruter må dog forventes at være mindre optimale end de eksisterende, da disse ellers ville være benyttet. BNP-tabet skal derved ses i form af, at de nye handelsruter ikke er lige så optimale. [12](#)

Beregningerne er heller ikke helt sammenlignelige, da man kan medregne forskellige grader af Friend- eller Nearshoring, hvilket vil have indflydelse på de endelige effekter, uden at det negative fortegn dog ændres. Med andre ord: De samlede effekter bliver negative, da der er enighed om, at både Friend- og Nearshoring indeholder begrænsninger – politiske såvel som økonomiske.

Strategisk autonomi er imidlertid blevet et nøgleord i EU's politiske virke, og derfor vil EU forsøge at øge sin økonomiske resiliens ved at satse på udviklingen og produktionen af udvalgte teknologier. [13](#) Dilemmaet består dog i, at jo højere de økonomiske og sikkerhedspolitiske risici er ved at være forbundet med Kina inden for en given teknologi, jo mere omkostningsfuldt er det at afkoble sig fra kineserne. [14](#)

Også i USA har man et ønske om at afkoble økonomien fra Kina. [15](#) Det har dog i praksis vist sig meget svært [16](#) på trods af, at de to lande nu er fem år inde i en handelskrig. [17](#)

Er Kina +1 strategien farbar?

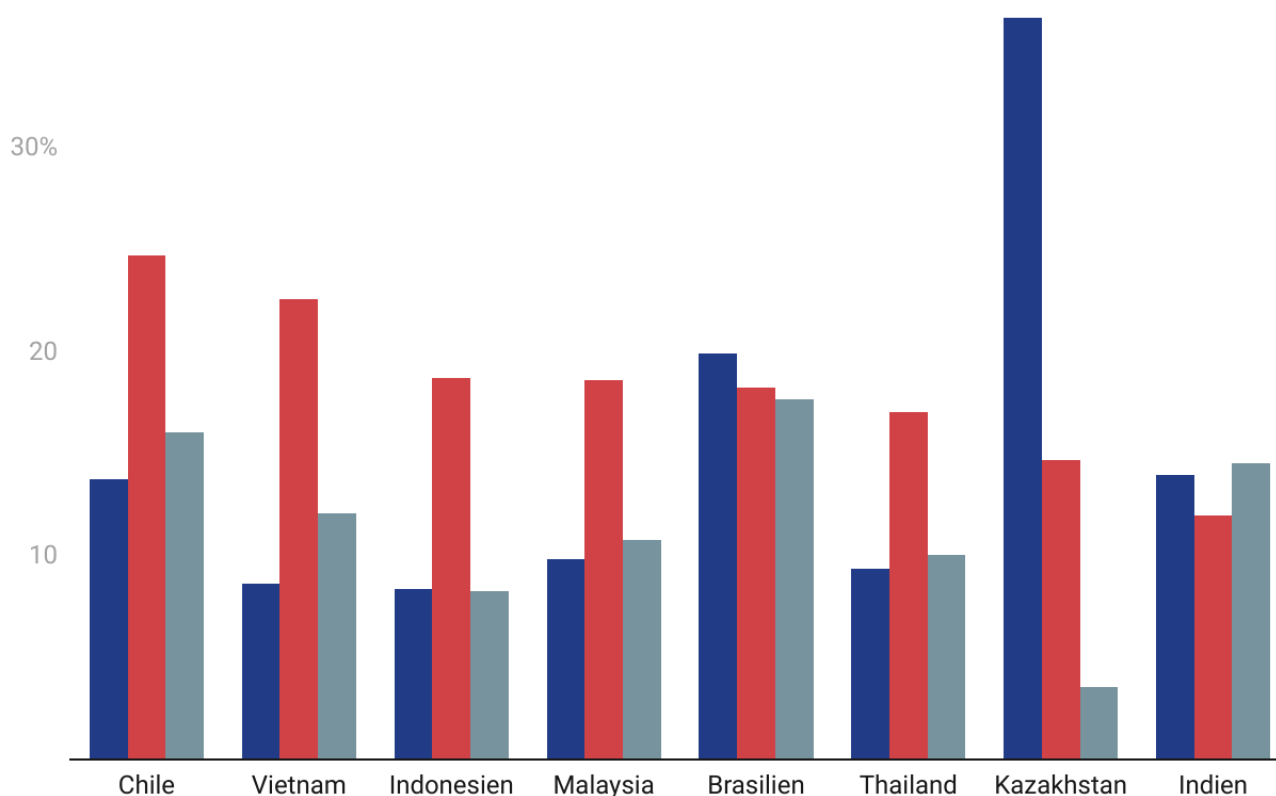
I anerkendelsen af, at en afkobling fra Kina vil have store økonomiske omkostninger. I stedet kan man f.eks. bruge en Kina +1 strategi. Strategien indebærer, at man fortsat vil kunne handle og producere i Kina, blot at man også har andre leverandører og partnere.

Flere regeringer og virksomheder er derfor begyndt at se mod lande som Indien, Chile, Vietnam, Indonesien, Malaysia, Brasilien, Thailand osv.

Kan EU 'bare' rykke sin produktion?

Udvalg af landes samhandel med EU, Kina & USA som andel af landenes samlede handel

■ EU ■ Kina ■ USA



Grafik: Tænk tanken EUROPA på baggrund af tal fra OECD (TiVA) • Lavet med Datawrapper

Dog er der en risiko ved, at EU grundlæggende ikke løser problemet. Som figur 6 viser, handler de pågældende lande også meget med Kina, og man risikerer derved, at ens værdikæde ikke bliver grundlæggende afkoblet fra Kina.

EU's nye handelsinstrument mod kinesisk økonomisk tvang

Tilbage i november 2021 åbnede Taiwan en ambassade i Litauen og trodsede stærk kinesisk modstand. Kineserne svarede igen ved først at trække sine diplomater ud af Vilnius, og derefter økonomisk ved at blokere for litauisk import og presse virksomheder til at fjerne litauisk indhold fra forsyningskæder, når de eksporterede til Kina. [18](#)

Litauerne kaldte kinesernes sanktioner for 'økonomiske tvangshandlinger' og appellerede til EU for en kollektiv handlingsplan, der kunne forsvare (især mindre) europæiske lande mod at blive økonomisk pressede af andre nationer. Kommissionen reagerede ved at fremlægge The Anti-Coersion instrument, der blev vedtaget i Rådet d. 28. marts 2023 og trådte i kraft i april. [19](#)

Instrumentet giver mulighed for, at hvis et medlemsland trues økonomisk af et tredjeland, f.eks. Kina, kan EU indføre handelsrestriktioner, såsom forhøjet told, import- eller eksportlicenser eller restriktioner inden for tjenesteydelser eller offentlige indkøb mod tredjelandet. Det er Rådet, der afgør, hvornår der er tale om økonomisk tvang, og det er ikke usandsynligt, at instrumentet bliver taget i brug i striden mellem Litauen og Kina, eller i fremtiden set ud fra den ny geopolitiske virkelighed.

Det er dog værd at overveje, hvorvidt europæiske nationer faktisk er klar og villige til at indføre restriktioner mod Kina, da der er flere økonomiske interesser i spil. [20](#) Det er også blevet fremhævet, at det var Litauen, der brød EU's kinapolitiske linje ved at anerkende Taiwan, og at EU derfor ikke bør bruge instrumentet. [21](#)

Så selvom EU derved har et nyt værktøj til at sætte Kina på plads med, er det ikke sikkert, at medlemslandene vil være villige til at bruge det. Dog skal det kun vedtages gennem kvalificeret flertal, og åbner døren for, at det bliver nemmere at tage i brug. [22](#)

[1ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php)
[2www.ft.com/content/0ebaa7c7-761d-445e-b3e4-f5d2c9b4768f](https://www.ft.com/content/0ebaa7c7-761d-445e-b3e4-f5d2c9b4768f)
[3www.csis.org/analysis/chinas-economic-coercion-lessons-lithuania](https://www.csis.org/analysis/chinas-economic-coercion-lessons-lithuania)
[4ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/speech_23_2333](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/speech_23_2333)
[5www.economist.com/international/2023/05/15/europe-cant-decide-how-to-unplug-from-china](https://www.economist.com/international/2023/05/15/europe-cant-decide-how-to-unplug-from-china)
[6www.oecd.org/sti/ind/measuring-trade-in-value-added.html](https://www.oecd.org/sti/ind/measuring-trade-in-value-added.html)
[7www.altinget.dk/artikel/anders-fogh-i-taiwan-vi-maa-ikke-begaa-samme-fejltagelse-som-vi-gjorde-med-rusland-og-ukraine](https://www.altinget.dk/artikel/anders-fogh-i-taiwan-vi-maa-ikke-begaa-samme-fejltagelse-som-vi-gjorde-med-rusland-og-ukraine)
[8rhg.com/research/taiwan-economic-disruptions/](https://rhg.com/research/taiwan-economic-disruptions/)
[9newseu.cgtn.com/news/2023-01-21/WTO-chief-warns-decoupling-of-global-market-will-lead-to-huge-losses-1gL4DsSmggM/index.html](https://newseu.cgtn.com/news/2023-01-21/WTO-chief-warns-decoupling-of-global-market-will-lead-to-huge-losses-1gL4DsSmggM/index.html)
[10www.ifw-kiel.de/publications/media-information/2023/german-economys-dependence-on-china-critical-for-individual-products/](https://www.ifw-kiel.de/publications/media-information/2023/german-economys-dependence-on-china-critical-for-individual-products/)
[11www.ifo.de/en/publikationen/2022/monographie-autorenschaft/geopolitische-herausforderungen](https://www.ifo.de/en/publikationen/2022/monographie-autorenschaft/geopolitische-herausforderungen)
[12www.csis.org/analysis/limits-friend-shoring](https://www.csis.org/analysis/limits-friend-shoring)
[13www.piie.com/events/european-approach-economic-statecraft](https://www.piie.com/events/european-approach-economic-statecraft)
[14pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/36108004/](https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/36108004/)
[15foreignpolicy.com/2023/03/24/economy-trade-united-states-china-industry-manufacturing-supply-chains-biden/](https://foreignpolicy.com/2023/03/24/economy-trade-united-states-china-industry-manufacturing-supply-chains-biden/)
[16www.piie.com/research/piie-charts/us-imports-china-are-both-decoupling-and-reaching-new-highs-heres-how](https://www.piie.com/research/piie-charts/us-imports-china-are-both-decoupling-and-reaching-new-highs-heres-how)
[17www.piie.com/blogs/realtime-economics/five-years-trade-war-china-continues-its-slow-decoupling-us-exports](https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/five-years-trade-war-china-continues-its-slow-decoupling-us-exports)
[18www.ft.com/content/0ebaa7c7-761d-445e-b3e4-f5d2c9b4768f](https://www.ft.com/content/0ebaa7c7-761d-445e-b3e4-f5d2c9b4768f)
[19www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/28/trade-political-agreement-on-the-anti-coercion-instrument/](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/28/trade-political-agreement-on-the-anti-coercion-instrument/)
[20www.ft.com/content/9b260579-7cb4-44a0-ac6e-ed5ca4908334](https://www.ft.com/content/9b260579-7cb4-44a0-ac6e-ed5ca4908334)
[21www.globaltimes.cn/page/202303/1288220.shtml](https://www.globaltimes.cn/page/202303/1288220.shtml)
[22data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14837-2022-INIT/en/pdf](https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14837-2022-INIT/en/pdf)