



## Pozorny sukces – koniec negocjacji porozumienia inwestycyjnego UE–ChRL

Marcin Przychodniak

Kompleksowe porozumienie inwestycyjne UE i Chin (CAI), nad którym negocjacje zakończono 30 grudnia 2020 r., nie poprawi znacząco sytuacji firm unijnych w ChRL. Zapowiadane przez Chiny otwarcie rynku dalekie jest od wzajemności, a postanowienia umowy pozbawione są mechanizmów skutecznej weryfikacji. Ewentualne ratyfikowanie porozumienia ograniczy za to skuteczność UE w rywalizacji z Chinami i utrudni współpracę z USA w tym zakresie. Korzyści dla polskich firm z CAI będą ograniczone, także w kontekście ich udziału w globalnych łańcuchach dostaw.

Negocjacje CAI rozpoczęły się w 2013 r. W 2014 r. napływ chińskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) do UE przewyższył wartość unijnych w ChRL. W 2016 r. Chiny zainwestowały w Unii rekordowe dotychczas ponad 35 mld euro (wobec niecałych 8 mld euro z UE w ChRL). W 2018 r. (z tego roku pochodzą ostatnie pełne dane) łączna wartość unijnych BIZ w Chinach wyniosła 175 mld euro, zaś chińskich w UE – 59 mld euro. Chińskie przedsiębiorstwa coraz częściej przejmowały ważne europejskie firmy technologiczne, co ze względów bezpieczeństwa wzbudzało kontrowersje w UE. ChRL blokowała zaś dostęp podmiotów z Unii do dużej części rynku i subsydiowała rodzime firmy, naruszając reguły WTO. Aby przyspieszyć negocjacje CAI, na szczycie w kwietniu 2019 r. UE i Chiny uzgodniły, że rozmowy zakończą się do końca 2020 r. [Jeszcze we wrześniu ub.r. przewodnicząca Komisji Europejskiej \(KE\) podkreślała jednak brak ustępstw ChRL](#). Sfinalizowanie rozmów stało się [priorytetem prezydencji niemieckiej w Radzie UE](#) (czerwiec–grudzień 2020 r.). Pod naciskiem Niemiec i wobec nowych chińskich propozycji KE zdecydowała się 30 grudnia 2020 r. sfinalizować negocjacje umowy. Do jej wejścia w życie potrzebne jest podpisanie, a potem ratyfikacja, co nie jest obecnie pewne.

**Kontekst gospodarczy.** Wejście CAI w życie nie będzie oznaczało wzajemności w sytuacji firm unijnych w Chinach i chińskich w UE, co było głównym celem Unii w negocjacjach. Utrwałoby to dotychczasową swobodę działania przedsiębiorstw z ChRL w Unii. Z kolei znaczącemu otwarciu

rynku chińskiego w niektórych sektorach, np. finansowym, towarzyszy ograniczona liberalizacja w innych, np. medycznym (dotyczy tylko kilku miast) czy telekomunikacyjnym (limit 50% udziałów dla zagranicznych podmiotów w niektórych usługach). Usunięcie zaś przez CAI wymogu joint venture w innych sektorach (m.in. w motoryzacji) jest już w Chinach wprowadzane od 2018 r. Jednocześnie porozumienie ma dopuszczać stosowanie istniejących przepisów, np. unijnego czy także – pod pretekstem bezpieczeństwa narodowego – chińskich blokad BIZ. Deklaratywny charakter mają postanowienia CAI na temat zniesienia przez Chiny obowiązku transferu technologii czy ograniczenia subsydiów (ma obejmować usługi, ale nie przemysł). Umowa nie rozwiązuje też problemu obowiązujących w ChRL ustaw (np. o cyberprzestrzeni z 2016 r.), które zobowiązują firmy zagraniczne do współpracy z władzami.

Kluczowy jest jednak brak w CAI kompleksowego systemu rozwiązywania sporów. Porozumienie przewiduje stworzenie panelu arbitrów wybieranych przez UE i ChRL do rozwiązania sporów w trybie państwo–państwo. Jest to mechanizm o charakterze politycznym, zakładający dobrą wolę stron, co ze względu na dotychczasowe nieuczciwe praktyki gospodarcze i polityczne Chin nie ochroni firm z UE przed arbitralnymi decyzjami ChRL. Jest on słabszy niż obecne regulacje w dwustronnych umowach inwestycyjnych członków UE z ChRL, które CAI miałyby zastąpić, co jednak stanie się najwcześniej za dwa lata. Wtedy – zgodnie z

## BIULETYN PISM

porozumieniem – mają zakończyć się negocjacje odrębnego szczegółowego mechanizmu ochrony inwestycji.

**Kontekst polityczny.** Zakończenie negocjacji CAI z końcem 2020 r. osłabia UE w rywalizacji politycznej z ChRL. CAI nie zawiera wiążących zobowiązań dot. zrównoważonego rozwoju czy prawa pracy. Chiny zadeklarowały jedynie „podjęcie starań” o ratyfikację dwóch konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO) o pracy przymusowej. Jest to mało wiarygodne, zważywszy np. na dotychczasowy brak ratyfikacji Międzynarodowego paktu praw politycznych i obywatelskich, podpisanego przez Chiny w 1998 r. Możliwość przyjęcia konwencji ILO przez ChRL zanegował po zakończeniu negocjacji doradca chińskiego rządu.

Kończąc negocjacje CAI, Unia przeszła do porządku dziennego nad ostatnimi działaniami Chin wobec państw członkowskich, w tym szerzeniem dezinformacji czy groźbami nałożenia sankcji np. na Szwecję. Ponadto zignorowała złamanie prawa międzynarodowego poprzez przyjęcie ustawy o [bezpieczeństwie narodowym Hongkongu, na mocy której ChRL rozważała m.in. ściganie polityków duńskich](#).

KE stara się przedstawić CAI jako przykład zgodnej polityki członków Unii wobec ChRL. Nie potwierdzają tego obiekcje Polski czy Włoch dot. m.in. pospiesznego zakończenia rozmów i braku ich transparentności. Silne naciski Niemiec i Francji – największych inwestorów z UE w ChRL – na zakończenie rozmów przed końcem 2020 r. również podważały wspólnotowy charakter negocjacji.

**Relacje z USA.** Zamknięcie negocjacji CAI jest dla Chin korzystne, gdyż podjęcie decyzji o ich zakończeniu przed przejściem władzy przez administrację Joe Bidena osłabia współpracę transatlantycką wobec ChRL. KE zdawała sobie z tego sprawę, ale uznała, że umowa jest kluczowa w dialogu z Chinami jako wyraz „strategicznej autonomii” UE. W grudniu 2020 r. Jake Sullivan, obecny doradca ds. bezpieczeństwa narodowego prezydenta Bidena, wyraził chęć rozmów z UE nt. CAI, ale stało się to możliwe dopiero po oficjalnym przejściu władzy przez nową administrację. KE nie przedłużyła negocjacji, aby z tej oferty skorzystać, tłumacząc, że decyzja ws. umowy należy wyłącznie do Unii. Wskazała przy tym, że konsultacji nie było również przed zawarciem tzw. [umowy pierwszej fazy](#) między USA a ChRL w styczniu 2020 r. KE podkreśla, że CAI nie zagrazi zainicjowanemu w październiku ub.r. dialogowi UE–USA nt. Chin. Stara się również zneutralizować negatywny efekt porozumienia, zaznaczając, że dotyczy ono jedynie wycinka relacji UE z ChRL, a Stany Zjednoczone pozostają dla Unii najważniejszym partnerem w ramach zwalczania zagrożeń związanych z polityką Chin.

**Perspektywy i wnioski.** Ratyfikacja CAI przez UE jest niepewna. Po podpisaniu umowy jej tekst zostanie przedstawiony Radzie Europejskiej do akceptacji. Ta

podejmie decyzję większością kwalifikowaną, choć ze względu na szeroki zakres porozumienia niektóre państwa (np. Polska, Włochy) będą się domagać jednomyślności. Oprócz Niemiec, przyjęcie CAI wspiera Francja, która zapowiedziała, że nie oczekuje od ChRL szybkiej ratyfikacji konwencji ILO. Wyłączenie z CAI przepisów o ochronie inwestycji powoduje, że tekst nie będzie wymagał ratyfikacji przez parlamenty państw UE. Obowiązkowa jest jednak akceptacja Parlamentu Europejskiego (PE), w którym większość frakcji sprzeciwia się porozumieniu. W styczniu br. PE przyjął zdecydowaną większością głosów (597 na łącznie 705 europarlamentarzystów) rezolucję krytykującą zakończenie negocjacji CAI jako rezygnację UE z wpływu na politykę ChRL w Hongkongu. W grudniu ub.r. PE przyjął również rezolucję dot. pracy przymusowej Ujgurów w chińskim Sinciangu. Cała procedura ratyfikacji CAI ma potrwać do 2022 r.

Zakończenie negocjacji CAI spowoduje, że w 2021 r. UE będzie prowadziła łagodniejszą politykę wobec ChRL, aby nie zakłócić procesu ratyfikacji umowy. Można spodziewać się głównie deklaratywnej współpracy z USA wobec Chin. Poprawa relacji z Unią, wraz z możliwym pogorszeniem stosunków transatlantyckich i skupieniem się Bidena na sprawach wewnętrznych, umożliwi Chinom skuteczniejsze naciski na USA i UE w celu realizacji własnych interesów. Koncentrację UE na współpracy, [a nie „systemowej rywalizacji”](#) chwalił już szef MSZ ChRL, Wang Yi. CAI może też ograniczyć odpływ inwestycji z Chin w ramach dywersyfikacji produkcji firm unijnych, wspomagając rozbudowę rynku wewnętrznego ChRL zgodnie z założeniami jej nowego planu pięcioletniego.

Finalizując CAI w tym momencie, UE cofnęła politykę wobec Chin do okresu współpracy sprzed przyjęcia strategii „systemowej rywalizacji” z 2019 r. Umowa nie jest warunkiem powodzenia firm z UE w ChRL ani kluczowym elementem poprawy sytuacji gospodarczej, np. Niemiec. Dla firm z RFN, np. Volkswagena, zyski na rynku chińskim (gdzie zwiększenie dostępu jest jednym z argumentów za przyjęciem CAI) są ważne, ale nie kluczowe w porównaniu z rynkiem UE czy USA. Polskie przedsiębiorstwa, powiązane w globalnych łańcuchach produkcji z podmiotami europejskimi, mogą na CAI zyskać, ale jest to uzależnione od przestrzegania przez Chiny przyjętych zobowiązań.

Skutki polityczne porozumienia w większym stopniu zaszkodzą jednak interesom Polski i UE. Akceptacja CAI przez UE może być postrzegana w Chinach jako odejście od unijnej polityki podkreślającej kwestie normatywne w relacjach z nimi i uznawanej przez ChRL za zagrożenie dla jej interesów. Może to podważyć wiarygodność polityki UE na świecie. W tym kontekście umowa stanowi też problem dla Polski, opierającej politykę zagraniczną m.in. na legalizmie i znaczeniu prawa międzynarodowego oraz współpracy UE z USA.