



Store utfordringer, små steg: Europas vanskelige geoøkonomiske posisjon overfor Kina

Bjørnar Sverdrup-Thygeson

Hovedpunkter

- Europeiske økonomiske og politiske strukturer innebærer et spesielt vanskelig utgangspunkt i en tidsalder hvor geopolitikk, og ønsket om å begrense økonomisk sårbarhet overfor Kina, i økende grad styrer handel og investeringer.
- Russlands fullskalainvasjon av Ukraina har tydeliggjort risikoen ved å være for økonomisk eksponert mot autoritære regimer, og bidratt til et signifikant skifte i europeisk Kina-politikk. Men ringvirkningene av invasjonen har samtidig gjort det vanskeligere å endre det økonomiske forholdet til Kina.
- Mens USA og Japan over de siste årene har lyktes i å redusere sin direkte økonomiske eksponering mot Kina, har dermed Europa innen en rekke nøkkelområder gått i motsatt retning. ”
- Dette geoøkonomiske problemkomplekset former Europas mulighetsrom overfor Beijing, og har også potensiale til å skape transatlantiske spenninger.
- En rekke viktige initiativ har nylig blitt igangsatt på EU-nivå for å bøte på situasjonen, men gitt det vanskelige utgangspunktet, er utfordringene store.

Innledning

Kinas voksende verdensmakt og den russiske fullskalainvasjonen av Ukraina har drevet frem et nytt paradigme i internasjonal økonomi, hvor geopolitiske hensyn gis mer tyngde. Etter Ukraina-krigen har man sett økende blokkinn- deling i internasjonal handel, sentrert rundt USA på den ene siden, og Kina og Russland på den andre.¹ Geopolitikk har også blitt en langt viktigere faktor bak internasjonale investeringsstrømmer.² Det er på bakgrunn av denne utviklingen at geoøkonomi (altså analyser av dynamikken mellom geopolitikk og økonomi) har fått en renessanse. I denne politiske brytningstiden er det påtrengende med et overblikk over Europas geoøkonomiske stilling i en verden hvor de økonomiske strukturene som har bidratt til kontinentets, og Norges, vekst og velstand over de siste 50 årene har blitt satt under press. Spesielt viktig er dette i lys av Norges uttalte strategi om å følge tett på den europeiske linjen i det politiske og økonomiske forholdet til Kina.³

Et symptom på denne nye geoøkonomiske situasjonen er den ulmende handelskonflikten mellom Kina og EU, sentrert rundt Brussels initiativ om ekstratoll på kinesiske el-biler. Forhandlingene, og de interne europeiske stridighetene, rundt el-bil-tollen har demonstrert både et betydelig politisk retningsskifte i EU, hvor økonomisk press overfor Kina diskuteres på et nivå som for kort tid siden var nær utenkelig, men også hvor store utfordringene er for å oppnå enighet rundt de nødvendige politiske endringene for å tilpasse seg en ny virkelighet. Utfordringene er desto større ettersom Europa i utgangspunktet har blitt tildelt en vanskelig hånd i geoøkonomiens tidsalder.

Et vanskelig utgangspunkt

En økende blokkdannelse i verdensøkonomien vil i utgangspunktet ramme alle land, men de som vil tape minst er landene med store hjemmemarkeder og høy innovasjonstakt – USA og Kina. EU, og europeiske land generelt, vil derimot tape mer. EU er en av verdens aller største økonomier, men det faktum at kontinentet er langt mer avhengig av internasjonal handel gjør

at Europa er mer sårbart for en negativ utvikling i verdenshandelen. Internasjonal handels andel EUs BNP utgjorde i 2019 hele 43%, mot USAs andel på 26%.⁴ Beregninger fra den Europeiske sentralbanken viser dermed at i et scenario med en betydelig økonomisk frakobling mellom USA og Kina, så vil eurosonens velferd synke med nesten dobbelt så mye som den amerikanske.⁵ Økt todeling av internasjonale investeringer er også beregnet til å medføre en mer enn dobbelt så stor nedgang i europeisk som i amerikansk BNP. Kort oppsummert: i en fullskala handelskrig mellom Kina og USA er det sannsynligvis ikke de to hovedstridende partene som vil tape mest økonomisk, det er Europa.

I tillegg har kontinentet gjort seg svært avhengig av handelen med Kina. Kroneksempelen på denne kinkige posisjonen er Tyskland. Nesten 10% av Tysklands BNP er direkte Kina-eksponert, i USA er tallet ca. 4%, hos andre store europeiske land ligger det rundt 5%.⁶ Modeller viser at selv om en brå frakobling av handel med Kina på lengre sikt vil medføre en reduksjon på 1,5% av tysk BNP per år, vil den umiddelbart avstedkomme en 5% reduksjon, et økonomisk sjokk tilsvarende COVID-pandemien.⁷ Saken gjøres ikke enklere av EUs handel med Kina har et betydelig underskudd, for hver container med varer som sendes østover, kommer ca. fem containere tilbake fra Kina – deriblant med nøkkelprodukter som elektronikk og penicillin.

Økt Kina-avhengighet mens allierte går motsatt vei

Den ekstra utfordringen for Europa er at den vanskelige jobben med å fundamentalt endre det økonomiske forholdet til Kina kommer på toppen av at to andre grunnpilarer i europeisk økonomi har fått seg en betydelig knekk. Over de siste tiårene har den europeisk økonomiske modellen kunnet lene seg på tre støttende ben: Billig energi fra Russland har blitt omsatt til industrivarer solgt til det kinesiske markedet, alt understøttet av lave forsvarsbudsjetter («fredsdividenden»). Denne modellen var imidlertid muliggjort av et kontinent i fredstid under USAs beskyttelse. Med Russlands fulls-

kalainvasjon av Ukraina, og et USA som ønsker å konsentrere sine militære ressurser i Asia, har to av disse økonomiske benene sviktet. Det gjør det betydelig mer utfordrende å gjøre noe med det tredje: den økonomiske avhengigheten av Kina.

Så hva har skjedd? I korthet viser tallene at mens både USA og Japan har redusert sin direkte handelsavhengighet av Kina, så har EUs avhengighet økt kraftig over de siste par årene – fra et allerede høyt nivå. Kontrasten mellom politisk retorikk og økonomisk praksis illustreres gjennom hvordan EU i et viktig politisk takttskifte benevnte Kina som en systemisk rival i 2019. På den økonomiske fronten derimot, ble verdien av EUs import fra denne systemiske rivalen doblet på de få årene fra 2018 til 2022.⁸ EUs handelsunderskudd med Kina økte også kraftig. Dette mønsteret skiller seg fra Europas vestlige partere. Kinas andel av USAs samlede import gikk over den samme perioden ned fra 22% til 17%,⁹ om enn mye av dette er kinesisk eksport sluset gjennom tredjeland. Japan har redusert sin importeksponering mot Kina fra 26% i 2016 til 21% i 2022.¹⁰ Kina har på sin side opprettholdt handelseksponeringen mot Europa på et stabilt nivå de siste 20 årene. Samtidig har Beijing også over tid tatt en rekke grep for å redusere sin økonomiske sårbarhet, blant annet ved å diversifisere verdikjeder og eksportmarkeder.

Importandel er i seg selv et svært grovkornet mål på økonomisk risikoeksponering mot ett land, men trenden over de siste par årene, i tydelig kontrast mot Europas allierte, er av et slikt omfang at det er verdt å sette spørsmålstegn ved. Spesielt viktig er det at europeisk import av kinesiske teknologi-intensive varer også har økt kraftig, samtidig som tilsvarende kinesisk eksport til USA har blitt betydelig redusert. Tilsvarende dynamikk viser seg også på investeringssiden. Vestlige investeringer i Kina har de siste årene falt som en sten, og selskaper har i økende grad begynt å trekke sine verdier ut av Folkerepublikken – over 100 milliarder dollar forsvant ut av Kina de første tre kvartalene av 2023.¹¹ I skarp motsetning til denne trenden, har Tyskland på sin side kraftig økt sine investeringer i Kina. Der amerikanerne har trukket seg ut av Kina, har særlig store tyske selskaper sett seg tjent med å gå tyngre inn i landet.¹²

Brussel planlegger videre tiltak

I skyggen av Europas *Zeitenwende* i forholdet til Russland, er det imidlertid viktig å merke seg i hvor stor grad det også har skjedd et tidsskifte i forholdet til Kina. Over bare de siste par årene er det satt i gang en rekke prosesser for å rette på det faktum at Europa henger betydelig etter USA og Japan i å forberede seg for en ny geoøkonomisk virkelighet. Kommissjonspresident van der Leyen slo i fjor fast at økonomisk sikkerhet må bli en grunnplanke i europeisk Kinapolitikk. Dette har resultert i initiativer for å hindre Beijings bruk av økonomisk press, for å redusere avhengigheten av Kina for nøkkelvarer – fra medisiner til sjeldne jordarter – og for å sikre europeiske forsyningskjeder mot ringvirkningene av økte geopolitiske spenninger.¹³ Et oppsett for å koordinere screeningen av utenlands investeringer ble igangsatt for et par år siden, med relevans også for de foreslåtte endringene i norsk praksis på området.¹⁴

Det kan dog stilles spørsmål ved om de mekanismene som bygges opp har de nødvendige ressursene for effektivt å håndtere disse komplekse og ressurskrevende utfordringene. Eksempelvis har EUs direktiv om kritiske råvarer ingen øremerkede midler knyttet til seg, i motsetning til de 8,5 mrd USD som i USA er satt av for å øke tilgangen på kritiske råmaterialer fra andre kilder enn Kina, deriblant fra Norge.¹⁵ Det faktum at disse tiltakene per nå ennå bare er i oppkjøringsfasen tydeliggjør at det er en lang og utfordrende jobb som gjenstår. Det er også symptomatisk at det er EU-kommisjonen som mest aktivt søker å redefinere det politiske og økonomiske forholdet til Kina, mens ulike medlemsland har til dels avvikende tilnærminger til problemet.¹⁶ Dette peker mot nok en strukturell utfordring. Mens handelspolitikk avgjøres på EU-nivå, er sikkerhetspolitikk i hovedsak medlemslandenes egenansvar. Den økende sammenflytingen av disse to sektorene gjør at nye institusjoner for å koordinere Europeisk geoøkonomi må bygges opp uten klare presedenser for ansvarsfordelingen.

Utfordringer på veien videre

Kursen peker også mot nye utfordringer fremover. Økende tollbarrierer mot Kina i andre store markeder, spesielt USA, vil kunne presse kinesiske eksportstrømmer ytterligere i retning Europa, med negative effekter på viktige europeiske industrisektorer. I tillegg er det tilfelle at europeiske land har havnet bakpå i økonomisk produktivitetsvekst sammenlignet med USA og Kina.¹⁷ Det europeiske grønne skiftet peker også frem mot en betydelig økt etterspørsel etter grønn teknologi. Dette er et felt hvor Kina over de senere årene har lyktes med å bygge opp en svært dominerende posisjon, fra el-biler til kontroll over sjeldne jordarter. Det vil være en betydelig utfordring for europeiske land å møte sine klimamål uten å øke avhengigheten av kinesisk import ytterligere.

Trenden hvor USA blir stadig mindre direkte avhengig av kinesisk økonomi, mens Europas økonomiske avhengighet av Kina øker, kan bidra til økte transatlantiske spenninger. Beregninger fra IMF viser at i en mer økonomisk blokkdelt verden vil den negative effekten på Europas økonomi dempes betydelig om man lykkes få en anerkjent posisjon som en uavhengig blokk mellom USA og Kina. Skulle europeiske land utsettes for press om å slutte seg til et av de to handelsblokkene, vil den geoøkonomiske usikkerheten nøytralisere denne avdempende effekten.¹⁸ Den økonomiske stagnasjonen i kinesisk økonomi, kombinert med økt press fra amerikansk side, gjør sitt for å dempe kinesisk økonomisk aggresjon mot EU. Men spesielt om Kina skulle lykkes med å få sin økonomiske vekst tilbake på et høyere nivå, hvor de om kort tid vil overta USAs plass som verdens største økonomi, kan det tenkes at amerikansk Kina-politikk blir ytterligere skjerpet. Skulle en ny amerikansk presidentadministrasjon velge å gire opp den pågående handelskonflikten mellom Washington og Beijing, kan Europa dermed havne i et krysspress.

Konklusjon

Europa befinner seg i en utfordrende geoøkonomisk stilling overfor Beijing. Europas utgangspunkt for å gå inn i de-riskingens tidsalder var vanskelige, all den tid europeisk økonomi er langt mer eksponert mot Kina enn f.eks. den amerikanske. Til tross for et signifikant skifte i Europas Kina-politikk, viser en rekke indikatorer at ønsket om å redusere Europas økonomiske avhengighet av Beijing i liten grad har latt seg realisere. Snarere har trenden gått i motsatt retning, i motsetning til de andre store vestlige økonomiene. Handelsavhengighet går dog begge veier, og det er verdt å nevne at tette økonomiske bånd generelt har vært ansett som et konfliktdempende gode. Det er for eksempel en vanlig analyse at kinesisk avhengighet av vestlige markeder setter begrensninger på Xis støtte til Russland. Men summen av europeisk eksponering mot kinesisk økonomi er at svært mange økonomiske egg fortsettes å legges i kurven til et land som PST definerer som en trusselaktør, og Europa fortsetter å være sårbare overfor en økt fragmentering av verdenshandelen.

En rekke nye initiativ har nylig blitt igangsatt på EU-nivå for å bøte på situasjonen, men Europa står overfor en utfordrende geoøkonomisk situasjon, og det vil kreve betydelig politisk vilje over tid for å oppnå målet om å de-riske europeiske forsyningskjeder, og å diversifisere Europas handelsnettverk. Europas geoøkonomiske utfordringer, og tiltakene for å rette opp i disse, vil treffe Norge langs en rekke sektorer, fra europeiske retningslinjer for utenlandsinvesteringer til etterspørsel etter havbunnsutvinnede mineraler. Norge er mindre direkte eksponert mot Kina enn mange andre land, men Oljefondet har vokst seg til å bli en bærebjelke i norske statsbudsjetter på bakgrunn av et geopolitiske godvær som er i ferd med å endres.¹⁹ Norges uttalte posisjon i en verden hvor Kina både er en geopolitisk utfordrer og en handelspartner, er å legge seg tett opp mot europeisk politikk. Europas særegne utfordringer på dette feltet, og graden av suksess de vil ha med å ta tak i disse vil derfor ha innvirkning på både norsk økonomi og utenrikspolitikk fremover. Europa har startet sent, og har et langt løp foran seg.

Sluttnoter

- 1 Gita Gopinath mfl., «Changing Global Linkages: A New Cold War?», *IMF Working Paper*, april 2024.
- 2 IMF, «World Economic Outlook, April 2023: A Rocky Recovery», IMF, april 2023, 96, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023>.
- 3 Jonas G. Støre, Støre flyr til Beijing: – Norge og Kina er venner, men uenige, NRK, 8. september 2024, https://www.nrk.no/urix/store-flyr-til-beijing_-_norge-og-kina-er-venner_men-uenige-1.17035227.
- 4 Mario Draghi, «The Future of European Competitiveness: A Competitiveness Strategy for Europe», Report to the European Commission, september 2024, 9, https://commission.europa.eu/document/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en.
- 5 Maria Grazia Attinasi, Lukas Boeckelmann, og Baptiste Meunier, «The Economic Costs of Supply Chain Decoupling», ECB Working Paper Series, 2023, 25–26, <https://www.ssrn.com/abstract=4532103>.
- 6 «Europe can't decide how to unplug from China», *The Economist*, 15. mai 2023, <https://www.economist.com/international/2023/05/15/europe-cant-decide-how-to-unplug-from-china>.
- 7 Moritz Schularick, Julian Hinz, og Joschka Wanner, «What If? The Effects of a Hard Decoupling from China on the German Economy», *Kiel Policy Brief* 170 (1. januar 2024), <https://www.ifw-kiel.de/publications/what-if-the-effects-of-a-hard-decoupling-from-china-on-the-german-economy-32324/>.
- 8 Valentina Romei, «EU struggles to 'de-risk' trade with China», *Financial Times*, 8. august 2023, <https://www.ft.com/content/47d121d0-00d5-4308-b68f-da29b99616a2>.
- 9 Frank Vandermeeren, «Understanding EU-China Exposure», Single Market Economics Briefs (European Commission, januar 2024), 8, <https://data.europa.eu/doi/10.2873/425398>.
- 10 Mary E. Lovely og Jing Yan, «While the US and China Decouple, the EU and China Deepen Trade Dependencies», PIIE, 27. august 2024, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2024/while-us-and-china-decouple-eu-and-china-deepen-trade-dependencies>.
- 11 Nicholas R. Lardy, «Foreign Direct Investment Is Exiting China, New Data Show», PIIE, 17. november 2023, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/foreign-direct-investment-exiting-china-new-data-show>.
- 12 Christoph Steitz mfl., «How German Companies Are Tackling China Risk», *Reuters*, 19. oktober 2023, <https://www.reuters.com/markets/europe/derisking-dilemma-how-german-companies-are-tackling-china-risk-2023-10-19/>.
- 13 «EU-China Relations: De-Risking or de-Coupling - the Future of the EU Strategy towards China», Study Requested by the AFET committee (European Parliament Study, mars 2024), 60–63. this study analyses the varied facets of bilateral relations and the EU's approach towards China, including its policy of de-risking, together with issues relating to China's domestic politics and foreign policy. It highlights the need for the EU to adopt a coherent vision and a comprehensive and consistent long-term China strategy that can guide its future actions towards China and on the world stage. Based on its findings, it also provides a series of specific recommendations for the EU on the numerous topics analysed in the study.””genre”:”Study Requested by the AFET committee”;”language”:”en”;”publisher”:”European Parliament Study”;”source”:”Zotero”;”title”:”EU-China relations: De-risking or de-coupling - the future of the EU strategy towards China”;”issued”:{”date-parts”:[[”2024”,3]]};”locator”:”60-63”};”schema”:”https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json”}
- 14 «NOU 2023: 28 - Investeringskontroll— En åpen økonomi i usikre tider», NOU, Regjeringen.no (regjeringen.no, 4. desember 2023), 58–60, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-28/id3016161/>.
- 15 «The EU Has a Playbook to De-Risk from China. Is It Working?», Brookings, åpnet 11. september 2024, <https://www.brookings.edu/articles/the-eu-has-a-playbook-to-de-risk-from-china-is-it-working/>.
- 16 ETNC, «Dependence in Europe's Relations with China Weighing Perceptions and Reality», European Think-tank Network on China (ETNC) Annual Report, april 2022, https://meric.org/sites/default/files/2022-04/etnc_2022_report.pdf.
- 17 European Commission, «Long-Term Competitiveness of the EU: Looking Beyond 2030», Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 16. mars 2023, https://commission.europa.eu/system/files/2023-03/Communication_Long-term-competitiveness.pdf.
- 18 IMF, «Chapter 4: Geoeconomic Fragmentation and Foreign Direct Investment», i *World Economic Outlook, April 2023: A Rocky Recovery* (International Monetary Fund, 2023), <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9798400224119/CH004.xml>.
- 19 «Fondet i en brytningstid: Statens pensjonsfond utland og endrede økonomiske og politiske utviklingstrekk», NOU - Norges offentlige utredninger (regjeringen.no, 2022), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-12/id2928618/>.





IFS INSIGHTS

IFS Insights er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: professor Kjell Inge Bjerga

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: professor Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier
Akershus festning, bygning 10
Postboks 1550 Sentrum
0015 OSLO

E-post: fhs.ifs.info@mil.no

OM FORFATTEREN

Bjørnar Sverdrup-Thygeson er seniorforsker ved Institutt for forsvarsstudier, med fokus på kinesisk utenrikspolitikk, Kina-Europa relasjoner, og geoøkonomi. Han har en doktorgrad fra LSE, etter studier ved Oxford, Universitetet i Oslo, og andre universiteter i Norge og Kina.

Foto: Dati Bendo, <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:P060812-622679.jpg>

