

# TRADE POLICY TRENDS

March 2019

## CHINESE PROTECTIONISM: RESTRICTION ON CANOLA IMPORTS FROM CANADA

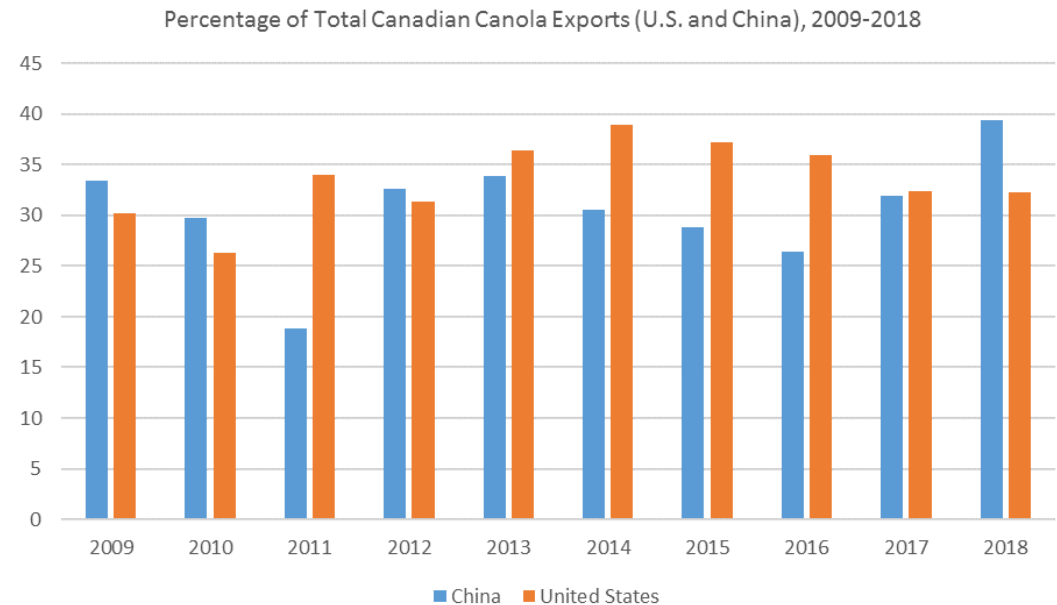
By Eugene Beaulieu and Dylan Klemen

On March 3, 2019, China revoked the import licence for canola from Richardson International Ltd. (a large Canadian processor of grain based in Winnipeg). Chinese officials have cited pests as the reason for their action. The licence revocation occurs amid a conflict between Canada and China over the arrest in Canada of Huawei's chief financial officer, Meng Wanzhou. Some see this as a retaliatory measure on the part of China, which has a history of using trade policy in political disputes.

Protectionism in such a sector from a very large country like China is a cause for concern. Moreover, this particular trade action seems to be part of a growing trend of large countries using trade sanctions for political purposes, as the U.S. has done with its national security tariffs on steel and aluminum.

Not only does this trade action coincide with a dispute between Canada and China over Meng's treatment, but it comes at a time when Canada is deciding on whether to allow Huawei access into the Canadian 5G network.

Figure 1: Share of Canadian Canola Exports to the U.S. and China



How important is this trade action on canola and how will it affect Canada? The data presented below clearly show that Chinese protectionism in this sector is worrisome. According to Statistics Canada, Canada was the top producer of canola in the world in 2014 and canola seed and oil were Canada's top agricultural exports in 2016.

As Figure 1 shows, China was the top destination for Canadian canola exports in 2018. In the last decade, it was the top destination in 2009, 2010 and 2012, and was second only to the U.S. in the remaining years. Figure 2 illustrates the value of Canadian exports of canola

products to China over the last 10 years. The figure indicates a marked increase in canola exports over this period.

Figure 3 provides a breakdown of Canadian canola exports by province. Certain provinces are potentially affected the most by Chinese protectionism in this sector. The data indicate that Saskatchewan is Canada’s top exporter of canola products to China, followed by Alberta and Manitoba respectively.

China denies that its restrictions are politically motivated and instead cites concerns about blackleg, a fungal disease that destroys canola crops. Whether the Chinese trade action on canola is purely retaliation against Canada, or a threat point in ongoing discussions about Huawei’s access to the Canadian 5G network, this is not the first time China has targeted Canadian canola.

Figure 3: Canola Exports to China by Province

Canola Exports to China, Distribution by Province, 2009-2018  
(Canadian current millions of dollars)

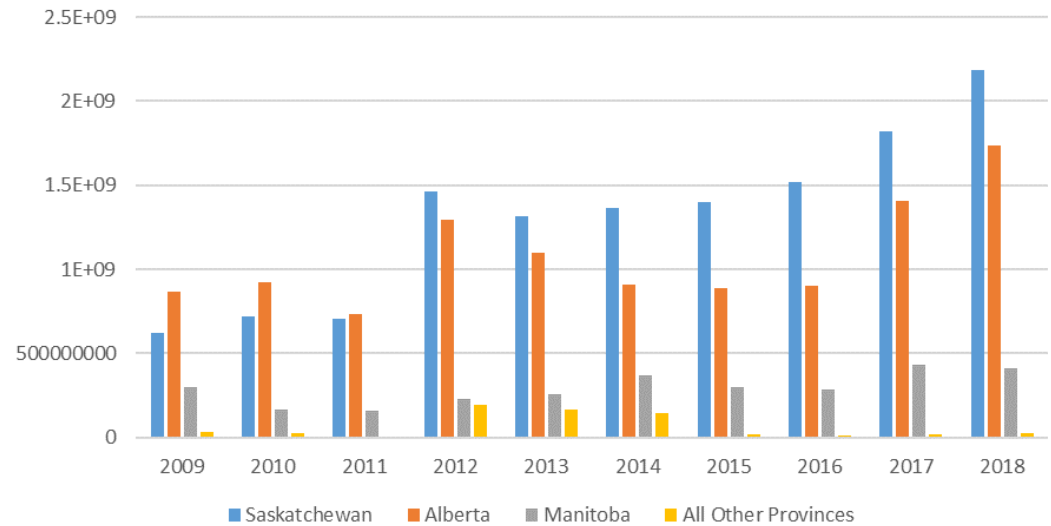
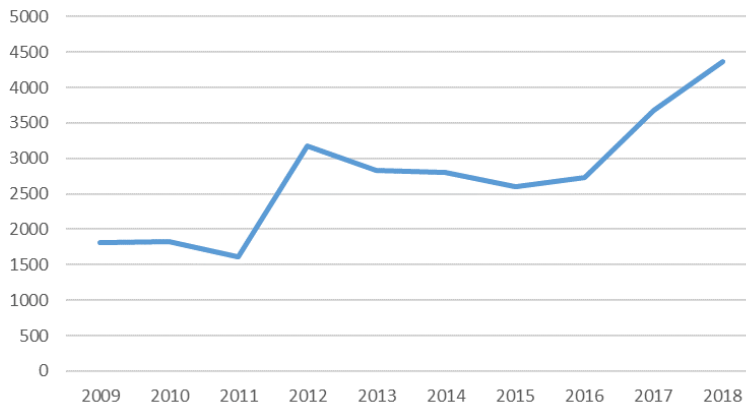


Figure 2: Canadian Canola Exports to China 2009-2018

Canadian Exports of Canola Products to China  
(in millions of Canadian current dollars), 2009-2018



In 2009, China restricted imports of Canadian canola, causing Canadian exports to decline, along with the price of canola. Chinese officials say that blackleg risks spreading to their own canola crops. However, Canadian and Chinese scientists have worked together to mitigate and largely eliminate this risk.

In fact, Canadian canola is shipped directly to crushing facilities in China and does not reach farmers’ fields in that country. As the graph shows, when science managed the risks, trade escalated dramatically. In 2016, China again restricted canola imports from Canada, citing blackleg concerns, even though the risk factors hadn’t changed. The 2016 restrictions coincided with a bumper crop in canola in China that year. Prime Minister Justin Trudeau and Chinese Premier Li Keqiang resolved the dispute on Sept. 24, 2016 in Ottawa, when they signed an agreement stating that the trade in canola would continue while both countries co-operated on science-based risk management. They agreed this pact would be in force until 2020.

---

Canada appears to have the following options to respond to Chinese protectionism as well as protectionism from other countries like the U.S.

---

First, Canada could retaliate with trade actions. However, Canada inevitably harms itself more economically than bigger countries when it engages in retaliatory trade policy. Diplomacy is another – and probably essential and inevitable – option. Diplomacy surely must be pursued; however, it is not likely to reduce systemic protectionism enough. Related to this, Canada could – and has tried to – negotiate a free trade agreement with China. This would have benefits, including to industries like canola. However, this is not going to happen soon and it is not without challenges and risks.

Last, Canada can resort to the World Trade Organization and the rules-based international trading system. Canada has made three complaints against China at the WTO, with each resulting in some degree of action on China's part to address Canada's complaints. Further supporting a rules-based system in general is beneficial to a small, open economy like Canada. The incident with Richardson International Ltd. highlights the importance of a rules-based global trading system for an economy such as Canada's.

---

Currently, many see the WTO has having lost relevance in the global economy, but Canada has recently taken a leading role in attempting to reform the WTO. This is a step in the right direction. However, these efforts have not included China and the U.S. Any efforts to reform the WTO without these two countries are likely to remain irrelevant.

---

## References

- Arora, Anil. 2017. "Canadian Agriculture: Evolution and Innovation." Statistics Canada. Nov. 14. Available at <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-631-x/11-631-x2017006-eng.htm>
- Associated Press. 2019. "China Says Pest Concerns Justify Ban on Canadian Canola." CBC News. March 6. Available at <https://www.cbc.ca/news/business/china-justifies-canadian-canola-ban-1.5044661>
- Blanchfield, Mike. 2018. "U.S. Not Invited to Canada's Save-the-WTO Summit of 13 'Like-Minded' Countries." Canadian Press. *Financial Post*. Oct. 4. Available at <https://business.financialpost.com/news/economy/u-s-not-invited-to-canadas-save-the-wto-summit-of-13-like-minded-countries>
- BNN Bloomberg. 2019. "China Revokes Richardson Canola Shipping Permit as Huawei Dispute Escalates." March 5. Available at <https://www.bnnbloomberg.ca/china-revokes-richardson-canola-shipping-permit-as-huawei-dispute-escalates-1.1224085>
- Canadian Press. 2019. "China Says It Blocked Canola Shipments from Winnipeg over Fear of 'Harmful Organisms'." Global News. March 6. Available at <https://globalnews.ca/news/5025945/china-insect-infestation-canola-shipment-winnipeg/>
- Canola Council of Canada. nd. "China." Available at <https://www.canolacouncil.org/markets-stats/markets/china/>
- Coleman, Cory. 2019. "Sask. Canola Farmers 'Collateral Damage' in Canada-China Dispute, Says Former Diplomat." CBC News. March 6. Available at <https://www.cbc.ca/news/canada/saskatchewan/sask-canola-farmers-collateral-canada-china-dispute-1.5044826>
- Dehaas, Josh. 2019. "'Motivated by Politics': China Blocks Major Canadian Canola Exporter." CTV News. March 5. Available at <https://www.ctvnews.ca/politics/motivated-by-politics-china-blocks-major-canadian-canola-exporter-1.4323409>
- Government of Canada. nd. Trade Data Online. Available at [https://www.ic.gc.ca/app/scr/tdst/tdo/crtr.html?timePeriod=10%7cComplete+Years&reportType=TE&countryList=specific&grouped=GROUPED&toFromCountry=CDN&areaCodes=553&searchType=KS\\_CS&hSelectedCodes=%7c1514%7c120500%7c120510%7c120590%7c230640%7c230641%7c230649&naArea=9999&currency=CDN&productType=HS6&changeCriteria=true](https://www.ic.gc.ca/app/scr/tdst/tdo/crtr.html?timePeriod=10%7cComplete+Years&reportType=TE&countryList=specific&grouped=GROUPED&toFromCountry=CDN&areaCodes=553&searchType=KS_CS&hSelectedCodes=%7c1514%7c120500%7c120510%7c120590%7c230640%7c230641%7c230649&naArea=9999&currency=CDN&productType=HS6&changeCriteria=true)

- Government of Canada. 2018. Ottawa Ministerial on WTO Reform. Oct. 24 and 25. Available at <https://international.gc.ca/gac-amc/campaign-campagne/wto-omc/index.aspx?lang=eng>
- Government of Canada. 2018. "Joint Communiqué of the Ottawa Ministerial on WTO Reform." October. Available at <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2018/10/joint-communicue-of-the-ottawa-ministerial-on-wto-reform.html>
- Government of Canada. 2019. Ottawa Ministerial on WTO Reform/Group Meeting in Davos. Jan. 24. Available at <https://international.gc.ca/gac-amc/campaign-campagne/wto-omc/davos.aspx?lang=eng#meeting>
- Houlden, Gordon. 2018. "The Security Dimension of a China Free Trade Agreement: Balancing Benefits and Risk." SPP and CGAI 11, 22. Aug. 18. Available at <https://www.policyschool.ca/wp-content/uploads/2018/08/NRR-HouldenSecurity-Dimension.A-FINAL-Aug18.pdf>
- Leblond, Patrick. 2017. "Toward a Free Trade Agreement with China: Opportunities, Challenges and Building Blocks for Canada." Centre for International Governance Innovation.
- McIntosh, Jeff. 2016. "What's really behind China's Decision to Restrict Canola: Science or Politics?" *The Globe and Mail*. May 16. Available at <https://www.theglobeandmail.com/news/national/whats-really-behind-chinas-decision-to-restrict-canola-science-or-politics/article31625635/>
- McGregor, Janyce. 2018. "Global Trade Reform Must Include China, U.S., Jim Carr Says after Hosting WTO Meeting." CBC News. Oct. 25. Available at <https://www.cbc.ca/news/politics/thursday-wto-reform-talks-1.4876539>
- Powell, Naomi. 2018. "Free Trade in the Age of Trump: Can Canada Save the Crumbling WTO?" *Financial Post*. Oct. 23. Available at <https://business.financialpost.com/news/economy/free-trade-in-the-age-of-trump-can-canada-save-the-crumbling-wto>
- Sun, Kerry. 2015. "China-Australia Free Trade Agreement: Implications for Canada." China Institute. University of Alberta 2, 1: March.
- World Trade Organization. nd. List of disputes where Canada is a complainant. Available at [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/find\\_dispu\\_cases\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm)
- Xie, Chaoping, Jianfeng Gao, Jason H. Grant, and Sven Anders. 2018. "Examining the Canada-China Agri-Food Trade Relationship: Firms, Trading Partners, and Trading Volumes." *Canadian Journal of Agricultural Economics*.

# TENDANCES DES POLITIQUES COMMERCIALES

March 2019

## PROTECTIONNISME CHINOIS : RESTRICTION SUR L'IMPORTATION DE CANOLA EN PROVENANCE DU CANADA

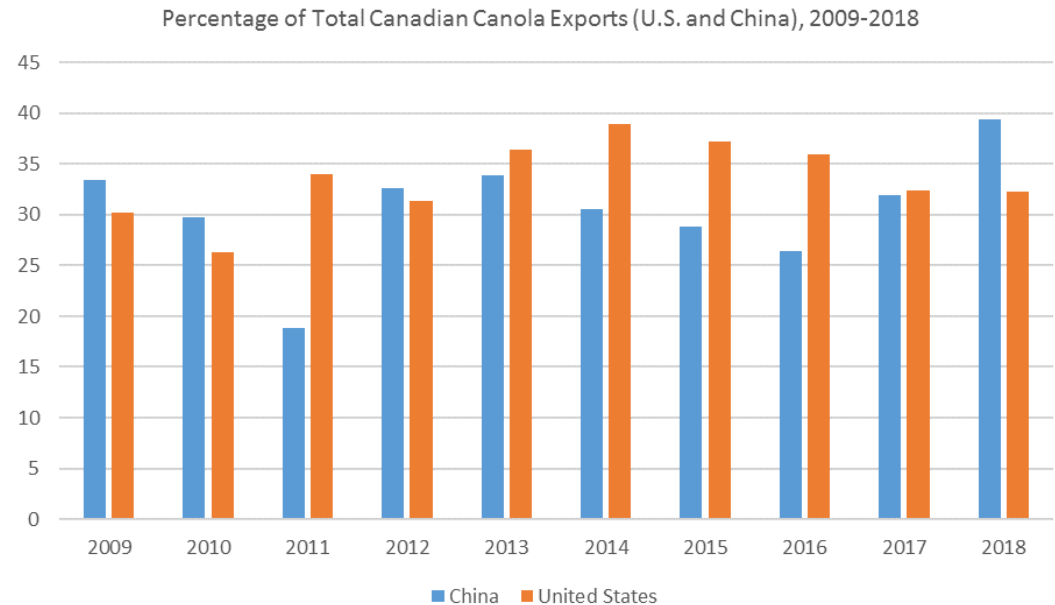
Par Eugene Beaulieu et Dylan Klemen

Le 3 mars 2019, la Chine a révoqué la licence d'importation de canola de Richardson International Ltd. (un grand transformateur canadien de céréales, établi à Winnipeg). Les responsables chinois ont invoqué la présence de parasites pour justifier leur geste. La révocation de la licence intervient dans le cadre d'un conflit entre le Canada et la Chine au sujet de l'arrestation au Canada de la directrice financière de Huawei, Meng Wanzhou. Certains y voient une mesure de rétorsion de la part de la Chine, qui a l'habitude de placer la politique commerciale dans les conflits d'ordre politique.

Le protectionnisme pratiqué par un grand pays comme la Chine dans un tel secteur est source de préoccupation. Qui plus est, cette action commerciale particulière semble faire partie d'une tendance croissante des grands pays à utiliser les sanctions commerciales à des fins politiques, comme les États-Unis l'ont fait avec les tarifs de sécurité nationale sur l'acier et l'aluminium.

Non seulement cette action commerciale coïncide avec un différend entre le Canada et la Chine sur le traitement de Meng, mais elle survient au moment où le Canada doit décider d'autoriser ou non Huawei à accéder au réseau 5G canadien.

Figure 1: Share of Canadian Canola Exports to the U.S. and China



Quelle est l'importance de cette action commerciale sur le canola et comment cela affectera-t-il le Canada? Les données présentées ci-dessous montrent clairement que le protectionnisme chinois dans ce secteur est préoccupant. Selon Statistique Canada, le Canada était le premier producteur de canola au monde en 2014; les graines et l'huile de canola constituaient les principales exportations agricoles du Canada en 2016.

Comme le montre la figure 1, la Chine était la principale destination de l'exportation canadienne de canola en 2018. Au cours de la dernière décennie, en fait, elle a occupé cette première position en 2009, en 2010 et en 2012. Pour les autres années de la décennie, elle était en deuxième position juste derrière les États-Unis. La figure 2 indique la valeur des exportations canadiennes de

produits du canola vers la Chine, pour les 10 dernières années. Les chiffres montrent une nette augmentation des exportations de canola au cours de cette période.

La figure 3 présente une ventilation des exportations canadiennes de canola par province. Certaines provinces sont potentiellement les plus touchées par le protectionnisme chinois dans ce secteur. Les données indiquent que la Saskatchewan est le premier exportateur canadien de produits du canola vers la Chine, suivie de l'Alberta et du Manitoba respectivement.

La Chine nie que ses restrictions soient politiquement motivées et cite plutôt des inquiétudes concernant la jambe noire, une maladie fongique qui détruit les cultures de canola. Que l'action commerciale chinoise sur le canola soit purement une question de représailles contre le Canada, ou qu'elle constitue un argument de menace dans les négociations sur l'accès de Huawei au réseau 5G canadien, ce n'est pas la première fois que la Chine cible le canola canadien.

Figure 3: Canola Exports to China by Province

Canola Exports to China, Distribution by Province, 2009-2018  
(Canadian current millions of dollars)

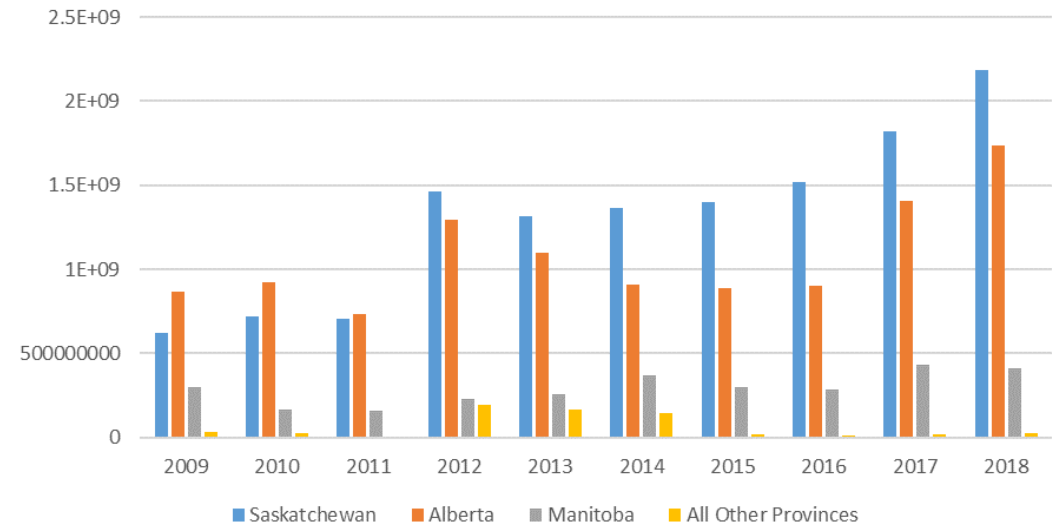
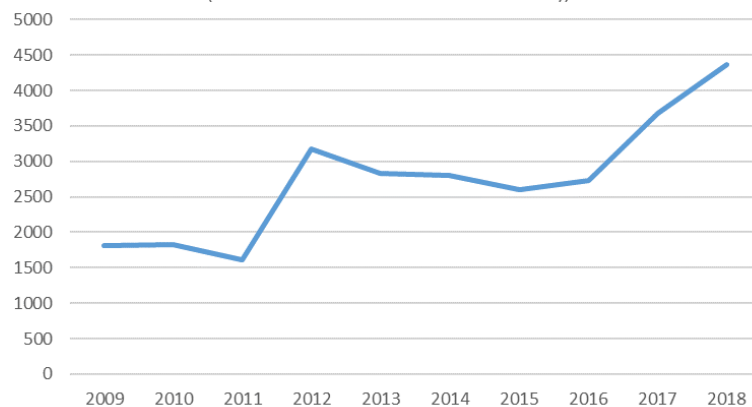


Figure 2: Canadian Canola Exports to China 2009-2018

Canadian Exports of Canola Products to China  
(in millions of Canadian current dollars), 2009-2018



En 2009, la Chine a restreint les importations de canola canadien, ce qui a entraîné une baisse des exportations canadiennes ainsi que du prix du canola. Les responsables chinois affirment que la jambe noire risque de se propager dans leurs propres cultures de canola. Cependant, les scientifiques canadiens et chinois travaillent ensemble pour atténuer et éliminer en grande partie ce risque.

En fait, le canola canadien est expédié directement aux installations de trituration en Chine et n'atteint pas les champs des agriculteurs du pays. Comme le montre le graphique, lorsque la science a su gérer les risques, le commerce s'est intensifié de façon spectaculaire. En 2016, la Chine restreignait de nouveau les importations de canola en provenance du Canada, invoquant la jambe noire, même si les facteurs de risque n'avaient pas changé. Les restrictions de 2016 ont coïncidé avec une récolte exceptionnelle de canola en Chine, cette année-là. Le premier ministre Justin Trudeau et le premier ministre chinois Li Keqiang ont résolu ce différend le 24 septembre 2016, à Ottawa, par la signature d'un accord stipulant que le commerce du canola se poursuivrait et que les deux pays coopéreraient à une gestion des risques fondée sur la science. Ils ont convenu que ce pacte serait en vigueur jusqu'en 2020.

Le Canada semble se trouver devant les choix suivants pour répondre au protectionnisme chinois ainsi qu'au protectionnisme d'autres pays comme les États-Unis.

En premier lieu, le Canada pourrait riposter par des actions commerciales. Cependant, le Canada se fait inévitablement plus de tort économiquement qu'il n'intimide les grands pays lorsqu'il s'engage dans une politique commerciale de représailles. La diplomatie constitue un autre choix, probablement essentiel et inévitable. La diplomatie doit certainement se poursuivre; cependant, elle ne permettra probablement pas de réduire suffisamment le protectionnisme systémique. Dans ce contexte, le Canada pourrait négocier un accord de libre-échange avec la Chine, ce qu'il a essayé. Cela aurait des avantages, notamment pour des industries comme le canola. Cependant, cela ne se produira pas de sitôt et comportera son lot de défis et risques.

En second lieu, le Canada peut recourir à l'Organisation mondiale du commerce et aux réglementations du système commercial international. Le Canada a déposé trois plaintes contre la Chine à l'OMC, chacune ayant donné lieu à un certain degré d'action de la part de la Chine pour les traiter. Soutenir davantage le système de réglementations commerciales serait donc avantageux pour une petite économie ouverte comme le Canada. L'incident avec Richardson International Ltd. souligne l'importance d'un système de réglementations commerciales pour une économie comme celle du Canada.

Actuellement, nombreux sont ceux qui estiment que l'OMC a perdu de sa pertinence dans l'économie mondiale, mais le Canada a récemment joué un rôle de premier plan dans la tentative de réforme de l'OMC. C'est un pas dans la bonne direction. Cependant, ces efforts n'ont pas inclus la Chine et les États-Unis. Tout effort visant à réformer l'OMC sans ces deux pays restera sans doute sans intérêt.

## Références

- Arora, Anil. 2017. "Agriculture canadienne : évolution et innovation." Statistique Canada. 14 nov. Disponible à <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-631-x/11-631-x2017006-fra.htm>.
- Associated Press. 2019. "China Says Pest Concerns Justify Ban on Canadian Canola." CBC News. 6 mars. Disponible à <https://www.cbc.ca/news/business/china-justifies-canadian-canola-ban-1.5044661>.
- Blanchfield, Mike. 2018. "U.S. Not Invited to Canada's Save-the-WTO Summit of 13 'Like-Minded' Countries." Canadian Press. *Financial Post*. 4 oct. Disponible à <https://business.financialpost.com/news/economy/u-s-not-invited-to-canadas-save-the-wto-summit-of-13-like-minded-countries>.
- BNN Bloomberg. 2019. "China Revokes Richardson Canola Shipping Permit as Huawei Dispute Escalates." 5 mars. Disponible à <https://www.bnnbloomberg.ca/china-revokes-richardson-canola-shipping-permit-as-huawei-dispute-escalates-1.1224085>.
- Canadian Press. 2019. "China Says It Blocked Canola Shipments from Winnipeg over Fear of 'Harmful Organisms'." Global News. 6 mars. Disponible à <https://globalnews.ca/news/5025945/china-insect-infestation-canola-shipment-winnipeg/>.
- Conseil canadien du canola. s.d. "China." Disponible à <https://www.canolacouncil.org/markets-stats/markets/china/>.
- Coleman, Cory. 2019. "Sask. Canola Farmers' Collateral Damage' in Canada-China Dispute, Says Former Diplomat." CBC News. 6 mars. Disponible à <https://www.cbc.ca/news/canada/saskatchewan/sask-canola-farmers-collateral-canada-china-dispute-1.5044826>.
- Dehaas, Josh. 2019. "'Motivated by Politics': China Blocks Major Canadian Canola Exporter." CTV News. 5 mars. Disponible à <https://www.ctvnews.ca/politics/motivated-by-politics-china-blocks-major-canadian-canola-exporter-1.4323409>.
- Gouvernement du Canada. s.d. Données sur le commerce en direct. Disponible à : [https://www.ic.gc.ca/app/scr/tdst/tdo/crtr.html?timePeriod=10%7cComplete+Years&reportType=TE&countryList=specific&grouped=GROUPED&toFromCountry=CDN&areaCodes=553&searchType=KS\\_CS&hSelectedCodes=%7c1514%7c120500%7c120510%7c120590%7c230640%7c230641%7c230649](https://www.ic.gc.ca/app/scr/tdst/tdo/crtr.html?timePeriod=10%7cComplete+Years&reportType=TE&countryList=specific&grouped=GROUPED&toFromCountry=CDN&areaCodes=553&searchType=KS_CS&hSelectedCodes=%7c1514%7c120500%7c120510%7c120590%7c230640%7c230641%7c230649).

- Gouvernement du Canada. 2018. "Réunion sur la réforme de l'OMC à Ottawa – Communiqué conjoint" Octobre. Disponible à <https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2018/10/reunion-sur-la-reforme-de-lomc-a-ottawa---communique-conjoint.html>.
- Government of Canada. 2018. Ottawa Ministerial on WTO Reform. Oct. 24 and 25. Available at <https://international.gc.ca/gac-amc/campaign-campagne/wto-omc/index.aspx?lang=fra>.
- Government of Canada. 2019. Ottawa Ministerial on WTO Reform/Group Meeting in Davos. Jan. 24. Available at <https://international.gc.ca/gac-amc/campaign-campagne/wto-omc/davos.aspx?lang=eng#meeting>.
- Houlden, Gordon. 2018. "The Security Dimension of a China Free Trade Agreement: Balancing Benefits and Risk." SPP et CGAI 11:22. 18 août. Disponible à <https://www.policyschool.ca/wp-content/uploads/2018/08/NRR-HouldenSecurity-Dimension.A-FINAL-Aug18.pdf>.
- Leblond, Patrick. 2017. "Toward a Free Trade Agreement with China: Opportunities, Challenges and Building Blocks for Canada." Centre for International Governance Innovation.
- McIntosh, Jeff. 2016. "What's really behind China's Decision to Restrict Canola: Science or Politics?" *The Globe and Mail*. 16 mai. Disponible à <https://www.theglobeandmail.com/news/national/whats-really-behind-chinas-decision-to-restrict-canola-science-or-politics/article31625635/>.
- McGregor, Janyce. 2018. "Global Trade Reform Must Include China, U.S., Jim Carr Says after Hosting WTO Meeting." CBC News. 25 oct. Disponible à <https://www.cbc.ca/news/politics/thursday-wto-reform-talks-1.4876539>.
- Organisation mondiale du commerce. s.d. Liste des différends où le Canada agit à titre de plaignant. Disponible à [https://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/find\\_dispu\\_cases\\_f.htm](https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/find_dispu_cases_f.htm).
- Powell, Naomi. 2018. "Free Trade in the Age of Trump: Can Canada Save the Crumbling WTO?" *Financial Post*. 23 oct. Disponible à <https://business.financialpost.com/news/economy/free-trade-in-the-age-of-trump-can-canada-save-the-crumbling-wto>.
- Sun, Kerry. 2015. "China-Australia Free Trade Agreement: Implications for Canada." China Institute. University of Alberta 2, 1: mars.
- Xie, Chaoping, Jianfeng Gao, Jason H. Grant et Sven Anders. 2018. "Examining the Canada-China Agri-Food Trade Relationship: Firms, Trading Partners, and Trading Volumes." *Canadian Journal of Agricultural Economics*.