



SVERIGES AMBASSAD

## Peking

*Andre ambassadsekreterare  
Per Linnér*

### Aktuell kinesisk handelspolitik – en uppdatering

- Kinas handelsöverskott är fortsatt stort vilket bekymrar USA och EU som menar att Kina skapar sig orättvisa exportfördelar genom valutamanipulation. Det svenska handelsunderskottet gentemot Kina har minskat under första halvåret 2011.
- EU:s antidumpningstullar mot kinesiska produkter har åter hamnat i fokus i kinesiska media. EU:s antidumpnings- och antisubventionstullar på kinesiskt finpapper (coated fine paper) i maj blev startskottet på en ny period av tullstrider.
- Råvarutvisten mellan Kina och EU är inte över. Kina kommer sannolikt att överklaga WTO-panelens utslag. EU kan nu komma att agera juridiskt mot Kina även i fråga om sällsynta jordartsmetaller.
- Inga större framsteg rörande marknadsekonomisk status (MES). Frågan fortsätter att vara en stötesten i den bilaterala relationen mellan Kina och EU. Det verkar dock som om det kinesiska intresset för frågan minskat något.

#### **Handelsöverskottet fortsatt stort**

Det kinesiska handelsöverskottet är fortsatt stort. I juli var överskottet 31,5 miljarder dollar, det högsta under någon månad på 2,5 år. Fluktuationen är dock stor och i februari uppvisade Kina något oväntat ett handelsunderskott. Kinesiska media har inte varit sent med att rapportera vid de tillfällen som överskottet minskat eller underskott uppvisats. Den tolfte femårsplanen är tydlig på denna punkt – den egna konsumtionen ska stimuleras och Kina bli mindre exportberoende. Samtidigt ökar pressen på Kina att låta sin valuta

appreciera varje gång som landet uppvisar ett stort handelsöverskott. För att analysera i vilken mån Kina framgångsrikt bedriver sin omstrukturering måste man dock avvakta och studera handelsbalansen över längre tid. Vissa bedömare menar att överskottet för hela 2011 kommer att bli mellan 160-200 miljarder renminbi (2010 var överskottet cirka 183 miljarder renminbi)<sup>1</sup>.

Det svenska handelsunderskottet gentemot Kina har minskat under första halvan av 2011. Mellan januari och maj 2011 växte den svenska exporten till Kina med 20 procent jämfört med samma period 2010. Importen ökade under samma period med 10 procent.

### **Valutafrågan fortsatt viktig men mindre uppmärksam i media**

Den undervärderade kinesiska valutans implikationer för den kinesiska utrikeshandeln har varit en fråga som periodvis närmast dominerat den globala handelspolitiska debatten. Den kinesiska valutapolitiken har varit föremål för kraftig internationell kritik, men Kina har (som ambassaden tidigare rapporterat om<sup>2</sup>) inte varit villigt att ge efter för påtryckningarna.

Möjligen kan meningsskiljaktigheter i frågan mellan olika delar av den kinesiska regeringen identifieras. Tjänstemän vid det kinesiska handelsministeriet (MOFCOM) har i uttalanden poängterat att en appreciering inte skulle åstadkomma ett minskat handelsöverskott gentemot USA utan att andra faktorer snarare ligger bakom obalansen i världsekonomin. Samtidigt har tidigare rådgivare till centralbanken sagt att valutapolitiken måste liberaliseras för att hålla inflationen under kontroll. MOFCOM oroar sig för att en appreciering kommer skada den kinesiska exporten. Centralbanken och finansministeriet (MOF) har en annan agenda: att hålla nere inflationen. En valutaappreciering skulle vara ett bra verktyg för detta.

De senaste månaderna har frågan fått mindre uppmärksamhet i Kina och internationellt. Detta kan hänga ihop med att det kinesiska handelsöverskottet under början av året minskat något, samt att fokus skiftat till USA och Europa och deras försök att hantera sina egna valuta- och skuldproblem. Värdet på den kinesiska valutorna nådde i augusti dessutom sin högsta nivå gentemot USD på 17 år. Då Kina nu återigen uppvisar ett stort handelsöverskott kan frågan på nytt aktualiseras. Allt fler kinesiska röster hävdar dessutom att de anhopande valutareserverna utgör ett problem, inte minst på grund av

---

<sup>1</sup> Överskottet gentemot EU var cirka 238 miljarder, gentemot USA 273 miljarder

<sup>2</sup> Se TM 2010-10-13

instabiliteten i det europeiska och amerikanska finansiella systemet vilket hotar värdet på reserverna.

### **Kina har åter börjat agera högljutt i antidumpningsfrågorna**

Efter en period av relativt lugn har antidumpningsfrågorna de senaste månaderna åter erhållit mycket uppmärksamhet i kinesiskt media. EU:s tullar på kinesiskt finpapper (coated fine paper) i maj blev startskottet på en ny period av tullstrider. Kina vände sig särskilt emot att EU tillämpade både antidumpnings- och antisubventionstullar simultant på kinesiskt papper.<sup>3</sup> Detta var första gången som EU använt instrumenten samtidigt mot en och samma produkt. MOFCOM, som oroade sig för att en skadlig precedens skulle skapas, svarade genast med att introducera antidumpningstullar på europeisk potatisstärkelse, något som kan tolkas som retaliation. Tillfälliga kinesiska antidumpningstullar på europeiskt fotopapper och papp följde i augusti.

De senaste månaderna har sett hög aktivitet på antidumpningsområdet. EU har förlängt antidumpningstullarna på kinesiska cyklar och inlett WTO-konsultationer kring kinesiska antidumpningstullar på europeiska röntgenapparater. Kina har applicerat tullar på hydrizinhydrat från bland annat Frankrike. Kina har också kritiserat EU för att inte respektera WTO-utslaget i fästnanordningstvisten.<sup>4</sup> Kinesiska media rapporterar att de europeiska ”protektionistiska” åtgärderna antagligen kommer att fortsätta på grund av det skakiga ekonomiska läget i Europa.

Den politiska retoriken är också tuff. Handelskommissionär De Gucht har sagt att antisubventionstullar mot Kina kan komma att bli ”en trend” och MOFCOM:s viceminister Zhong Shan sade nyligen i ett uttalande att Kina bör använda sig av handelsskyddsåtgärder mer aktivt mot vissa utländska importörer för att hjälpa de inhemska producenterna att skydda sig mot ökad konkurrens.

### **Råvarutvisten med EU inte över**

Kinesiska exportrestriktioner på råvaror har varit ett problem i handelsrelationen till EU under en längre tid. I mitten av juli publicerades WTO-panelens rapport i frågan som tydligt konstaterade att Kinas tullar strider mot WTO:s regelverk. Med stor sannolikhet kommer Kina dock att

---

<sup>3</sup> Antisubventionstullen är på 12 procent och antidumpningstullen på 8 procent

<sup>4</sup> WTO:s tvistlösningspanel konstaterade i sin rapport publicerad den 3 december att EU:s anti-dumping tullar mot kinesiska färstelement var WTO inkompatibla.

överklaga ärendet till WTO:s andra instans. Kina tillkännagav i juli dessutom, trots panelutslaget, nya exportrestriktioner på koks och icke-järnmetaller.

Kinas exportrestriktioner på sällsynta jordartsmetaller har, som ambassaden tidigare rapporterat<sup>5</sup>, kritiserats hårt av EU då de riskerar att skada högteknologiska europeiska företag med produktion utanför Kina. EU har utövat påtryckningar för att Kina skall häva exportrestriktionerna, dock utan framgång. På grund av ökad efterfrågan i kombination med kinesiska restriktioner har världsmarknadspriset på sällsynta jordartsmetaller stigit till rekordnivåer. Handelskommissionär De Gucht sade vid blandkommittémötet (Joint Committee) mellan Kina och EU i juli att han ville se WTO-panelens rekommendationer i råvarutvisten tillämpade även på sällsynta jordartsmetaller. Kina har dock tydligt markerat att WTO-tvisten inte berör sällsynta jordartsmetaller.

Den kinesiska regeringen har nyligen tillkännagivit att marknaden ytterligare ska konsolideras och att de inhemska producentkvoterna måste respekteras. I mitten av juli meddelade handelsministeriet att exportkvoterna för andra halvåret 2011 skulle höjas (nästan dubbleras) jämfört med samma period 2010. Enligt EEAS beräkningar har dock ingen reell kvothöjning genomförts eftersom nya metaller (ferrolegeringar) inkluderats i kvoterna.

Det återstår att se om EU, efter att ha vunnit råvarutvisten i WTO, nu även kommer att initiera ett förfarande rörande sällsynta jordartsmetaller i Geneve.

### **Marknadsekonomisk status fortsatt viktig fråga**

Marknadsekonomisk status (MES) har fortsatt vara en fråga som det kinesiska ledarskapet tagit upp vid möten med EU och enskilda medlemsstater. Några större framsteg har inte gjorts på området och frågan fortsätter att vara en stöttesten i den bilaterala relationen mellan Kina och EU. Det verkar dock som om det kinesiska intresset i frågan minskat något den senaste tiden och att det kinesiska lobbyarbetet avstannat. 2016 kommer Kina automatiskt att tillerkännas MES enligt en överenskommelse i samband med Kinas anslutning till WTO.

Marknadsekonomisk status är inte enbart av symbolisk karaktär som rör diplomatisk prestige utan har även stor praktisk betydelse vid

---

<sup>5</sup> Se TM 2010-10-21 och TM 2011-03-24

antidumpningsundersökningar. Sannolikheten att dumpning bekräftas ökar för ett land som inte har tillerkänts marknadsekonomisk status.

Idag anser EU att Kina endast uppfyller kriterium 2 bland de fem som en ekonomi måste uppfylla för att tillerkännas marknadsekonomisk status.<sup>6</sup> Kina understryker att många av svagheterna i det kinesiska ekonomiska systemet även förekommer i många ekonomier som EU redan tillerkänt MES (exempelvis Ryssland som ju står utanför WTO)<sup>7</sup> och drar därför slutsatsen att EU:s bedömning utgör diskriminering. Kina är dessutom ofta missnöjt med valet av analogt jämförandeland vid europeiska antidumpningsundersökningar. Att EU ser MES som en handelsteknisk fråga medan Kina i första hand ser det som en politisk fråga har inte underlättat dialogen.

### **Begränsat kinesiskt engagemang i multilaterala förhandlingar**

Kina förväntar sig inte något snabbt avslut på Doharundan.<sup>8</sup> Intresset verkar vara begränsat såväl från politiskt som näringslivshåll. Kina värnar förvisso om det multilaterala handelssystemet men är inte berett att göra alltför stora eftergifter och uppoffringar för att bidra till att föra förhandlingarna framåt.

Samtidigt ökar betydelsen av Kinas flera bilaterala frihandelsavtal. Förhandlingar har avslutats med ASEAN, Pakistan, Chile, Nya Zeeland, Singapore och Peru. Förhandlingar pågår med Sydkorea och Japan om en gemensam tullunion. Dessa är dock på ett embryostadium och alla sidor är medvetna om svårigheterna, inte minst de politiska slitningarna mellan Kina och Japan.

---

<sup>6</sup> EU:s fem kriterier för MES är följande: 1.) Ett lågt statligt inflytande, direkt eller indirekt, över resursallokering och beslutsfattande i företag. 2.) Frånvaro av statsinstitierade störningar i företagsoperationer kopplade till privatisering och användande av icke marknadsorienterade handels- och kompensationssystem. 3.) Förekomst av en transparent och icke-diskriminerande företagslagstiftning som garanterar adekvat bolagsstyrning och skyddar aktieägarna. 4.) Förekomst av en följdriktig, effektiv och transparent lagstiftning som skyddar privat ägande samt etablerar konkursregler. 5.) Förekomsten av en utpräglad finanssektor som fungerar oberoende av staten.

<sup>7</sup> Cirka 80 länder har hittills tillerkänt Kina marknadsekonomisk status. Ett antal variabler tycks påverka ett lands eventuella erkännande. Landets kriterier för marknadsekonomisk status, omfattningen av användandet av anti-dumpningsåtgärder, handelsbalansen mellan länderna, handelsvolymen samt den relativa styrkepositionen gentemot Kina utgör några exempel.

<sup>8</sup> Se också ambassadens rapport TM 2011-03-30

Förhandlingarna om ett partnerskaps- och samarbetsavtal mellan Kina och EU har pågått sedan 2007. Positionerna verkar dock relativt låsta och ambitionsnivåerna olika höga. Kina menar att EU har en för hög målsättning med avtalsförhandlingarna.

Ett nytt kinesiskt GPA-bud är att vänta relativt snart. Det senaste, som bedömdes som mycket undermåligt, lanserades sommaren 2010. Många bedömare är skeptiska till att kvalitén i de nya budet skulle vara mycket bättre.

LI