

Lagere afhankelijkheid van Chinese import economisch niet eenvoudig

Het streven van de Europese Unie naar meer strategische autonomie impliceert dat de economieën van de lidstaten minder afhankelijk moeten worden van China. Hoe afhankelijk van importen uit China is Nederland eigenlijk? En in hoeverre kunnen deze importen worden vervangen door producten uit de EU zelf?

IN HET KORT

- In 2019 werd 1,1 procent van de waarde van in Nederland verbruikte producten direct of indirect uit China geïmporteerd.
- De afhankelijkheid van China varieerde echter sterk, met uitschieters voor elektrische apparaten, textiel, leer en schoeisel.
- Door schaarse arbeid in Europa is het lastig om de productie terug te halen naar het eigen continent.

HYLKE DIJKSTRA

Promovendus aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG)

BART LOS

Hoogleraar aan de RUG

De Nederlandse economie is op verschillende manieren afhankelijk van die van China. Enerzijds zorgt Chinese vraag naar Nederlandse producten hier voor werkgelegenheid, anderzijds maken Nederlandse bedrijven en gezinnen veel gebruik van producten die uit China worden geïmporteerd.

De wederzijdse afhankelijkheden hebben Nederland veel gebracht sinds China in 2001 lid werd van de wereldhandelsorganisatie (WTO) en een belangrijke speler op het wereldtoneel werd (Freeman et al., 2022).

Toch staat deze afhankelijkheid al enige tijd ter discussie. Op last van de overheid mag chipmachinefabrikant ASML niet meer naar eigen goeddunken aan Chinese klanten leveren. De (niet onverwachte) reactie van China op zulke maatregelen bestaat uit beperkingen op exporten van producten die hier cruciaal zijn, zoals zeldzame metalen.

Om in de toekomst beter bestand te zijn tegen exportbeperkingen van landen die in geopolitieke zin minder vriendschappelijke banden met de EU onderhouden, streeft de Europese Commissie naar 'strategische autonomie': minder afhankelijkheid van onder andere China en Rusland, en in plaats daarvan een grotere mate van zelfvoorzienendheid.

Met behulp van algemeen-evenwichtsmodellen is het mogelijk om de impact op het Nederlandse nationaal inkomen van grootschalige reducties in importen uit China te schatten, maar zulke schattingen zijn zeer afhankelijk van de gebruikte prijs- en substitutielelasticiteiten. Zulke elasticiteiten worden meestal geschat op basis van veranderingen in handelspatronen na eerdere, relatief kleine handelsliberalisaties. Het is maar de vraag in hoeverre zulke schattingen relevant zijn voor de introductie van grootschalige barrières voor invoer uit China.

In dit artikel kiezen we een andere benadering en kwantificeren de mate waarin Nederland afhankelijk is van China met betrekking tot het verbruik van 45 productgroepen, zowel door bedrijven als door huishoudens. We ontwikkelen daartoe een maatstaf die er rekening mee houdt dat de Nederlandse economie niet alleen middels directe importen uit China van dat land afhankelijk is, maar ook via importen uit andere EU-landen als gevolg van de organisatie van productieprocessen in mondiale waardeketens. We schatten tevens hoeveel banen er in de EU geschapen zouden moeten worden om niet langer afhankelijk te zijn van importen uit China.

Data en methode

Input-outputtabellen die de wereldeconomie omspannen, hebben het mogelijk gemaakt mondiale waardeketens in een macro-economische context kwantitatief te

analyseren, waarbij gebruik wordt gemaakt van het door Nobelprijswinnaar Wassily Leontief geïnitieerde vraag-gestuurde input-outputmodel (Los et al., 2014; 2016). We gebruiken de internationale input-outputtabel voor 2019 van de *OECD Inter-Country Input-Output Database* (OESO, 2022). Tabellen voor de jaren na de coronaperiode zijn nog niet beschikbaar.

Om de afhankelijkheid van China per productgroep te meten, werken we in twee stappen, net als Los en Ye (2020) gebruikmakend van de 'hypothetische-extractiemethode' (HEM), op basis van het Leontief-model. Dit model beschouwt de vraag naar eindproducten als gegeven en berekent vervolgens hoeveel er moet worden geproduceerd door toeleverende bedrijfstakken ('tier 1 suppliers') om aan deze vraag te voldoen, hoeveel de tier 1 suppliers toeleverende bedrijfstakken ('tier 2 suppliers') moeten produceren, enzovoort. HEM wordt onder andere gebruikt om de blootstelling van specifieke bedrijfstakken aan importen te meten. De methode doet dit door productieniveaus in twee scenario's met elkaar te vergelijken: de werkelijke productieniveaus en de hypothetische niveaus die met het Leontief-model worden verkregen als wordt verondersteld dat specifieke categorieën handelstransacties niet meer plaatsvinden.

In de eerste stap gebruiken we HEM om de productieniveaus die kunnen worden toegerekend aan het Nederlandse verbruik van een product te berekenen. We berekenen deze productieniveaus voor alle bedrijfstakken in alle landen die in de OESO-tabel zijn opgenomen.

De tweede stap (opnieuw gebruikmakend van HEM) is erop gericht om te bepalen hoeveel van de in de eerste stap berekende productie op enig moment in de waardeketen door een EU-land is geïmporteerd uit China. Dit EU-land kan Nederland zijn, maar ook een ander. Denk bijvoorbeeld aan een Duitse fabrikant die exporteert naar Nederland en in zijn productie een half-fabricaat uit China verwerkt. Nederland is dan indirect afhankelijk van China, door de importen uit Duitsland. Met het uitvoeren van deze tweede stap houden we dus expliciet rekening met de verwevenheid van de economieën van EU-landen die samen naar een afnemende afhankelijkheid van China streven.

Met behulp van informatie in de input-outputtabel van de OESO is ook eenvoudig te berekenen welk deel van de gevonden productiewaarde bestaat uit in China zelf toegevoegde waarde en welk deel in aan China toeleverende landen eerder in de waardeketen.

Bij de berekeningen met behulp van HEM doen we doelbewust de aanname dat er geen substitutie van importen uit China plaatsvindt, omdat we puur in het meten (en niet in modelleren) zijn geïnteresseerd. De hypothetische productieniveaus mogen dus niet worden gezien als een representatie van de wereldeconomie als het Europese bedrijven en huishoudens zou worden verboden uit China te importeren – voor zo'n representatie zou een kwantitatief algemeen-evenwichtsmodel met duizenden parameters nodig zijn, of een model met onrealistische, strikte aannames over het gedrag van bedrijven en consumenten.

Afhankelijkheden voor elektronica en textiel

Voor het gehele Nederlandse verbruik van de Chinese exporten naar de EU (van alle producten tezamen) door bedrijven en consumenten levert onze maatstaf een waarde op die overeenkomt met 1,1 procent van het totale verbruik. Dit percentage kan worden opgesplitst in 0,9 procent op Chinese bodem toegevoegde waarde en 0,2 procent elders toegevoegde waarde (goederen en diensten die in China gevestigde bedrijven op hun beurt uit het buitenland betrekken).

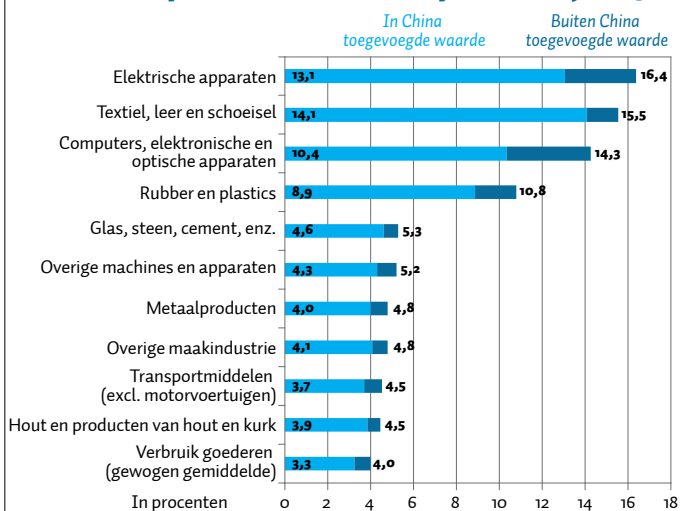
Een afhankelijkheid van 1,1 procent lijkt op het eerste gezicht weinig, maar de Nederlandse afhankelijkheid van China is, gemeten naar onze maatstaf, enorm toegenomen: voor 2000 en 2010 vinden we percentages van 0,3, respectievelijk 0,8.

In een lijstje van EU-lidstaten neemt Nederland een middenpositie in, op plaats 16. Landen waarin de maakindustrie relatief sterk is vertegenwoordigd, zijn het afhankelijkste van China: voor Tsjechië en Hongarije vinden we scores van 3,6 en 2,4 procent. Onder andere België scoort laag, met 0,7 procent.

Als we voor Nederland een opsplitsing maken tussen goederen en diensten, zien we dat er achter het aandeel van 1,1 procent een grote heterogeniteit schuilgaat. De internationale input-outputtabellen van de OESO splitsen elke nationale economie op in 45 bedrijfstakken. In figuur 1 laten we zien voor welke tien productgroepen de Nederlandse economie het meest afhankelijk is van China, waarbij we er noodgedwongen van uitgaan dat elke productgroep door één bedrijfstak wordt geproduceerd. Hieruit blijkt dat Nederland in het bijzonder afhankelijk is van China voor het verbruik van producten uit de maakindustrie, zoals elektrische apparaten (16,4 procent), en textiel, leer en schoeisel (15,5 procent). De in figuur 1 gepresenteerde top tien bevat geen diensten. Dat is niet verbazingwekkend.

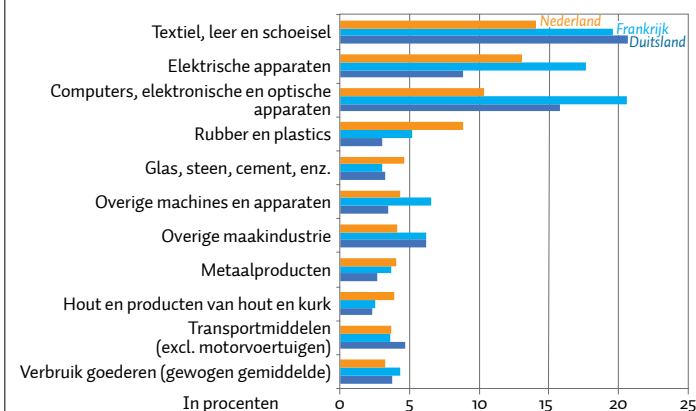
De Nederlandse afhankelijkheid van Chinese exporten naar de Europese Unie, 2019

FIGUUR 1



Duitse en Franse afhankelijkheid van Chinese exporten naar de Europese Unie, 2019

FIGUUR 2



Niet alleen zijn veel diensten sowieso minder goed verhandelbaar dan goederen, maar China staat ook vooral bekend als een economie met een comparatief voordeel in de fabricage van goederen.

Als we afhankelijkheid bij het verbruik van diensten buiten beschouwing laten en alleen naar de afhankelijkheid met betrekking tot goederen (inclusief landbouw-, visserij- en mijnbouwproducten) kijken, dan levert onze maatstaf voor 2019 een waarde van 3,6 procent op. In

2000 was dit nog maar 0,9 procent. Ook als we alleen de afhankelijkheid met betrekking tot de invoer van goederen bekijken, behoort Nederland tot de Europese middenmoot, op plaats 15. Figuur 1 laat ook zien dat maar een deel van de importwaarde bestaat uit waarde die is toegevoegd in China zelf ('in China toegevoegde waarde'). Het verschil met 'buiten China toegevoegde waarde' bestaat grofweg uit de waarde van grondstoffen, materialen en componenten die door andere landen aan de fabrieken in China worden toegeleverd.

Het Europese streven naar strategische autonomie ten opzichte van China kan derhalve ook gevolgen hebben voor landen waarop dit streven zich in eerste instantie helemaal niet richt (zie Baldwin et al. (2023) die ook gebruikmaken van input-outputtabellen en het perspectief van mondiale waardeketens).

Het is belangrijk om op te merken dat onze economie voor veel nauwer gedefinieerde producten aanzienlijk afhankelijker is van Chinese importen dan voor de brede productgroepen waarvoor we de analyse in figuur 1 kunnen doen. Zo moesten Duitse autofabrikanten hun productielijnen in 2022 enige tijd stilleggen omdat een cruciaal onderdeel (kabelbomen) alleen van Oekraïense leveranciers werd betrokken (Automotive News Europe, 2022). Zulke grote afhankelijkheden voor specifieke producten bestaan ongetwijfeld ook in de relatie van Nederland tot leveranciers in China. Bohn et al. (2023) geven goede indicaties hiervan met betrekking tot zeldzame metalen.

Frankrijk en Duitsland iets afhankelijker

In EU-terminologie uitgedrukt is extern handelsbeleid een zogeheten 'exclusive competence', wat wil zeggen dat EU-lidstaten hierover niet zelf (op nationaal niveau) beslissen. Omdat de kosten van strategische autonomie niet noodzakelijkerwijs voor alle lidstaten gelijk zijn, is het interessant te kijken hoe de Nederlandse afhankelijkheid van China zich verhoudt tot die van de politiek gezien machtigste EU-landen, Duitsland en Frankrijk.

In onze vergelijking beperken we ons tot de in China toegevoegde waarde in de Chinese exporten naar de EU die nodig zijn voor het verbruik van iedere productgroep, in elk van de drie landen. Voor alle productgroepen (dus inclusief diensten) tezamen vinden we dat deze waarde in 2019 1,0 procent (voor Frankrijk) en 1,2 procent (voor Duitsland) bedroeg, tegenover 0,9 procent voor de Nederlandse economie. De Franse en Duitse afhankelijkheden van China liggen dus iets hoger dan de Nederlandse.

Figuur 2 laat zien dat de afhankelijkheden van China van de drie landen voor specifieke productgroepen soms veel sterker van elkaar verschillen. Toch is de voornaamste conclusie die uit onze resultaten kan worden getrokken, dat de belangen van de machtigste landen binnen de EU grotendeels parallel lopen met die van Nederland.

Terughalen productie stuit op arbeidstekort

De kosten van een aanzienlijke kleinere afhankelijkheid van China zouden relatief laag zijn als er goede substitiemogelijkheden voor importen uit China zouden bestaan. De termen ‘reshoring’ (het terughalen van activiteiten naar het land waar het hoofdkantoor is gevestigd) en ‘friendshoring’ (het verplaatsen van activiteiten naar landen die ongeveer dezelfde geopolitieke opvattingen hebben) vallen vaak. Toch zal het terughalen van deze activiteiten naar Europa op grenzen stuiten, met name als het gaat om het beschikbare arbeidsaanbod.

Landen als Nederland, Duitsland en Frankrijk zouden Chinese importen bijvoorbeeld kunnen vervangen door importen uit Centraal- en Oost-Europa. Binnen de EU hebben landen in deze regio comparatieve voordelen die het meest overeenkomen met die van China, zoals ook blijkt uit het soort activiteiten dat West-Europese bedrijven naar locaties in Oost-Europa hebben overgeheveld.

We berekenen hoeveel Oost-Europese banen er nodig zouden zijn om per bedrijfstak de Chinese toegevoegde waarde te realiseren die kan worden toegeschreven aan het Nederlandse, Franse en Duitse verbruik van productgroepen, op basis van de arbeidsproductiviteitsniveaus in Oost-Europa (OESO, 2021; data voor 2018). Vervolgens vergelijken we dit aantal banen met de werkloosheidscijfers in de Oost-Europese (en Baltische) staten in 2019 op basis van data van Eurostat (2023). De aanname die we bij deze berekeningen maken is dat de grondstoffen die nu in China worden gebruikt tegen dezelfde prijs in Oost-Europa beschikbaar zouden zijn en dat Oost-Europese producenten over de vereiste kennis beschikken.

Alleen al om de Chinese inputs in de Nederlandse economie te ‘friendshore’ zouden er in dat jaar grofweg 550.000 Oost-Europese en Baltische banen nodig zijn geweest. Voor Frankrijk en Duitsland zijn de corresponderende aantallen uiteraard veel hoger, respectievelijk 1,8 en 2,9 miljoen. Voor de gehele EU bedraagt deze hoeveelheid banen liefst 10,2 miljoen. Ter vergelijking: in de Oost-Europese en Baltische staten waren in 2019 1,9 miljoen mensen werkloos.

Uiteraard is het niet zo dat strategische autonomie inhoudt dat de EU helemaal niets meer uit China wil importeren, maar deze aantallen geven duidelijk aan dat ook een beperktere substitutie met producten uit de eigen regio al snel met hoge kosten gepaard zal gaan. De krapte op de Oost-Europese arbeidsmarkten zal zo groot zal worden dat flinke loonkostenstijgingen en bijbehorende inflatie onvermijdelijk zijn.

Conclusie en discussie

Omdat we producten uit China importeren, is Nederland voor het verbruik van sommige groepen producten sterk afhankelijk van dat land. Door de sterke verwevenheid van de economieën van EU-landen is de Nederlandse afhankelijkheid van China nog groter, omdat andere EU-lidstaten ook producten uit China betrekken, die op hun beurt ook weer inputs kunnen zijn voor Nederlandse productie of consumptie.

Het is een politieke kwestie of de afhankelijkheid van China in strategisch belangrijke sectoren verlaagd moet worden. Duidelijk is dat de kosten van reshoring naar Europa hoog zullen zijn. Het zou een optie kunnen zijn om Europese producten die nu in China worden gekocht, elders in de wereld aan te gaan schaffen, maar dat zou niet tot grotere zelfvoorzienendheid leiden. Moeilijke afwegingen zijn dus onvermijdelijk. Strategische autonomie houdt in dat de ‘gains from trade’ deels worden ingeleverd.

Literatuur

- Automotive News Europe (2022) *Europe's auto production crashes as flow of wire harnesses dries up*. Automotive News Europe Nieuwsbericht, 2 maart.
- Baldwin, R., R. Freeman en A. Theodorakopoulos (2023) *Hidden exposure: Measuring US supply chain reliance*. Brookings Papers on Economic Activity, Conference Draft, 28-29 september.
- Bohn, T., T. Notten, P. Ramaekers en K.F. Wong (2023) *Kritieke materialen in de Nederlandse toeleveringsketen*. CBS Publicatie, 28 november.
- Eurostat (2023) *Unemployment by sex and age – annual data*. Eurostat Data browser. Te vinden op ec.europa.eu.
- Freeman, D., G. Meijerink, R. Teulings et al. (2022) *Economische verwevenheid met China via handel: twee kanten van een medaille*. CPB/CBS Publicatie, juni.
- Los, B. en X. Ye (2020) Italië en Spanje zijn samen economisch even belangrijk voor Nederland als het VK. ESB, 105(4788), 358–361.
- Los, B., M. Timmer en G. de Vries (2014) De concurrentiepositie van Nederland in mondiale waardeketens. ESB, 99(4689-4690), 432–436.
- Los, B., M.P. Timmer en G.J. de Vries (2016) Tracing value-added and double counting in gross exports: comment. *The American Economic Review*, 106(7), 1958–1966.
- OESO (2021) *Trade in employment database, 2021*. Data te vinden op stats.oecd.org.
- OESO (2022) *OECD Inter-Country Input-Output (ICIO) Tables*. Data te vinden op www.oecd.org.