



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 53 (1801), 6 maja 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski

Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Zaostrzenie unijnej polityki wobec Chin

Justyna Szczudlik

UE zaostrza politykę wobec Chin. W nowym dokumencie KE nazywa je systemowym rywalem. Nie tylko domaga się od nich zmian (np. otwarcia rynku), lecz także postuluje nakładanie ograniczeń, gdy zmiany nie zostaną wprowadzone w wyznaczonym terminie. Nowe podejście jest sposobem na wypracowanie twardszej polityki wobec ChRL i na uniezależnienie się od presji USA. Na szczycie UE–Chiny (9 kwietnia) z umiarkowanym powodzeniem próbowano zastosować ostrzejszy kurs. Wyzwaniem pozostają jedynomyślność i kształt instytucji unijnych po wyborach europejskich.

Nowe unijne podejście. Na kilka tygodni przed szczytem oraz tuż przed wizytą przewodniczącego Xi Jinpinga we Włoszech i Francji KE opublikowała (12 marca) dokument EU–China: Strategic Outlook. Po raz pierwszy w oficjalnym tekście nazwano Chiny systemowym rywalem promującym alternatywny model rządzenia i konkurentem gospodarczym, szczególnie w sektorze technologii.

Tekst podkreśla sprzeczności między chińskimi zobowiązaniami a działaniami, np. wybiórcze traktowanie norm prawa międzynarodowego. Ponadto uwypukla główne problemy, których sprawcą jest ChRL. Nazywa je wprost, co stanowi odejście od dotychczasowego języka unijnych dokumentów. W dokumencie przedstawiono działania, które podejmuje UE, by wymóc na Chinach faktyczne stosowanie zasady wzajemności. Unia, podkreślając otwartość swojego rynku i jednakowe zasady dla wszystkich podmiotów gospodarczych (także pozaunijnych), domaga się od Chin zwiększenia dostępu do ich rynku (w tym do zamówień publicznych), lepszej ochrony własności intelektualnej, rezygnacji z przymusowego transferu technologii i rządowych subsydiów dla chińskich firm. UE zadeklarowała przyspieszenie negocjacji umów dwustronnych: inwestycyjnej i ws. oznaczeń geograficznych (dot. produktów rolnych i żywności, które będą chronione przed imitacjami i przywłaszczeniem praw). Zapowiedziała także m.in. przyspieszenie prac nad możliwością wprowadzenia nowego instrumentu, za pomocą którego będzie można ograniczać dostęp państw trzecich do przetargów, a także [rekomendacje wspólnego stanowiska wobec technologii 5G](#) czy pełne wdrożenie [unijnego screeningu](#).

Sygnałem zmiany było również zorganizowanie przez prezydenta Emmanuela Macrona spotkania kanclerz Angeli Merkel (od stycznia br. niemiecki biznes naciska na rząd, by zaostrzył politykę wobec ChRL, co jest istotną zmianą) i szefa KE Jeana-Claude’a Junckera z Xi Jinpingiem podczas jego wizyty we Francji. Celem tej niestandardowej inicjatywy było pokazanie jedności Unii, w tym poparcie dla nowej polityki UE ze strony dwóch najważniejszych państw Wspólnoty i największych partnerów gospodarczych Chin.

Jednym z powodów zaostrzenia polityki UE jest świadomość, że ChRL nie zmieni swojego modelu gospodarczego, w ramach którego współpraca przynosi korzyści głównie jej. Drugim powodem jest zdanie sobie sprawy z [przewagi technologicznej chińskich firm, co widać na przykładzie 5G](#). W przypadku rezygnacji UE z udziału chińskich podmiotów w budowie standardu 5G może dojść do spowolnienia europejskiego rozwoju. Ponieważ UE nie chce na to pozwolić, obecnie jedynym rozwiązaniem jest udział firm z ChRL. Amerykańska presja, by je wykluczyć z europejskiego rynku, przy braku propozycji wsparcia w tej sprawie

oraz unijne obawy co do bezpieczeństwa chińskiej technologii spowodowały przyspieszenie zmian po stronie UE.

Rezultaty szczytu UE–Chiny. Spotkanie było próbą przetestowania przez UE nowego podejścia. Decyzje ze szczytu są zawarte we wspólnym oświadczeniu. Podkreślono te zagadnienia, które łączą Chiny i Unię, a jednocześnie mogą być postrzegane jako wspólny protokół rozbieżności z USA. Należą do nich m.in. realizacja porozumień paryskiego i z Iranem czy współpraca ws. reformy WTO.

Jednak największe oczekiwania UE wobec Chin dotyczyły kwestii, w których strony mają odmienne stanowiska. Unii zależało na zobowiązaniu Chin do zaprzestania niedozwolonych praktyk, a także do ustalenia terminów zakończenia trwających negocjacji umów dwustronnych. W oświadczeniu znalazły się niektóre postulaty z dokumentu KE, choć zapisane w łagodniejszej formie. Strony zobowiązały się do przyspieszenia negocjacji dwóch umów: inwestycyjnej (i zakończenia ich do 2020 r.) oraz ws. oznaczeń geograficznych (do końca br.). Zgoda na wyznaczenie terminów jest ustępstwem Chin. Po raz pierwszy strony przyznały także, że nie powinno być przymusowego transferu technologii, i zadeklarowały zintensyfikowanie dyskusji o międzynarodowych zasadach dot. subsydiów dla przemysłu w ramach reformy WTO. Szczególnie zapis o subsydiach został uznany przez przewodniczących Donalda Tuska i Junckera za przełomowy. W oświadczeniu nie przedstawiono jednak żadnych sankcji za niedotrzymanie zobowiązań. Jedynie w przypadku umowy inwestycyjnej ma zostać powołany mechanizm monitorujący postępy negocjacji.

Chińska reakcja. ChRL zareagowała na unijne postulaty w sposób wyważony. W obliczu sporu z USA, którego rozwiązanie jest dla niej priorytetowe, nie jest zainteresowana pogarszaniem relacji ze Wspólnotą. Chińska retoryka koncentruje się na dwóch przekazach. Pierwszy z nich polega na podkreślaniu, że różnice zdań są czymś normalnym, szczególnie w przypadku podmiotów o różnych modelach gospodarczych, drugi – na wypuklaniu tego, co łączy. Są to przeważnie duże kwantyfikatory, a nie konkretne dziedziny współpracy. Należą do nich porządek międzynarodowy oparty na prawie i ONZ, wolny handel, w tym rola WTO, poparcie multilateralizmu, reformy globalnego zarządzania i sprzeciw wobec protekcyjizmu. Strona chińska podkreśla też wsparcie dla integracji europejskiej. Chiny argumentują, że się do niej przyczyniają, czego przykładem ma być ich wsparcie dla mniej zamożnych państw członkowskich, takich jak Portugalia, Grecja, Włochy czy kraje Europy Środkowej. Są to więc głównie odniesienia, na zasadzie kontrastu, do obecnej polityki USA. W praktyce za chińską konciliacyjną postawę należy uznać nowe treści we wspólnym oświadczeniu i zgodę Xi na spotkanie z trzema europejskimi przywódcami w Paryżu.

Perspektywy. Najnowsze zaostrezenie unijnego kursu to kolejny etap zmian. Od 2016 r., gdy Chiny zaczęły inwestować w unijne przedsiębiorstwa wysokich technologii, UE stopniowo odchodzi od koncepcji zaangażowania Chin na rzecz większej ostrożności. Przejawami tego były np. przyjęcie w 2018 r. unijnego screeningu i publikacja strategii *connectivity*, jako odpowiedzi na inicjatywę Pasa i Szlaku.

Zmiana podejścia wciąż ma charakter głównie retoryczny. W najbliższych miesiącach można się spodziewać unijnej analizy postępów realizacji przez Chiny zapowiadanych zmian. UE będzie także przygotowywać instrumenty nacisku na ChRL. Po pierwsze, będą to mechanizmy ochronne dla Unii, czego przykładem są rekomendacje Komisji dotyczące 5G, by w pierwszej kolejności ocenić ryzyko i wypracować sposoby jego minimalizowania. W ten sposób będzie można poprzez szczegółową kontrolę zapewnić większe bezpieczeństwo, utrudnić działanie chińskich podmiotów, ale nie eliminować ich z rynku. Po drugie, będą to mechanizmy pozwalające na zablokowanie chińskich działań. Przykładem są rozważane nowe zasady udziału w przetargach zakładające niedopuszczenie do nich chińskich podmiotów, gdy przedsiębiorstwa unijne nadal nie będą miały dostępu do rynku zamówień publicznych w ChRL. Jednak wyzwaniem dla realizacji twardszej polityki będzie uzyskanie zgody wszystkich państw członkowskich oraz podejście instytucji UE po wyborach europejskich.

Nowe podejście UE przypomina amerykańskie, co jest szansą na współpracę UE–USA. Jednak polityka UE jest mniej konfrontacyjna. Ponadto przykład Huawei (państwa członkowskie są niechętne wykluczaniu chińskiej firmy) wskazuje, że UE poszukuje takich rozwiązań, aby dbając o swoje interesy, uniezależnić się od współpracy z USA czy od presji z ich strony. Ewentualne zmniejszenie zaangażowania Stanów Zjednoczonych w Europie na rzecz [Indo-Pacyfiku](#) czy ich konfrontacyjna polityka wobec UE (w dniu szczytu UE–Chiny prezydent Trump zagroził nałożeniem na nią dodatkowych ceł) to argumenty również brane pod uwagę.

Chińskie władze obawiają się „amerykanizacji” polityki UE. Będą się starały nie dopuścić do unijnej jedności opartej na nowym podejściu i ewentualnej bliższej współpracy UE z USA. Będą zabiegały o przychylne Chinom stanowiska niektórych państw członkowskich.

Z punktu widzenia Polski, która od dwóch lat prowadzi ostrożniejszą politykę wobec Chin z powodu niezadowolających rezultatów współpracy gospodarczej i wagi relacji transatlantyckich, twardszy unijny kurs jest korzystny. Uwiarygodnia polskie podejście i zbliża je do unijnego i amerykańskiego. W interesie Polski jest czynny udział w wypracowaniu unijnych mechanizmów mających zapewnić faktyczną wzajemność w relacjach z ChRL.