



24.05.2024

Handelskrig mellem USA og Kina presser EU – uanset om Trump eller Biden vinder

Kinas eksportstrategi presser både amerikansk og europæisk økonomi - men kan EU beskytte sin økonomiske sikkerhed og samtidigt overholde World Trade Organization's internationale regler?

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

Resume:

- Allerede under Biden-administrationen skruer USA op for handelskrigen mod Kina med nye toldforhøjelser og massiv statsstøtte til en række produkter, især inden for det grønne område, forudsat at de er producerede i USA.
- Hvis Donald Trump vinder præsidentvalget, ventes der massive og generelle toldforhøjelser på op mod 60 pct. for kinesiske produkter, og ca. 10 pct. for EU's produkter. Der kan også ventes WTO-stridige forbud mod amerikansk eksport af avanceret teknologi til Kina, alene med det formål at begrænse Kinas teknologiske udvikling. Kina vil være nødt til at svare massivt igen med toldforhøjelser og andre restriktioner samt øget statsstøtte; handelskrigen kan eskalere ud af kontrol.
- En sådan udvikling vil oversvømme EU's indre marked med kinesiske, statsstøttede varer, der ikke længere kan afsættes på det amerikanske marked.
- EU har allerede opbygget en værktøjskasse af redskaber med sigte på øget økonomisk sikkerhed; især over for Kinas statsstøttede produktion og eksport. Disse redskaber er allerede i brug over for en række kinesiske eksportvarer til EU som elbiler, vindmøller og medicinsk udstyr.
- Der er dog en risiko for, at disse WTO-medholdelige redskaber ikke kan levere tilstrækkelig beskyttelse, og EU kommer så under pres for - ligesom USA - at anvende en WTO-stridig handelspolitik. Dermed får Kina øget mulighed for at gøre det samme, og handelskrigen vil så eskalere endnu mere.
- EU skal allerede nu søge at forebygge denne udvikling; det sker bedst ved hurtigere brug af beskyttelsesinstrumenterne, inden skaden er sket, samt styrkede alliancer med en række ligesindede lande i Asien og Stillehavsområdet som Japan, Sydkorea, Australien m.fl., der et langt stykke af vejen har samme handelspolitiske interesser som EU over for såvel Kina som USA. I sidste ende kan EU dog blive presset til også at bruge WTO-stridige handelssanktioner.

USA og Kina på vej mod handelskrig

Præsidentvalgkampen i USA har medvirket til at eskalere USA's handelskrig med Kina.

I starten af maj i år annoncerede præsident Biden at han vil ramme Kina med yderligere toldforhøjelser på import fra Kina på i alt \$18 mia., primært rettet mod elektriske biler, solcellepaneler, mikrochips samt stål og aluminium. Toldforhøjelserne er ret markante, og ventes for elbiler at komme op på hele 100 pct. For solceller vil

der ske en fordobling op til 50 pct. i told. For mikrochips vil der også være tale om en fordobling af de eksisterende satser og endeligt en tredobling af nuværende toldsatser for stål og aluminium.

Disse toldforhøjelser er ovenpå de ret massive handelsrestriktioner som Donald Trump indførte fra 2018 og frem som led i sin af-koblingspolitik over for Kina. Biden-administrationen har valgt at opretholde disse restriktioner på trods af, at Kina dengang svarede igen med en række sanktioner mod amerikansk eksport til Kina.

De nye toldforhøjelser som USA nu indfører, er dog af en anden karakter end Trumps ret generelle handelsbegrænsninger, idet de retter sig mod udvalgte produkter, og kombineres med industripolitiske tiltag for at sikre øget amerikansk produktion indenfor udvalgte sektorer; især klima-sektoren samt avancerede chips.^[1]

Kina har allerede svaret igen mod det, de betegner som protektionistiske amerikanske restriktioner, idet de har annonceret anti-dumping-undersøgelser for udvalgte kemiske produkter. Det er dog ret begrænsede modsvar, formentlig for ikke at bidrage til en endnu mere protektionistisk amerikansk linje i en ophedet valgkamp om præsidentembedet for næste valgperiode.^[2]

Trump har allerede kommenteret på Bidens nye handelsrestriktioner og påpeget, at de kommer for sent, og er for begrænsede for effektivt at beskytte amerikanske virksomheder og arbejdspladser mod unfair konkurrence fra Kina. Trump har allerede budt over Bidens toldforhøjelser med udtalelser om, at han agter at lægge toldforhøjelser på op til 60 pct. på en langt bredere gruppe af importvarer fra Kina, og også på EU-produkter, men begrænset til omkring 10 pct. Vinder Trump præsidentvalget, og holder han fast i denne handelspolitiske linje, vil en eskalerende handelskrig være vanskelig at undgå.^{[3] [4] [5]}

EU bliver ramt på flere måder af handelskrigen mellem USA og Kina

Kina er nu i en situation, hvor deres økonomiske vækst er reduceret i forhold til tidligere år, og forsøg på at skabe vækst gennem øget privatforbrug internt i Kina, har ikke givet de resultater, ledelsen ønskede. Der er samtidig en fortsat stigning i industriproduktionen, og med begrænset hjemligt forbrug, er der et øget pres for at afsætte den stigende produktion i udlandet.

Når der nu kommer yderligere begrænsninger i eksportmulighederne til USA, er det de andre store, udviklede markeder - ikke mindst EU - der kan blive oversvømmet af kinesiske produkter. Denne udvikling er allerede i gang, og er mest markant for elbiler, der hober sig op på kinesiske udskibningslagre og på EU's havnekajer, og den europæiske bilproduktion er under pres med faldende afsætning både i EU og i Kina.

Dertil kommer de vanskeligere afsætningsmuligheder på det amerikanske marked, som følge af de generøse tilskud, som Inflation Reduction ACT (IRA) leverer til amerikansk baseret produktion af en række produkter til grøn omstilling, f.eks. elbiler, vindmøller, power to X mm.

EU's handelspolitik har nu øget fokus på økonomisk sikkerhed

EU har som modsvar vedtaget en strategi samt en række tiltag, der skal styrke den økonomiske sikkerhed for produktion og beskæftigelse i EU. Modsat USA går EU ikke ind for en af-kobling i forhold til det kinesiske marked. EU søger at gennemføre en de-risking-politik, hvor samhandelen for langt de fleste produkter og serviceydelser kan videreføres uændret, kombineret med industripolitiske indsatser på strategiske områder. Dertil kommer nye handelspolitiske redskaber, der kan levere øget økonomisk sikkerhed på særligt sensitive områder.

EU's Strategi for Økonomisk sikkerhed har følgende hovedkomponenter:

- Fremme EU's konkurrenceevne ved at styrke det indre marked, støtte en stærk og modstandsdygtig økonomi, investere i færdigheder og fremme EU's forskningsmæssige, teknologiske og industrielle grundlag.
- Beskytte EU's økonomiske sikkerhed gennem en række eksisterende politikker og værktøjer, og overveje nye for at afhjælpe eventuelle mangler. Dette vil ske på en forholdsmæssig og præcis måde, der begrænser eventuelle negative utilsigtede afsmittende virkninger på den europæiske og globale økonomi.
- Indgå partnerskaber med den bredest mulige vifte af partnere for at styrke den økonomiske sikkerhed, herunder ved at fremme og færdiggøre handelsaftaler, styrke andre partnerskaber, styrke den internationale regelbaserede økonomiske orden og multilaterale institutioner, som f.eks. Verdenshandelsorganisationen, og investere i bæredygtig udvikling gennem Global Gateway.^[6]

For at opnå den øgede økonomiske sikkerhed har EU-Kommissionen i januar 2024 lagt op til at tilføje en række styrkede handelspolitiske redskaber. Det drejer sig primært om følgende:

- Øget kontrol med indgående direkte erhvervsinvesteringer, så uønskede lande eller virksomheder ikke kan få kontrol over strategisk vigtige produktionsanlæg eller infrastruktur i EU. Derudover er der forslag om også at indføre kontrol med udadgående direkte investeringer, for at begrænse Kinas muligheder for at kopiere europæiske høj kvalitetsprodukter.
- Styrket eksportkontrol, så teknologisk viden eller udstyr, der kan anvendes militært, ikke tilgår lande, der kan true EU.

Hertil kommer en øget politisk vilje til at anvende allerede eksisterende beskyttelsesredskaber som:

- Anti-trussels-modsvar der kan anvendes, hvis fremmede magter eller virksomheder søger at anvende økonomisk afpresning mod EU-lande eller -virksomheder.
- Indførelse af en CO2-grænseudligningsafgift (CBAM) der gradvist skal levere beskyttelse mod import af produkter, der produceres med lempeligere klimakrav, end det, der gælder for virksomhederne i EU.
- Sikring af lige konkurrencevilkår ved effektiv anvendelse af såvel anti-dumping-afgifter samt ikke mindst anti-subsidieringsafgifter, der skal imødegå WTO-stridig statslig subsidiering. [\[7\]](#) [\[8\]](#)

1. EU må fremover mere aktivt bruge redskaberne i værktøjskassen for økonomisk sikkerhed og især anti-subsidier redskabet. Redskaberne må også bruges allerede når der registreres en u hensigtsmæssig stor stigning i EU's import af væsentlige produktområder. Man skal ikke vente indtil skaden er sket ved at for EU's egne virksomheder er udkonkurrerede og lukningstruede.

EU søger primært økonomisk sikkerhed i relation til Kina

Ikke overraskende har fokus for EU's økonomiske sikkerhed især været rettet mod Kina, og lige nu er der således en anti-subsidieringsundersøgelse i gang om statsstøtte til produktionen af kinesiske elbiler. Det er en undersøgelse, der kan munde ud i en forøgelse af EU's afgifter på import af kinesisk-producerede elbiler på måske 20-30 pct. Der er også indledt anti-subsidieringsundersøgelser mod kinesisk

produktion af medicinsk udstyr samt vindmøller, hvor der er eksempler på, at Kina underbyder prisen på EU-producerede vindmøller med op til 50 pct.[\[9\]](#)

EU har indtil nu - modsat Kina og USA - været meget omhyggelig med at føre en handelspolitik, der er inden for WTO's internationalt fastlagte regler. Baggrunden herfor er, at det har været den klare vurdering, at EU med sin store globale samhandel er bedst tjent med at aftalte WTO-regler respekteres i størst muligt omfang.

Forskellen i USA's og EU's handelspolitik over for Kina er et stykke af vejen begrundet i udviklingen i samhandel, hvor USA har fokuseret på det meget store handelsbalanceunderskud. Det har dannet baggrunden for store toldforhøjelser for brede samhandelsområder, som led i en afkoblings-politik kombineret med stærke sikkerhedspolitiske hensyn. Hertil hører også en afvisning af at stille mere avanceret teknologi (både militært og ikke-militært) til rådighed for Kinas teknologiske udvikling.

Det, der derimod særligt giver spændinger i handelsforholdet mellem Kina og EU, er de markante stigninger i kinesisk produktion og eksport indenfor udvalgte sektorer som stål og aluminium, solceller, elbiler og -batterier, vindmøller, chips og telekommunikationsudstyr.

Hertil kommer en øget afhængighed af leverancer fra Kina på en række områder, ikke mindst for strategisk vigtige råvarer. Endeligt er der også nu i EU øget fokus på de sikkerhedspolitiske aspekter af samhandelen og derfor begrænsninger i eksporten af dual-use-teknologi, der kan anvendes til Kinas militære opbygning.

EU vil kunne komme langt mht. at opnå en mere balanceret samhandel og øget økonomisk sikkerhed, hvis man fokuserer på disse sensitive områder, fremfor at reducere samhandelen med Kina generelt.

Det er for indeværende netop denne de-risking-handelspolitik, EU sigter på at føre over for Kina. Hertil anvender EU i stigende grad den styrkede værktøjskasse for økonomisk sikkerhed inden for disse særligt følsomme sektorer. Det er samtidigt en handelspolitik, der er baseret på WTO-reglerne.

Spørgsmålet er, om det vil være en tilstrækkelig effektiv politik til at begrænse Kinas eksportstigning inden for disse følsomme sektorer, eller om EU presses til at gå videre og anvende ikke WTO-medholdelige tiltag.

Vil EU blive presset til en WTO-stridig handelspolitik?

USA's handelspolitik over for Kina er ikke begrænsede til WTO-medholdelige tiltag.

[\[10\]](#) Der indføres markante toldforøgelser ud over WTO's bundne satser, og der stilles krav om lokal produktion i USA for at få markedsadgang, samt andel i diverse offentlige støtteordninger. Der stilles desuden krav til Kina om eksportbegrænsninger for at reducere handelsunderskuddet, ligesom USA tilbageholder avanceret teknologi, alene med det formål at begrænse Kinas generelle teknologiske udvikling, og det ikke kun på det militære område.

Samtidig lægger USA pres på andre lande, inkl. EU-landene og deres virksomheder, for at presse dem til at følge samme linje som USA. Sker det ikke, kan det medføre begrænsninger for de pågældende virksomheders adgang til det amerikanske marked.

EU ønsker ikke at følge den amerikanske handelspolitik over for Kina, og dette bekræftede kommissionsformand Ursula von der Leyen umiddelbart efter Biden-administrationens beslutning om nye handelsrestriktioner og de kinesiske modsvar.

[\[11\]](#)

Men med en tiltagende handelskrig mellem Kina og USA, der kan forventes at eskalere, hvis Trump vinder valget, er det imidlertid et spørgsmål om, hvorvidt EU vil være i stand til at fastholde en handelspolitik baseret på WTO-reglerne.

Inden for det næste års tid vil det vise sig, om de redskaber for økonomisk sikkerhed, som EU nu har til rådighed, virker tilstrækkeligt effektivt. Kan brugen af disse redskaber ikke levere tilstrækkelig økonomisk sikkerhed for EU, vil der komme et øget pres fra en række EU-lande for at anvende mere protektionistiske tiltag – og hermed også tiltag, der ligger uden for WTO-reglerne. Konsekvensen af en sådan linje vil være, vi mister muligheden for at kritisere Kina for brud på WTO-reglerne når vi selv gør det samme. En sådan situation hvor WTO-reglerne helt tilsidesættes vil øge risikoen for en hurtig eskalerende handelskrig som EU ønsker at undgå.

El-bilområdet bliver den første sektor hvor vi kan få en indikation af, om EU's antisubsidierings-tiltag over for Kina er tilstrækkelige. EU modtog i 2023 hele 36 pct. af Kinas eksport af el-biler, hvilket er mere end de følgende fem største markeder

tilsammen. USA's import af kinesiske elbiler var i samme år på kun 1,1 pct. af den samlede kinesiske El-bil eksport.

EU's anti-subsidieringsundersøgelse ventes maksimalt at kunne berettige en ekstra afgift på op til 30 pct., men analyser peger på, at en beskyttelsesafgift i størrelsesordenen 50 pct. vil være nødvendig for, at EU's bilfabrikanter kan klare sig.

Der er beregninger, der peger på, at selv med en strafafgift på 30 pct. vil Kina kunne eksportere elbiler med profit til EU-markedet, idet deres produktionsomkostninger er så markant lavere end det, EU's bilproducenter kan præstere.

USA har da også, som nævnt ovenfor, indført afgifter på kinesiske elbiler, der kan nå op på hele 100 pct. Det øger risikoen for, at Kinas eksport af elbiler omstilles fra det amerikanske marked til EU, så de europæiske bilproducenter taber endnu større markedsandel i EU.

Den virkelige handelspolitiske udfordring for EU sker, hvis det viser sig, at de europæiske virksomheder inden for centrale produktionsområder, selv med lige konkurrencevilkår over for kinesiske virksomheder, ganske enkelt ikke kan klare sig. Bliver EU i den situation så nødt til også at indføre restriktioner, der ikke respekterer WTO-reglerne?

Der er meget, der taler for, at svaret bliver et ja. Hvis verdens to andre store handelsmastodonter, USA og Kina, ikke følger WTO-reglerne, så kan EU ikke nå lige konkurrencevilkår, hvis vi, som det eneste af de store globale markeder, beskytter vores virksomheder mindre. Den øgede højredrejning i europæisk politik, som forventes at slå igennem ved det kommende Europaparlamentsvalg, vil give grobund for en generelt mere protektionistisk politik i EU og her vil fokus i første omgang være rettet mod import fra Kina; men handelsproblemerne med USA vil også vokse.

EU må fastlægge en strategi for en mere effektiv handelspolitik over for både Kina og USA

En sådan styrket EU-handelsstrategi må indeholde følgende 3 trin:

1) EU må fremover mere aktivt bruge redskaberne i værktøjskassen for økonomisk sikkerhed, særligt anti-subsidieringsredskabet.

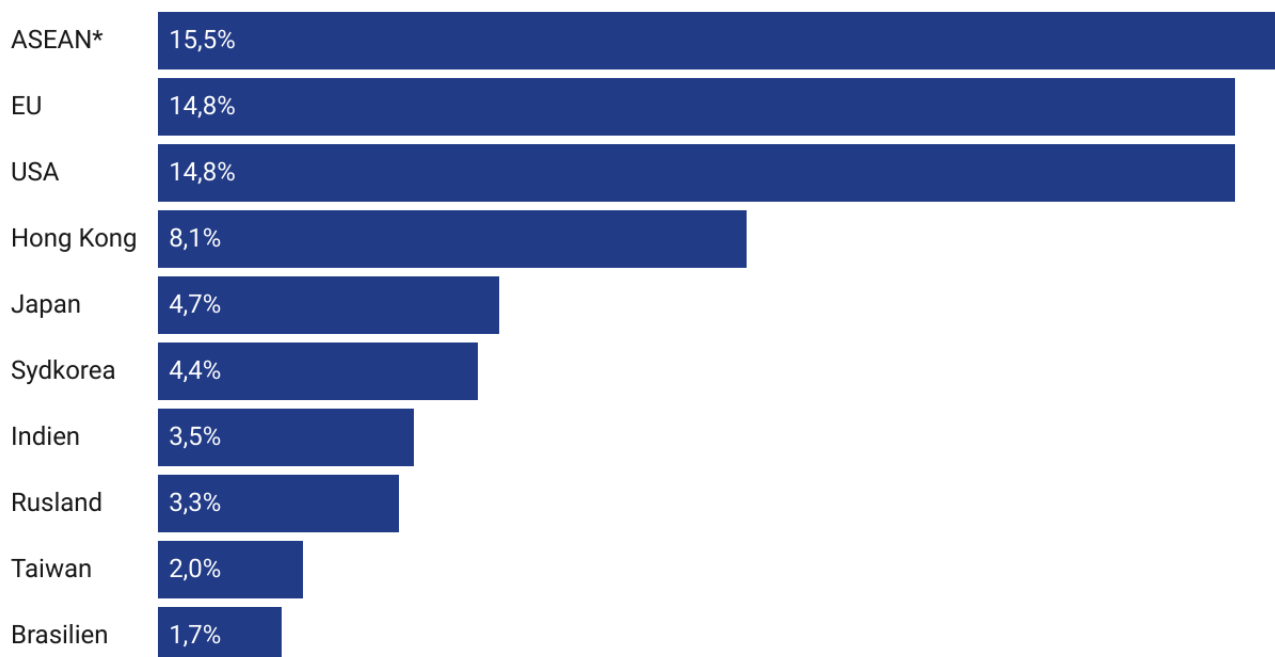
Redskaberne må også bruges når der registreres en uhensigtsmæssig stor stigning i EU's import på væsentlige produktområder. Her er det vigtigt, at EU ikke venter med tage affære indtil skaden er sket, og EU's egne virksomheder er udkonkurrerede og lukningstruede.

2) EU må styrke allianceerne med lande, der her har fælles interesser med EU.

Det er ikke alene EU-markedet, der udfordres af de WTO-stridige handelstiltag og af en øget handelskrig mellem USA og Kina. En sådan udvikling vil også påvirke samhandel samt vækst og beskæftigelse negativt i andre lande, ikke mindst en række lande i Asien der har afgørende samhandel med Kina - som vist i figuren nedenfor -men også med USA, og derfor et langt stykke af vejen har sammenfaldende interesser med EU.[\[12\]](#) [\[13\]](#)

Kinas handelspartnere i 2023

Handel angivet som andel i pct. af Kinas eksport.



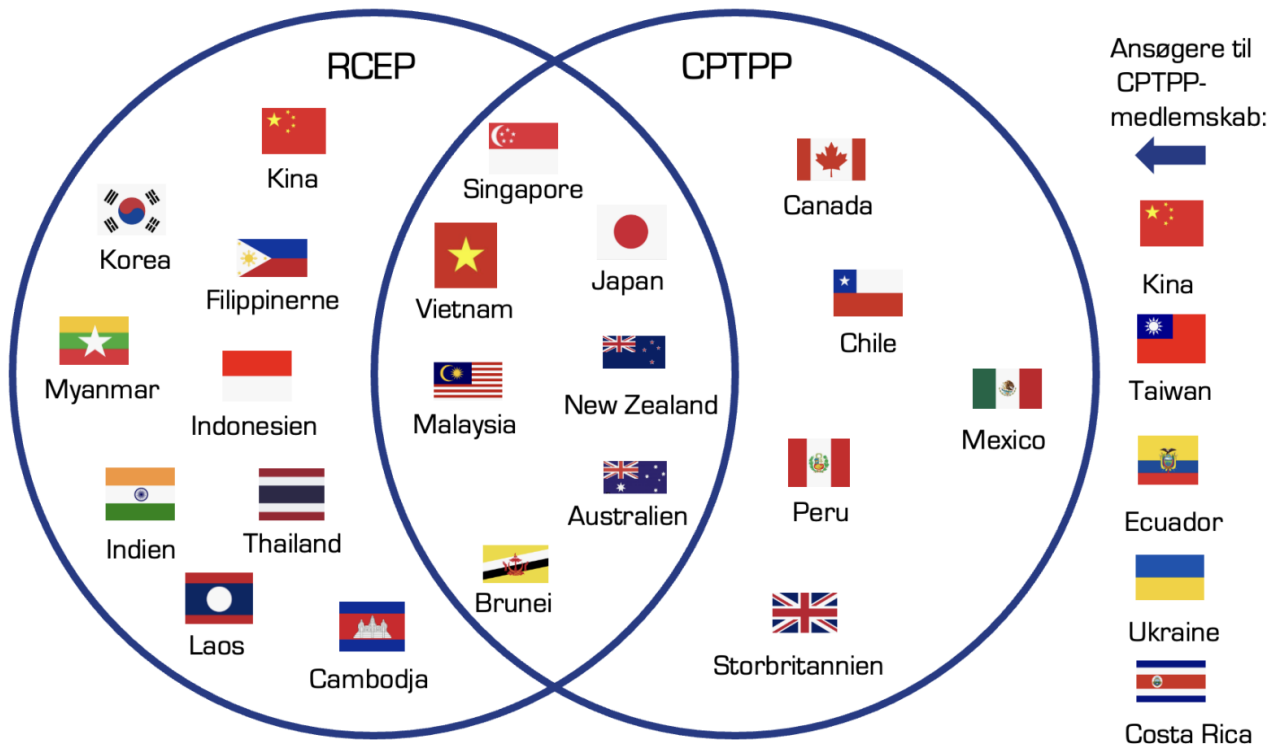
* ASEAN omfatter landene Thailand, Vietnam, Indonesien, Cambodia, Brunei, Myanmar, Malaysia, Laos, Filippinerne, Singapore.

Kilde: Eurostat • Lavet med Datawrapper

EU må derfor allerede nu opbygge styrkede partnerskaber med landene i det asiatiske område og her må man have fokus på en række centrale lande inden for de to store Asiatiske Frihandelsorganisationer CPTPP (Comprehensive and Progressive

Agreement for Trans-Pacific Partnership) og RCEP (Regional Comprehensive Partnership Agreement). [\[14\]](#)[\[15\]](#)

Se deltagerkredsen i de to frihandelsområder nedenfor.



Kilde: Classe Internationale

Denne kreds af lande er vigtige markeder for såvel USA som Kina, og samtidigt har USA klare sikkerhedspolitiske interesser i at stå på god fod med en række af de vestligt orienterede lande i det asiatiske område. Hertil kommer, at medlemmerne af de to frihandelsområder vil have en klar interesse i, at Kina som medlem i RCEP og ansøger til CPTPP lever op til de frihandelskrav, der er aftalt inden for disse to organisationer.

Der er derfor en basis for, at EU på en lang række områder i alliancedannelse med flere asiatiske lande kan lægge øget pres på såvel Kina som USA, for at modvirke en eskalerende handelskrig og sikre en mere rimelig overholdelse af WTO's handelsregler.

EU bør i den forbindelse undersøge de fordele der kan være forbundet med at søge direkte medlemskab af CPTPP hvor UK netop er optaget.

En samlet front af EU-lande og asiatiske lande og evt. andre kan mere effektivt lægge pres på Kina og USA for, i videst muligt omfang, at respektere WTO-reglerne, og derved prøve at forhindre en eskalerende handelskrig, der inddrager flere lande.

3) Hvis de to først trin i EU's handelsstrategi ikke er tilstrækkelige til at sikre EU's egen afgørende produktion, så må EU - i koordination med alliancepartnere - signalere vilje til også at anvende WTO-stridige handelsrestriktioner, hvis Kina og USA fortsat bruger disse redskaber i deres handelspolitik.

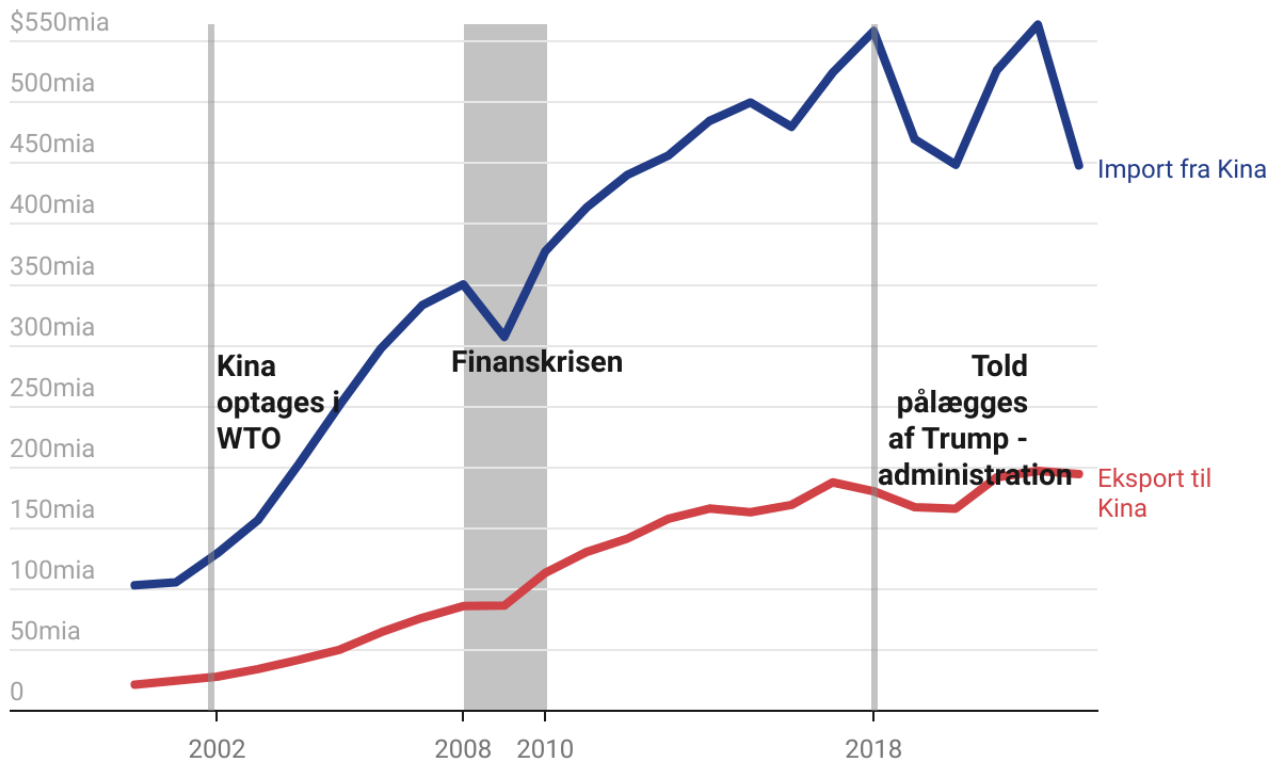
Danmark har EU-formandskabet i efteråret 2025 og også af den grund, har Danmark en klar interesse i allerede nu at presse på for, at EU formulerer en mere håndfast handelsstrategi - omfattende bl.a. de ovenstående tre trin - for bedre at kunne klare sig i konkurrencen mod såvel Kina som USA.

BILAG

Kinas aggressive eksportpolitik har ført til store handelsbalanceunderskud, især for USA, hvor det har været markant over lang tid. Det er først de seneste år, at denne udvikling også opfattes som et problem for EU. USA's import har over de sidste par år ikke længere leveret den konstante stigning, som man forventede før præsident Trump forøgede toldsatserne som led i afkoblingen fra Kina. Udviklingen for handel med Kina fra både EU og USA fremgår af grafeerne nedenfor:

USA's samhandel med Kina

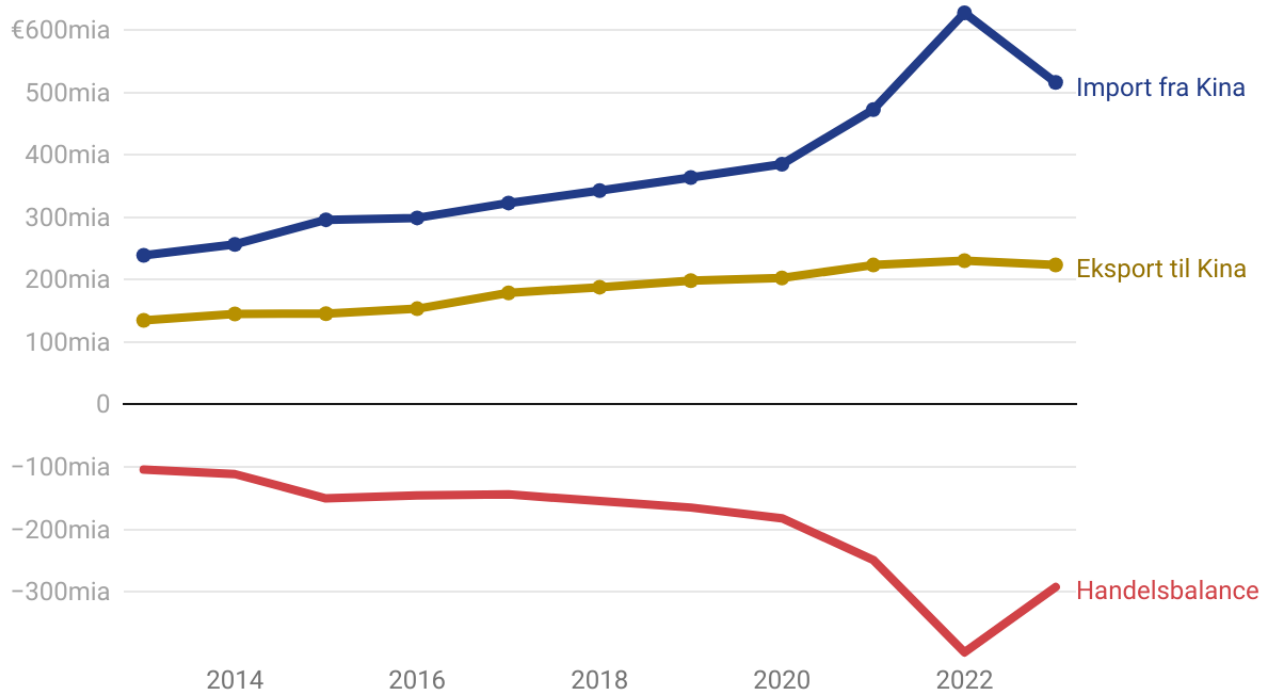
Graferne viser værdien af handel med varer og tjenester med Kina angivet i USD i perioden 2000 til 2023.



Grafik: Tænkertanken EUROPA på baggrund af Council on Foreign Relations • Kilde: Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce • Lavet med Datawrapper

EU's samhandel med Kina

Værdien af EU's varehandel med Kina i euro i perioden 2013 til 2023. Handelsbalancen angiver forskellen mellem import og eksport.



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

- [1] <https://www.ft.com/content/d81f1e71-ab56-4347-a83d-6ac1b19c478d>
- [2] <https://www.ft.com/content/2f2b7a43-620f-47d2-ba9e-a2742b8e5902>
- [3] <https://www.ft.com/content/3d4608a3-7a5f-42ab-86b3-b4a2adbf0e63>
- [4] <https://www.ft.com/content/972cabfb-f587-4cb3-ab21-ec3380b049da>
- [5] <https://www.ft.com/content/2b0c73fb-a467-4658-af9b-99e32db7abe7>
- [6] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/IP_23_3358
- [7] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip_24_363
- [8] <https://www.bruegel.org/policy-brief/how-de-risk-european-economic-security-world-interdependence>
- [9] <https://e-avis.borsen.dk/p/boersen/22-05-2024/a/vindmoeller-fra-kina-skaber-bekymring-undersoeses-for-ulovlig-statsstoette/2723/1469523/52356915>
- [10] <https://www.ft.com/content/14dc656c-9a26-4c0b-aca5-b0893e7dcfaf>
- [11] https://www.ft.com/content/cdc0d397-1a20-4b57-b5b9-5de57bf0c87b?xnpe_tifc=hlzXbfx7hF1JOFP4lQ.hMpJVdUZMds_O._ZxFzdOFHdtf4sb._A4kbjhCl8bDnptls.xlhL4dx
- [12] <https://rhg.com/research/aint-no-duty-high-enough/>
- [13] <https://edition.cnn.com/2024/05/15/business/us-tariffs-ev-europe-china-trade/index.html>
- [14] <https://www.bea.gov/news/2024/us-international-trade-goods-and-services-december-and-annual-2023>
- [15] <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>