

Ari-Pekka Jämsen  
är Kina-expert vid  
Finlands Näringsliv EK.



## Handelsrelationen mellan EU och Kina i ett brytningskede

Samtidigt som EU:s marknad i hög grad är öppen för kinesiska investeringar och anbudsgivare, stöter europeiska företag på betydande handelshinder i Kina.

Världshandelsorganisationen WTO borde förstärkas och förnyas och nya regler skapas. Europeiska unionen borde uppmuntra Kina att genomföra marknadsbaserade reformer. EU måste satsa på konkreta mål i partnerskapet med Kina och samtidigt gäller det att ha en realistisk inställning till utmaningarna med det kinesiska systemet.

Frågorna kring handeln med Kina och landets statsstyrda ekonomiska system har även i Finland fått allt mera uppmärksamhet genom handelskriget mellan USA och Kina. Den huvudsakliga uppmärksamheten i medierna har i stor utsträckning riktat sig mot president Trumps Kina-politik, i vars centrum förutom bristen på jämvikt i handelsbalansen, bland annat teknologikonkurrensen mellan stormakterna samt de amerikanska företagens tillträde till marknaden, industriella rättigheter och upphovsrätter, och problem med Kinas industripolitik befunnit sig.

Samtidigt har diskussionen gått i en mer realistisk riktning också i Europa. Europeiska kommissionen utgav i mars en strategisk översikt över relationerna mellan EU och Kina, i vilken den presenterade 10 konkreta åtgärder för att nå målen i sin Kina-politik. Målen är tredelade: samtidigt som EU strävar efter att fördjupa samarbetet med Kina för att driva gemensamma fördelar, ska det förmå att öka ömsesidigheten i de ekonomiska relationerna och stärka sin egen politik och industriella bas så att de är förenliga med nya realiteter.

Förändringen i verksamhetsmiljön beskrivs av kommissionens definition, enligt vilken Kina numera är förutom en samarbets- och förhandlingspart också en konkurrent på systemnivå.

### Hur placerar sig EU i förhållande till förändringen?

Det har inte rått brist på initiativ rörande förändringen,



målen och åtgärdsförslagen i Europas Kina-politik. Förutom EU har olika tankesmedjor, näringslivets organisationer, ministerier och mediernas representanter dragit sitt strå till stacken. Den gemensamma nämparen både inom EU och i relation till USA har funnits i att definiera utmaningarna rörande Kinas system. På bägge sidor om Atlanten delas oron över de problem som Kinas ekonomiska system förorsakar. Kina diskriminerar utländska företag genom olika praktiker och begränsningar, och ömsesidigheten förverkligas inte i handeln mellan Kina och dess mest betydande handelspartner. Åsikterna går dock isär i hur en lösning på problemen ska sökas. Även om de ensidiga tullar Trumps administration ålagt Kina inom EU ses som ett skadligt och felaktigt sätt att tackla problemen, har det också mellan medlemsländerna uppstått skiljelinjer till exempel rörande uppluckringen av konkurrens- och statsstödsreglerna.

Såsom i USA har man även inom EU blivit frustrerade över disproportionen mellan Kinas reformlöften och verkställandet av dem. Även om tullarna på många produkter sänkts under de senaste åren och en del av ekonomins sektorer öppnats för utländska företag, ses det som att reformerna är för små och kommer för sent. Inom en del branscher ses det rentav som att utvecklingen går i motsatt riktning; enligt en förtroendekät bland företag, gjord av EU:s i Kina verksamma handelskammare, tror hela 47 procent av de svarande på att de regulativa hindren ökar under de följande fem åren <sup>1)</sup>.

Inom företagen växer oron även över politikens växande roll i affärlivet. President Xis mål är att det kommunistiska partiet integreras i samhällets och ekonomins alla delområden. Till exempel kravet på att stärka particellernas roll i företagen och det sociala poängsättningsystem som tas i bruk nästa år kan försvaga privata och utländska fö-

retags möjligheter att göra självständiga beslut. Även om ideologin alltid varit närvarande i Kinas kommunistiska partis verksamhet, kan utvecklingen under de senaste åren beskrivas som ett slags ideologins återkomst, som är en återklang av tidigare årtionden. Bekymren om i vilken riktning verksamhetsmiljön utvecklas har vuxit.

EU:s hittillsvarande handelspolitik har inte haft mer än en begränsad inverkan på Kinas tillvägagångssätt och det är klart att relationens nuvarande tillstånd står på ohållbar grund. EU måste klara av att hitta medel för att jämna ut spelplanen.

### Utnyttjandet av potentialen förutsätter att marknaden öppnas

Kina är för Finland och EU en viktig handelspartner. Finländska företag har investerat i Kina cirka 11 miljarder euro och sysselsätter i Kina cirka 60 000 människor. Kina steg förra året i Finlands varuhandel till den femte viktigaste exportmarknaden efter Tyskland, Sverige, USA och Nederländerna. Exporten ökade i relation till 2017 året med 4 procent och var till sitt värde cirka 3,5 miljarder euro. Importens värde var 4,6 miljarder euro <sup>2)</sup>. Servicehandeln har långsamt med åren i hög grad visat ett överskott; i fjol var värdet på serviceexporten till Kina 1,4 miljarder och överskottet blev cirka 500 miljoner euro <sup>3)</sup>.

EU är Kinas största och Kina EU:s näst största handelspartner. Handeln mellan EU och Kina har mellan åren 2010 och 2018 vuxit från 397 miljarder till 604 miljarder euro <sup>4)</sup>. Kinas direkta investeringar i Europa växte under de föregående tio åren från 700 miljoner till 17,3 miljarder år 2018. Sin topp nådde de kinesiska investeringarna 2016, då de till sitt värde var så mycket som 37 miljarder euro. Kinas kumulativa direkta investeringar gick 2017 första gången förbi de investeringar EU gjort i Kina. I fjol investerade europeiska företag i Kina 6,1 miljarder euro <sup>5)</sup>.

Trots att EU:s serviceexport till Kina visat betydande tillväxt under det här årtiondet, stannade dess andel av den totala exporten förra året vid bara 19,5 procent. Siffran är relativt låg med beaktande av medeltalet för serviceexporten till övriga länder (32 procent) <sup>6)</sup>. Siffran är i linje med att tillträdet för utländska företag till Kinas servicemarknad är relativt begränsat.

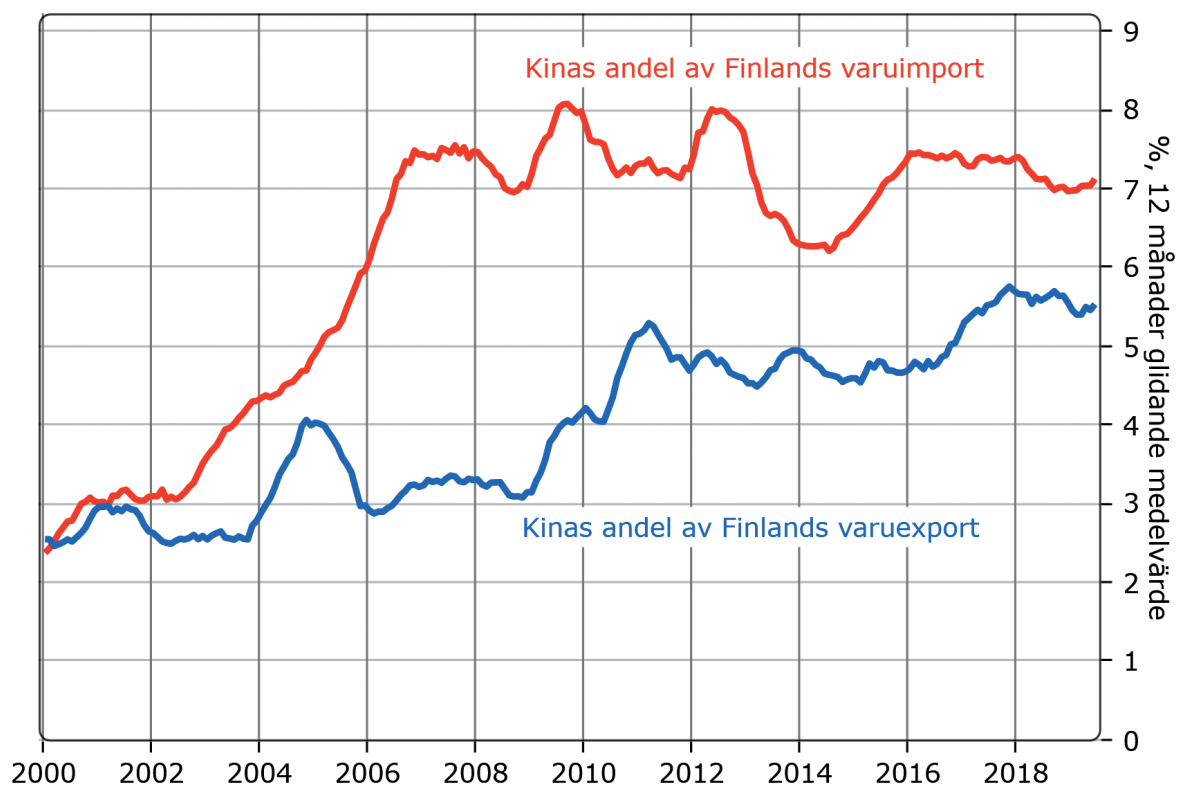
Detsamma gäller för investeringar. Kina placerade sig i OECD:s index över öppenheten för direkta utländska investeringar på plats 59 bland 62 länder <sup>7)</sup>. Det är klart att Kinas ekonomi fortfarande är relativt sluten och att handelsförbindelserna har mer potential. Realiseringen av den potentiella nyttan begränsas dock av betydande utmaningar.

### Prioriteterna i EU:s Kina-politik

I diskussionen inom det finländska näringslivet har många utmaningar trätt fram, vilka har sina rötter i strukturerna i Kinas statsstyrda system. Utifrån bakgrundsarbetet har näringslivet definierat tre prioritetsområden, vilka kräver lösningar som samtidigt förverkligas i Kina, på den tredje marknaden och i samarbete med partnerländerna och inom EU. Prioriteterna fokuserar på statsstöd och exportkrediter, investeringar och offentlig upphandling samt digital ekonomi.

Kinas centralstyrda planering, statens starka kontroll över centrala ekonomiska sektorer och finansinstituterna samt ett omfattande bruk av statsstöd yttrar sig på många sätt såväl i Kina och EU som på tredje marknaden. Ett centralt tvisteämne i handelskriget mellan USA och Kina har varit det industripolitiska programmet Made in China 2025, i vars rammar landet stöder sina företag på många olika sätt. Ett centralt mål för programmet är att utöka de inhemska företagens marknadsandelar på tio strategiska sektorer <sup>8)</sup>. För utländska företag är det ett särskilt bekymmer att marknadsandelarna stöttas upp genom att favorisera inhemska företag. Enligt en enkät av EU:s handelskammare i Kina har 43 procent av de svarande stött på ökande diskriminering till följd av programmet <sup>9)</sup>. Inom ramen för de rådande WTO-reglerna har det dock varit svårt att ingripa i missbruket av statstöd. Även om WTO:s avtal om stöd och utjämningstillar förpliktar medlemmarna att notifiera sitt stöd, så har många länder såsom Kina varit ovilliga att uppfylla sin förpliktelse. Bristerna i transparensen i statsstöden och i tillämpningen av reglerna har lett till en situation, där systemet inte hållit jämna steg med utvecklingen, och det ofta inte heller gått att ingripa genom exempelvis WTO:s tvistlösning.

Återspeglingsarna av Kinas ekonomiska sys-



Källa: Macrobond, Tullen

tem är synliga också inom EU. Omfattande subventioner av industrin har lett till överkapacitet och dumpning i Europa till exempel i stål- och aluminiumindustrin. I Finland har de första tecknen på effekterna av subventionerna landat i skeppsbyggnads- och telekommunikationssektorerna, där de framträder som betydande pris skillnader mellan finländska och kinesiska företags produkter. Kina subventionerar dessutom sina företag i export- och utvecklingsfinansieringen, i vilka det inte likt de västliga länderna är bundna av OECD:s standarder. Det ger kinesiska företag ett övertag i förhållande till OECD-länderna. Till exempel kan kinesiska aktörer i kundfinansieringen de erbjuder på framväxande marknader tillämpa rentav tre års räntefria återbetalningstider. Genom att använda sig av sin industripolitik strävar Kina således efter att i framtiden erövra marknader även på många av de finländska företagens specialområden. Att svara på den utmaningen är i framtiden en av de viktigaste frågorna för Europeiska unionens och Finlands handels- och näringspolitik.

Det andra prioriteringsområdet är företagens utmaningar i investeringar och offentlig upphand-

ling. Samtidigt som EU:s marknad i hög grad är öppen för kinesiska investeringar och anbudsgivare, stöter europeiska företag på betydande handelshinder i Kina. Den på Kina fokuserade tankesmedjan Merics har framfört att av de mellan 2000 och 2017 gjorda investeringar på över en miljard dollar som Kina gjort i EU-länder, skulle 75 procent inte ha gått att göra den andra vägen<sup>10</sup>). Även om det på några områden, såsom kosmetik-, bil- och finanssektorn, på senare tid skett framsteg i tillträdet till marknaden, så har det på samma gång tagits steg bakåt i till exempel medicin- och telekommunikationssektorn. Dessutom stöter företagen på problem bland annat angående vissa administrativa processer, godtycklig implementering av regler och påtvingad överlåtelse av teknologi. Av europeiska företag som verkar i Kina inom hög teknologi rapporterade 20 procent förra året om situationer, där de krävdes på överlåtelse av teknologin som en förutsättning för tillträde till marknaden<sup>11</sup>).

EU har öppnat sin egen offentliga upphandling för utländska företag både genom WTO:s avtal om offentlig upphandling och bilatera-

la avtal. Däremot diskriminerar Kinas lagstiftning utländska företag på många olika sätt, både rättsligt och faktiskt, antingen direkt genom att stänga och begränsa marknaden eller till exempel genom att i upphandlingen favorisera inhemska produkter och innovationer. När Kina 2001 anslöt sig till WTO lovade det att ansluta sig till avtalet om offentlig upphandling (GPA) så fort som möjligt. Trots sina löften har Kina fortfarande inte gjort ett täckande erbjudande som skulle garantera GPA-avtalets övriga parter ett ömsesidigt tillträde till marknaden. Enligt de uppgifter Kina 2016 levererade till WTO var de offentliga upphandlingarnas marknadsvärde cirka 400 miljarder euro <sup>12)</sup>, då storleksklassen av EU:s offentliga upphandlingar uppskattats till cirka 2,4 biljoner euro <sup>13)</sup>. Skillnaden förklaras av att den kinesiska centralförvaltningens stora infrastrukturprojekt, som statsbolagen låter utföra, inte är inräknade i den denna siffra.

I stället för den traditionella varuhandeln beståms den globala handeln allt mer av digitala nyttigheter, service och informationsflöden som överskrider gränserna. Förändringen som är på gång berör också traditionella industrisektorer, i vilkas verksamhet servicens roll betonas, samt teknologier som hör ihop med det digitala genombrottet och informationens rörlighet. Finländska företag kan till exempel sköta uppdateringen av sina apparater de sålt utomlands eller informationen rörande deras kunder från Finland, och då är det viktigt att informationen kan röra sig över gränserna i bägge riktningar. Samtidigt har det dock fötts nya slag av handelshinder. Till exempel sätter den cybersäkerhetslag som trädde i kraft i Kina 2017 gränser för informationens rörlighet utanför landet samt krav på att behålla sensitiv information inom Kina. Det är väsentligt att garantera informationens fria rörlighet för att företagen till fullo kan utnyttja de fördelar som digitaliseringen ger. Kravet på att lokalisera information kan till exempel leda till att också arbetstillfällena flyttar till ifrågavarande marknader.

### Lösningar för att balansera relationen

För att finna konkreta lösningar är det av vikt att bilda och upprätthålla en gemensam läges-

bild av både företagens och statsförvaltningens utmaningar och möjligheter. Näringslivet och myndigheterna måste kunna dela information och söka gemensamma lösningar på alla nivåer – i medlemsländerna, på EU-nivå och med partnerländerna – för att göra bättre beslutsprocesser möjliga. Även om man redan tagit sig an jobbet i Finland och Europa är det klart att det på grund av de snabba förändringarna i verksamhetsmiljön inte under några som helst omständigheter är klart. Tvärtom kommer behovet av samarbete ytterligare att växa då de ekonomiska frågorna allt mer länkas ihop med säkerhetsdimensionen. Betydelsen av EU:s enhetlighet och strategiska perspektiv betonas.

En förstärkning av handelsrelationen mellan EU och Kina, utnyttjandet av potentialen och en ökning av ömsesidigheten förutsätter av EU åtgärder på tre fält. EU borde samtidigt

1) uppmantra Kina att genomföra marknadsbaserade reformer

2) göra samarbete med likasinnade partner för att förnya det multilaterala regelverket, såsom att förstärka och förnya WTO och skapa nya regler, samt

3) genomföra åtgärder inom EU, med vilka det strävas både efter att utjämna de negativa verkningarna av Kinas statsstyrda ekonomi och att stärka EU:s konkurrenskraft.

En reform av WTO och ett effektivt verkställe av reglerna är ett centralt sätt att garantera en rättvis konkurrens och minska de åtgärder av Kina som snedvrider konkurrensen. Målet är bland annat att uppdatera WTO:s regler för statsstöd, att stärka den handelspolitiska uppföljningen och notifieringsförfarandet, och att väcka gemensam talan i WTO:s tvistlösning. EU bör också försäkra sig om att dess konkurrens- och statsstödsregler samt importskyddsinstrument tillämpas effektivt, så att de snedvridningar på marknaden som Kinas statsstöd ger upphov till kan åtgärdas på den inre marknaden. Samtidigt är det skäl att granska om våra nuvarande instrument är tillräckliga eller om de behöver uppdateras för att motsvara den rådande situationen. Det strategiska samarbetet mellan EU, USA och Japan samt andra partnerländer är i en central roll för att föra målen och de konkreta åtgärderna framåt.

EU måste satsa på att föra förhandlingarna som förs med Kina om ett investeringsavtal framåt. Målet som nåddes på toppmötet mellan EU och Kina i år, att föra förhandlingarna till slut till 2020, var ett steg i rätt riktning. Även i fortsättningen måste det satsas på att ställa upp konkreta mål. Det måste även stå i topp av prioritetslistan att få Kina med i GPA-avtalet inom WTO. Avtalen är dock inte ett värde i sig, utan de måste vara ambitiösa och garantera europeiska företag ett rättvist tillträde till marknaden och ett icke-diskriminerande bemötande på den kinesiska marknaden. Dessutom är det motiverat för EU att försäkra sig om att ha tillgång till motsvarande instrument som andra för att bedöma utländska investeringar eller ingripa i statsstöd och problem med tillträdet till marknaden i offentlig upphandling. EU måste finna medel med vilka det kan stärka sin hävarm i förhållande till Kina och på så sätt bättra möjligheterna att driva europeiska företags intressen.

De tilltagande skillnaderna i den digitala ekonomins regulativa omgivning orsakar ekonomiska och politiska utmaningar för företag verksamma i Kina. De växande utmaningarna förutsätter av EU en proaktiv politik med vilken det dels strävas efter att avlägsna begränsningarna för den digitala handeln och dels att ombesörja EU:s konkurrenskraft genom att fördjupa och utvidga den inre digitala marknaden. Begränsningarna i informationens rörlighet och kraven på lokalisering kräver lösningar både multilateralt och bilateralt. EU bör aktivt och ambitiöst främja WTO:s förhandlingar om elektronisk handel och inkludera i de bilaterala handelsavtalen regler för att avlägsna handelshindren i den digitala handeln. Utöver konkurrensfrämjande åtgärder bör EU ha effektiva medel att förhindra och dämpa riskerna som hör ihop med cybersäkerheten.

### Till slut

I EU:s Kina-politik är det viktigt att beakta och vara realistiska till hur snabbt det är möjligt att förverkliga åtgärder som bestäms tillsammans. Trots att det till exempel är av största vikt att uppdatera WTO:s regler om statsstöd, är det klart att projekt som är beroende av viljan hos en större mängd stater är utmanande och tar tid. Av den orsaken måste EU kunna föra sina åtgö-

randen framåt samtidigt i EU, med partnerländerna och i Kina, samt att prioritera och sätta upp tidsbestämningar för sina mål.

Trots de många utmaningarna är Kina även i framtiden en viktig marknad för finländska företag. I den ekonomiska relationen mellan EU och Kina finns dessutom en omfattande oanvänd potential, som genom att utnyttjas kunde stärka relationen. Det förverkligas förvisso inte med att stelna i formerna. EU behöver i sin Kina-politik en ny infallsvinkel, som strävar efter att stärka det ekonomiska partnerskapet, men som samtidigt erkänner utmaningarna med det kinesiska systemet och strävar efter att lösa dem.

(Översättning från finska: Mikael Kosk)

### Fotnoter

- 1) "Business Confidence Survey 2019", European Chamber of Commerce in China (2019)
- 2) BOFIT Viikkokatsaus 2019/10
- 3) BOFIT Viikkokatsaus 2019/36
- 4) Eurostat 2019
- 5) Rhodium Group, 2019
- 6) Eurostat 2019
- 7) OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index
- 8) Next-generation IT, High-end computerized machines & robots, Aviation & space equipment, Maritime engineering equipment & high-tech ships, Advanced railway transportation equipment, Energy-saving & new energy vehicles, Energy equipment, Agricultural equipment, New materials, Biomedicine & high-performance medical equipment
- 9) "Business Confidence Survey 2018", European Chamber of Commerce in China (2018)
- 10) "EU-China FDI: Working towards more reciprocity in investment relations", Rhodium Group and Merics (2018)
- 11) "Business Confidence Survey 2019", European Chamber of Commerce in China (2019)
- 12) "Trade Policy Review: China", WTO Secretariat
- 13) Single Market Scoreboard: Public Procurement 2017, European Commission (2018)