

5.03.2024

EU's handelspolitik - fra frihandel til økonomisk sikkerhed

Handelspolitikken inddrages i EU's sikkerhedsstrategi med nye tiltag som eksportkontrol og screeninger af både udenlandske investeringer i EU, og europæiske virksomheders investeringer i udlandet.

Skrevet af

Svend Roed Nielsen

📞 +45 25 26 75 23

✉️ srn@thinkeuropa.dk

Kontakt



Svend Roed Nielsen

📞 +45 25 26 75 23

✉️ srn@thinkeuropa.dk

HOVEDKONKLUSIONER:

- EU's handelspolitik har hidtil som hovedmål haft at skabe markedsåbninger, således at EU's virksomheder kunne opnå bedre afsætningsvilkår og dermed skabe vækst og beskæftigelse i EU.
- De seneste års geopolitiske spændinger, bl.a. som følge af coronaviruspandemien, krigen i Ukraine samt skepsis mht. afhængighed af kinesiske leverancer og statsstyret økonomi, har resulteret i øget fokus på at anvende handelspolitiske redskaber til at opnå økonomisk sikkerhed i EU.
- Kommissionens fokus på åben strategisk autonomi følges nu op med forslag om styrket eksportkontrol, screening af udenlandske investeringer i EU og overvejelser om også at screene EU-virksomheders investeringer i udlandet. De allerede eksisterende tiltag til eksportkontrol og screening af indgående investeringer bærer præg af uens implementering og begrænset europæisk koordinering, så der er argumenter for en styrket fælles indsats, men en række medlemslande er skeptiske over for kommissionens forslag.
- Konsekvenserne af dette nye handelspolitiske fokus på økonomisk sikkerhed kan være positivt, hvis det virker præventivt, så tredjelande afholder sig fra at true eller ramme EU's økonomiske sikkerhed.
- Der er imidlertid også en risiko for, at EU's beskyttelsesredskaber kan starte en ond cirkel med stadig eskalerende gengældelsesforanstaltninger. Der vil i disse situationer være en risiko for, at selv en mindre handelskonflikt kan resultere i uforholdsmæssigt store tab, både for EU og andre berørte handelspartnere.
- De nye redskaber bør derfor anvendes med stor forsigtighed, og kun når EU's økonomiske sikkerhed klart uberettiget er ramt. Redskaberne må ikke anvendes ude af proportioner, med den skade der er sket, eller i protektionistisk øjemed. Her må Danmark og andre handelsliberale lande være med til at sikre den rette balance mellem økonomisk sikkerhed og åben markedsøkonomi.

EU som bannerfører for global frihandel

I perioden 1947 og frem til 1994 var Europa og USA de drivende kræfter bag vedtagelsen af i alt 8 handelsrunder under den daværende globale handelsorganisation GATT, der fra 1995 blev til World Trade Organisation WTO. Disse globale handelsaftaler reducerede især meget høje toldsatser for varehandelen, samtidig med at der blev opbygget et internationalt regelsæt til fremme og regulering af den globale handel.[\[1\]](#)

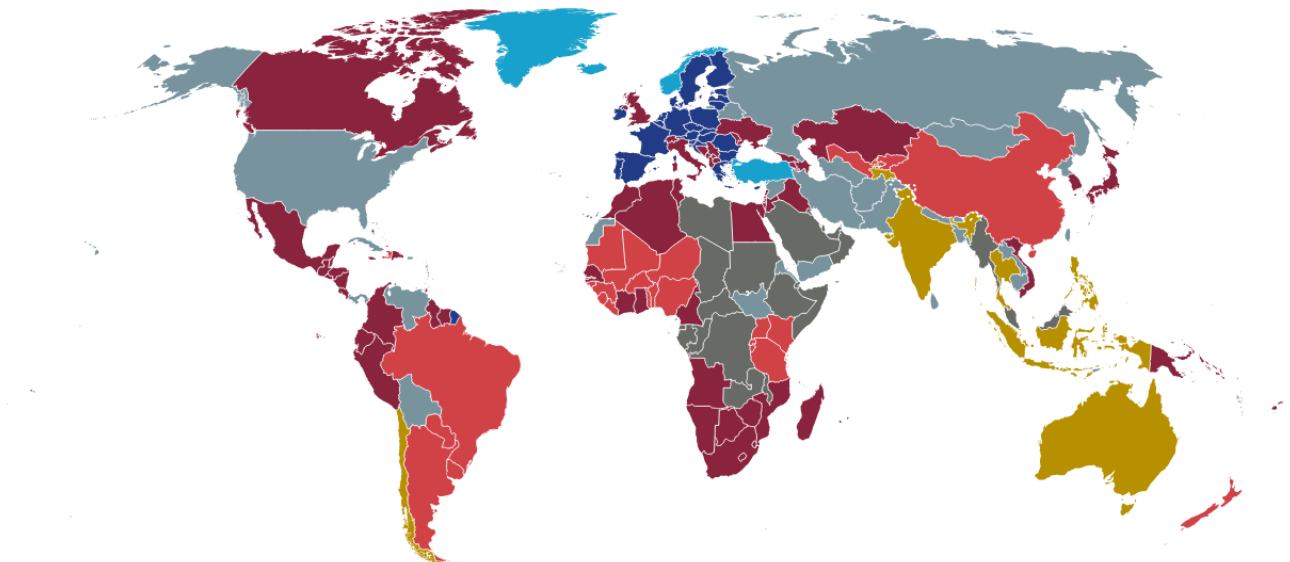
Siden 1995 har det ikke været muligt at opnå enstemmighed i WTO om nye globale handelsrunder, og i efteråret 2008 brød forhandlingerne om den såkaldte Doha-runde sammen. Siden har det kun været muligt at skabe enighed i WTO om snævre sektorbestemte handelsaftaler med mere begrænset effekt, og også regelsystemet er under pres, bl.a. fordi den øverste instans i Konfliktløsningsprocessen er blokeret af USA. [2]

EU og andre lande har erkendt denne situation og anvender nu Frihandelsaftaler (FTA -Free Trade Agreements) mellem to eller nogle få samhandelspartnere.

EU har siden 2008 været meget aktiv mht. indgåelse af FTA og har nu 41 FTA, dækkende 72 lande. Status for EU FTA-forhandlinger fremgår af kortet nedenfor.[3]

EU's handelsaftaler i 2023

■ EU ■ Toldunion, EEA og OCT ■ På plads ■ Aftaler, der vedtages eller ratificeres ■ Under forhandling ■ Aftaler i venteposition ■ Ingen aftale



NOTE: EEA er European Economic Area og OCT er Overseas Countries and Territories. En handelsafte der er 'på plads' omfatter FTA, DCFTA, Investment Agreement, EPCA og PCA.

Kort: Tænk tanken EUROPA • Kilde: European Commission • Lavet med Datawrapper

I det seneste år har det imidlertid vist sig stadig vanskeligere for EU at afslutte nye væsentlige FTA, og senest er forhandlingerne om en FTA med Australien og Mercosur-landene (Brasilien Paraguay, Uruguay og Argentina) kørt fast. Der er også vigtige lande i Asien - herunder Kina - hvor EU ikke kan opnå eller ønsker at få en FTA. EU's transatlantiske handelsforhold til USA står også uden en FTA. [4]

Der er flere grunde til at indgåelse af nye FTA nu er vanskeligere, men én af de vigtigste, er de geopolitiske blokdannelser i verden, der har været drevet af krisen i forsyningskæderne under og efter coronaviruspandemien, Kinas aggressive eksportpolitik ofte med statsstøtte i strid med WTO-reglerne, Ukrainekrigen, samt USA's mere protektionistiske holdninger og handelsbegrænsninger.

Der er nu en global tendens mod mere selvforsyning fra eget marked eller fra politisk nærtstående lande.

Økonomisk sikkerhed var også del af klassisk handelspolitik

En vigtig del af WTO-reglerne indebærer, at handelspartnere kan indkaldes for et WTO tvistbilæggespanel, hvis der er tegn på brud på WTO-reglerne; det kunne være ved diskrimination eller dumping. WTO's tvistbilæggesdomstol udgør så den højere instans og kan påbyde, at det givne land ændrer praksis - sker det ikke, må den forurettede part indføre proportionale modforanstaltninger. For nuværende har USA imidlertid sat tvistbilæggesdomstolen ud af spillet ved at nægte at udnævne nye dommere.

EU og andre lande har i den situation valgt at indføre en tvistbilæggesprocedure, der bygger på WTO-reglerne bl.a. ved at inkludere det i en række af deres FTA. Det krænkede land kan - hvis det får medhold - så også her lovligt gennemføre proportionale modforanstaltninger.[\[5\]](#)

Som vist på kortet ovenfor er der stadig en lang række lande, som EU ikke har indgået en FTA med og derfor heller ikke har en bilateral tvistbilæggesaftale med. Deen ovennævnte udvikling har medvirket til at forstærke behovet for at få nye redskaber i værktøjskassen, så EU unilateralt kan forsvare sine handelspolitiske interesser.

EU's handelspolitik skal nu i højere grad levere økonomisk sikkerhed

Debatten om øget strategisk autonomi blev i EU især fremmet af de to alvorlige forsyningskriser, under først pandemien og siden energisanktionerne over for Rusland, efter invasionen af Ukraine. Hertil kom pres fra USA om reduceret

afhængighed af samhandel med Kina, især på det højteknologiske område, og med ringe amerikansk forståelse for, at EU's økonomi er langt mere afhængig af global samhandel - ikke mindst med Kina - end USA.

Det afgørende blev at finde den rette balance mellem økonomisk sikkerhed, kombineret med tilstrækkelig åbenhed i samhandelen, så EU's økonomiske udvikling ikke blev ramt for meget. Der var berettiget frygt for at "Strategisk Autonomi" reelt var et nyt udtryk for protektionisme under dække af geopolitisk nødvendighed.[\[6\]](#)

Efter intens debat blev "Åben Strategisk Autonomi" det udtryk, der skulle dække over revnerne i holdningerne til EU's fremtidige handelspolitik.

Som konsekvens af et fokus på strategisk autonomi vil EU bruge industripolitiske tiltag med statsstøtte til en række kritiske produktionsområder, hvor afhængigheden af Rusland, specifikt på energi, og produktion i Kina var blevet for store.

Samtidig skulle handelspolitikken forfølge både det traditionelle spor om øget frihandel med nye FTA, men også med betydelig mere vægt på nye handelstiltag der kunne levere mere "Økonomisk Sikkerhed" for EU.

EU's arsenal af handelsredskaber for økonomisk sikkerhed

1. EU's beskyttelse mod udenlandsk subsidiering

EU har over en årrække haft redskaber, der sigter på at beskytte EU's indre marked mod unfair udenlandsk konkurrence. Helt tilbage fra 2018 har EU således gennem "Foreign Subsidie Regulations" haft muligheder for at imødegå unfair udenlandsk konkurrence der opererer på det europæiske marked; det kunne være som følge af statsstøtte til udenlandske virksomheder. Denne regulering blev senest strammet op med virkning fra juli 2023 og frem. De vigtigste stramninger går på, at også udenlandsk statsstøtte til virksomhedsovertagelser, samt deltagelse i offentlige udbud også skal notificeres til EU-Kommissionen, hvis væsentlig statsstøtte anvendes. Desuden kan Kommissionen forhindre det statsstøttede selskab i at gå videre i processen, hvis aktiviteten vurderes at være i strid med den justerede Foreign Subsidies Regulation.[\[7\]](#)

Senest har Kommissionen taget initiativ til at anvende denne regulering mod den stærkt stigende kinesiske eksport af elbiler til det europæiske marked.[\[8\]](#)

2. EU's tiltag til screening af udenlandske investeringer

EU havde allerede i 2019 besluttet at indføre en screening af udenlandske direkte investeringer (FDI) i EU med sigte på at beskytte EU's økonomiske udvikling mod udenlandsk overtagelse af eller indflydelse på afgørende produktion og teknologisk viden i EU. Der var skepsis hos en række EU-lande mht. at indføre en sådan EU-screening, og dette har medvirket til, at reglerne blev meget uens og ineffektivt administreret i de enkelt EU-lande.[\[9\]](#)

3. EU's tiltag for eksportkontrol

EU's forsøg på at begrænse eksportmulighederne for dual-use produkter (Produkter der kan anvendes både til militære og civile formål) er baseret på en forordning fra 2021.[\[10\]](#)

Med forordningen søgte EU-Kommissionen at få en mere koordineret indsats mht. hvilke produkter og eksportmarkeder, der skulle være omfattet, samt mere gensidig information mellem medlemslande og Kommissionen.

Der var fra starten også skepsis fra EU-virksomheder og fra en række medlemslande over for øget EU-regulering af eksportkontrol. Det har da også vist sig svært at få den ønskede koordinering, og praksis har vist, at medlemslandene har implementeret ordningerne på en meget uens måde. Nogle medlemslande har helt undladt at opbygge ansvarlige myndighedskapacitet på området.

4. Rådsforordning om beskyttelse af EU mod økonomisk tvang fra tredjelande

I oktober 2023 vedtog det europæiske Råd en forordning om beskyttelse af EU mod tredjelandes økonomiske tvang (anti-Coercion). Målet med denne forordning er, at EU straks kan træffe modforanstaltninger, hvis et tredjeland forsøger at presse EU eller en medlemsstat til at træffe et bestemt valg ved at anvende eller true med foranstaltninger, der påvirker handel eller investeringer.[\[11\]](#)

Forordningen blev bl.a. vedtaget i forbindelse med at Litauen blev mødt med kinesiske handelssanktioner, som reaktion på at Litauen i november 2021 havde annonceret, at man nu åbnede et "Taiwan-kontor" i Vilnius - dvs. et brud på den linje,

EU-landene og andre hidtil har fulgt, ved at betegne denne type kontorer som "Taipei kontorer" og dermed ikke antyde nogen anerkendelse af Taiwan som selvstændigt land.[\[12\]](#)

Nye, mere ambitiøse EU-tiltag for økonomisk sikkerhed

Den manglede koordination i medlemslandenes implementering af de eksisterende ordninger, og ikke mindst de øgede geopolitiske spændinger, resulterede i at Kommissionen i juni 1923 fremlagde en mere samlet og ambitiøs strategi for EU's økonomiske sikkerhed.[\[13\]](#)

Hovedsigtet med strategien er følgende:

- Fremme EU's konkurrenceevne ved at styrke det indre marked;
- Beskytte EU's økonomiske sikkerhed gennem en række eksisterende politikker og værktøjer, og overvejelse af nye, for at afhjælpe eventuelle mangler. Dette vil ske på en forholdsæssig og præcis måde, der begrænser eventuelle negative utilsigtede virkninger på den europæiske og den globale økonomi;
- Indgå partnerskaber med den bredest mulige vifte af partnere for at styrke den økonomiske sikkerhed.

Baseret på denne strategi, har Kommissionen den 24. januar 2024 fremlagt nye konkrete og mere ambitiøse forslag til styrkelsen af EU økonomiske sikkerhed.[\[14\]](#)

Kommissionsforslag til nye EU-tiltag for Økonomisk Sikkerhed:

- Styrke beskyttelsen af EU's sikkerhed og offentlige orden yderligere, ved at foreslå en forbedret screening af **udenlandske investeringer** i EU.
- Stimulere drøftelser og tiltag med henblik på mere europæisk koordinering på **eksportkontrolområdet**, under fuld overholdelse af de eksisterende multilaterale ordninger og EU-landenes beføjelser.
- Høre EU-lande og interessenter med henblik på at indkredse potentielle risici som følge af **udgående investeringer** i et snævert sæt teknologier.
- Fremme yderligere drøftelser om bedre **støtte til forskning og udvikling, der omfatter teknologier med potentiale for dobbelt anvendelse**.
- Foreslå Rådet at anbefale foranstaltninger, der tager sigte på at **øge forskningssikkerheden** på nationalt plan og sektorniveau.

I sit forslag forsikrer Kommissionen, at

11

"Pakken har til formål at styrke EU's økonomiske sikkerhed og opretholder samtidig åbenheden inden for handel, investeringer og forskning for EU's økonomi i overensstemmelse med [den europæiske økonomiske sikkerhedsstrategi](#) fra juni 2023."

...

Her vil der alene blive kommenteret på de tre første forslag, der falder ind under handelspolitikken, og ikke de to sidste, der vedrører forskningsområdet.

1. Bedre screening af udenlandske investeringer

Målet er en mere effektiv og ensartet screening, bl.a. ved at alle EU-lande skal oprette en ansvarlig enhed for screeningen. Desuden foreslås mere harmoniserede nationale regler for screeningen og fastlæggelse af et minimalt sektorspecifikt anvendelsesområde, hvor alle EU-lande skal screene udenlandske investeringer.

Endeligt vil man også udvide EU's screening til at omfatte investeringer foretaget af EU-investorer, der i sidste ende kontrolleres af enkeltpersoner eller virksomheder fra et land uden for EU.[\[15\]](#)

2. Mere EU-koordinering på eksportkontrolområdet

EU's eksisterende regulering på eksportkontrol har som nævnt ovenfor ikke fungeret særligt hensigtsmæssigt, primært fordi medlemslandene har implementeret reglerne meget forskelligt. Kommissionen har derfor set behov for at stramme op gennem øget koordination for at sikre fælles fodslag. Sker det ikke, vil det indre marked blive ramt, idet nogle virksomheder vil søge at omgå eksportkontrollen ved at kanalisere varer eller serviceydelser ud af EU via de lande, der har mest lempelig praksis.[\[16\]](#) De nye forslag søger at sikre at medlemslandene i højere grad gennemfører effektiv eksportkontrol for de samme typer af produkter og med fælles produktlister. Desuden lægges der op til et højniveau koordineringsorgan for alle medlemslande, samt Kommissionen for løbende koordination og erfaringsudveksling. Endelig foreslås en evaluering af eksportkontrollen for dual-use produkter i 2025.

3. Screening af udadgående FDI

Dette er et helt nyt område og meget kontroversielt, idet det vil kunne gribe dybt ind i virksomhederne, og deres muligheder for at træffe afgørende kommercielle beslutninger om, hvor man vil investere i datterselskaber eller nye partnerskaber for f.eks. underleverancer. Også mange EU-lande er skeptiske, og Kommissionen har derfor valgt at spille forsigtigt ud med først en 3 måneders høringsrunde for interessenter og dernæst en 12 måneders overvågningsperiode. Først derefter vil Kommissionen og EU-landene drøfte evt. videre foranstaltninger.[\[17\]](#)

Muligheder og risici ved de mange EU-tiltag for økonomisk sikkerhed

Med de eksisterende og flere nye EU-tiltag for økonomisk sikkerhed, er der grund til at se på, hvad dette kan medføre af positive eller negative tendenser for EU's globale samhandel. Det er imidlertid vanskeligt at komme med præcise udmeldinger om dette på nuværende tidspunkt, idet der er tale om ret nye eller stort set ubrugte redskaber.

Det positive kan primært være, at det er et klart præventivt signal til omverdenen om end ikke at forsøge på at true eller ramme EU's økonomiske sikkerhed. Kan de

indførte redskaber, ved deres blotte eksistens, forhindre sådanne angreb, er det klart positivt.

Angribes EU imidlertid alligevel økonomisk, vil der være et stort pres fra ramte virksomheder og medlemslande på EU for at benytte de redskaber, man har indført. I bedste fald vil brug af redskaberne så kunne medføre, at det oprindelige angreb indstilles.

En mere negative udvikling kan også være mulig hvis nogle EU-lande finder, at nu er vi rigtig godt "bevæbnede" og så skal redskaberne også bruges - og evt. ude af proportioner, samt også i situationer, hvor der ikke først har været en tilstrækkelig dialog om at løse problemet på anden vis. Det kan f.eks. være via de mæglingsløsninger, der stadig findes i WTO-regi, eller de konfliktløsningsprocedurer, der er indført, i en række af de FTA som EU har indgået.

Værst mulige scenarie er, at anvendelse af disse EU-beskyttelsesredskaber kan starte en ond cirkel med stadig eskalerende gengældelsesforanstaltninger. Der vil i disse situationer være en risiko for, at selv en mindre konflikt kan resultere i uforholdsmæssigt store tab til følge for både EU og andre berørte handelspartnere.

Ser vi på muligheder og risici ved de senest foreslåede redskaber - screening af såvel ind- som udgående FDI og styrket eksportkontrol - så kan der peges på følgende:

Styrket screening af indgående FDI:

Der kan være klart positive konsekvenser af, at EU-landene bevarer ejerskab og kontrol over strategisk vigtige selskaber, fremfor at lade udlandet købe dem op, hvorefter EU -måske ved brug af meget store statsstøttemidler- skal bygge ny viden og produktion op inden for samme område, for at opnå tilstrækkelig strategisk autonomi. Man bør dog også være åben over for, at der kan være win-win-situationer, hvor en udenlandsk partner har vigtig og komplementær teknologi, som den pågældende EU-virksomhed har brug for, og her må FDI-screeningen ikke blokere for vigtige partnerskaber.

Styrket eksportkontrol:

Der er et reelt behov for en mere effektiv og ensartet implementering af reglerne. For dual-use produkterne er der med de øgede geopolitiske spændinger klart et behov for effektiv EU-eksportkontrol, og det vil også være i overensstemmelse med WTO-reglerne.

Problemerne opstår, hvis man også vil anvende eksportkontrollen udenfor dual-use områder, f.eks. ved eksportkontrol begrundet i, at man vil forhindre andre lande i at få adgang til mere avanceret teknologi, der kan fremme deres generelle økonomiske udvikling. Sådanne foranstaltninger vil næppe være i tråd med WTO-reglerne. Hertil kommer, at det bliver særdeles svært at kontrollere, at eksportkontrollen ikke omgås ved at et andet land bruges som mellemmand mellem EU og det land, der er underlagt dual-use eksportkontrol.

Den lette del af processen er at indføre EU-tiltag til øget økonomisk sikkerhed; den svære del er at opnå den rette balance i anvendelsen af dem. Her er der et særligt ansvar for Danmark og gruppen af især nordeuropæiske handelsliberale lande i EU. at sikre, at redskaberne kun benyttes, når EU's økonomiske sikkerhed seriøst er truet, og at redskaberne ikke anvendes ude af proportioner eller i protektionistisk øjemed.

- [1] <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/da/sheet/161/the-european-union-and-the-world-trade-organization>
- [2] https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm
- [3] https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/making-trade-policy_en
- [4] https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement_en
- [5] <https://www.altinget.dk/foedevarer/artikel/senioroekonom-eu-har-en-stor-opgave-i-at-traekke-wto-tilbage-paa-sporet>
- [6] <https://www.euractiv.com/section/politics/news/eu-strategic-autonomy-a-fine-line-between-geopolitics-and-protectionism/>
- [7] https://competition-policy.ec.europa.eu/foreign-subsidies-regulation/legislation_en
- [8] <https://www2.deloitte.com/cn/en/pages/tax/articles/eu-anti-subsidy-investigation-on-chinas-new-battery-electric-vehicles.html>
- [9] https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en
- [10] https://policy.trade.ec.europa.eu/help-exporters-and-importers/exporting-dual-use-items_en?prefLang=da
- [11] <https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2023/10/23/trade-council-adopts-a-regulation-to-protect-the-eu-from-third-country-economic-coercion/>
- [12] <https://www.theguardian.com/world/2021/nov/19/china-condemns-opening-of-taiwan-office-in-lithuania-as-egregious-act>
- [13] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/IP_23_3358
- [14] <https://commission.europa.eu/system/files/2024-01/Communication%20on%20European%20economic%20security.pdf>
- [15] <https://circabc.europa.eu/ui/group/aac710a0-4eb3-493e-a12a-e988b442a72a/library/f5091d46-475f-45d0-9813-7d2a7537bc1f/details?download=true>
- [16] <https://circabc.europa.eu/ui/group/aac710a0-4eb3-493e-a12a-e988b442a72a/library/a44df99c-18d2-49df-950d-4d48f08ea76f/details?download=true>
- [17] <https://circabc.europa.eu/ui/group/aac710a0-4eb3-493e-a12a-e988b442a72a/library/51124c0d-58d8-4cd9-8a22-4779f6647899/details?download=true>