

Unijne zwanie z Pekinem: szczyt UE–Chiny

Paulina Uznańska

7 grudnia w Pekinie odbył się 24. szczyt Unia Europejska–Chiny. Było to pierwsze od 2019 r. osobiste spotkanie unijnych liderów – Ursuli von der Leyen i Charles’a Michela – z przewodniczącym Xi Jinpingiem i premierem Li Qiangiem. Oczekiwania względem szczytu były niskie, gdyż relacje UE–ChRL pogrążone są w największym od dekad kryzysie. Politycznie UE i Chiny silnie poróżniło ekonomiczne i dyplomatyczne wsparcie Pekinu dla Rosji po jej agresji na Ukrainę. Kością niezgody w sferze gospodarki pozostaje rosnący deficyt handlowy UE z ChRL, przekraczający 400 mld euro rocznie, wynikający z nierównego wzajemnego dostępu do rynku i z eksportu chińskich nadwyżek produkcyjnych do Europy.

Redefinicja priorytetów ekonomicznych Pekinu za rządów Xi Jinpinga – z szybkiego wzrostu PKB na osiągnięcie bezpieczeństwa ekonomicznego – doprowadziła również do niebezpiecznych z perspektywy UE posunięć Chin. Jej obawy budzą wprowadzone przez to państwo ograniczenia eksportowe na surowce kluczowe dla rozwoju nowoczesnych technologii (m.in. w zakresie transformacji energetycznej i w sektorze zbrojeniowym), a także subsydia mające zredukować zależności od zagranicy, wzmacniać rozbudowę krajowych zdolności technologicznych oraz stopniowo wypierać europejskie przedsiębiorstwa z rynków, na których konkurują z Chinami. Ponadto pandemia i asertywna polityka zagraniczna ChRL przyczyniły się do znacznego pogorszenia wizerunku tego kraju wśród europejskich społeczeństw (zob. [Views of China](#)). Trendowi temu towarzyszy też postrzeganie Unii przez Chińczyków jako organizacji coraz słabszej. Jako najliczniejsza globalnie grupa respondentów uważają oni, że UE rozpadnie się w ciągu najbliższych 20 lat (zob. [Living in an à la carte world: What European policymakers should learn from global public opinion](#)).

Strategiczne cele dialogu

Szczyt w Pekinie stanowił pierwszy sprawdzian „geopolitycznej UE” (*geopolitical EU*) po przyjęciu przez wspólnotę w czerwcu br. strategii bezpieczeństwa gospodarczego, w której Komisja Europejska przedstawiła kompleksowy plan redukcji zależności gospodarczej od Chin. Kadencja obecnej Komisji Europejskiej zakończy się jesienią 2024 r., tym samym szczyt był jedną z ostatnich okazji do podkreślenia asertywnej agendy UE wobec Pekinu, sformułowanej i wdrażanej przez szefową KE Ursulę von der Leyen. Z perspektywy Brukseli szczyt odbył się również w dogodnym momencie na podejmowanie z Chinami spornych kwestii, takich jak wsparcie Rosji przez ChRL czy eksport chińskich nadwyżek produkcyjnych na rynek unijny. Pekin dąży bowiem obecnie do ocieplenia stosunków z Europą w obliczu napiętej rywalizacji z USA i coraz większych trudności z dostępem do amerykańskiego rynku. Chińska gospodarka rośnie zaś wolniej niż przed pandemią (zob.

Rozczarowujące odbicie po COVID-19. Chiny na ścieżce długotrwałego spowolnienia). ChRL potrzebuje więc inwestycji zagranicznych, w tym europejskich, aby zapewnić sobie nowy impet i stworzyć miejsca pracy w obliczu wysokiego bezrobocia wśród młodych (zob. *Rekordowe bezrobocie wśród młodych Chińczyków*).

Z punktu widzenia Pekinu najważniejszym celem szczytu stało się spowolnienie unijnej agendy *de-riskingu* (ograniczania zależności od Chin w strategicznych sektorach) oraz przeciwdziałanie konsolidacji współpracy transatlantyckiej, przede wszystkim w zakresie bezpieczeństwa (w ramach NATO) i nowoczesnych technologii (m.in. w ramach TTC). Szczyt UE-Chiny miał również potwierdzić, że w obliczu niepewności wynikających z nadchodzącego roku wyborczego w Stanach Zjednoczonych, UE i na Tajwanie polityka Europy wobec ChRL pozostanie przewidywalna. Wielomiesięczne przygotowania do niego – poprzedzone trzema dialogami wysokiego szczebla i wizytami ośmiu unijnych komisarzy w Chinach – uzmysłowiły Pekinowi, że lista oczekiwań gospodarczych UE jest bardzo długa, a na poziomie politycznym jego relacje z Rosją będą silnie oddziaływały na kształt dalszej współpracy z Europą. Komisarze podnosili kwestie barier rynkowych dla europejskich przedsiębiorstw, polityki przemysłowej doprowadzającej do nadwyżek produkcyjnych, subsydiowania eksportu, dyskryminujących przepisów w zakresie transgranicznego przepływu danych czy niewystarczającego zaangażowania władz w Pekinie w ograniczenie emisji metanu i zwiększanie zdolności wytwarzania energii odnawialnej. Stąd sygnały wysyłane przez Chiny tuż przed szczytem – umożliwienie wjazdu bezwizowego do ChRL obywatelom pięciu państw UE (Francji, Niemiec, Włoch, Holandii i Hiszpanii) oraz zniesienie presji gospodarczej na Litwę – miały pokazać wolę dialogu w obliczu licznych kwestii spornych.

Rezultaty rozmów

W dziedzinie gospodarki głównym przesłaniem Unii wobec Chin była konieczność zbilansowania wzajemnych relacji handlowych, a także determinacja do ochrony europejskiego rynku przed gwałtownie rosnącym eksportem z ChRL. Z perspektywy UE szczególne znaczenie mają w tym kontekście chińskie nadwyżki produkcji, które w obliczu spowolnienia gospodarki Chin i osłabienia tamtejszej konsumpcji kierowane będą na rynki zagraniczne, przede wszystkim unijny, który wciąż pozostaje asymetrycznie otwarty na produkty z ChRL. Strategią obronną UE mogą stać się dodatkowe cła, szczególnie w zakresie zielonych technologii – obecnie prowadzi ona postępowania antysubsydyjne, m.in. dotyczące samochodów elektrycznych, oraz rozważa kolejne dochodzenia w obszarach kluczowych dla transformacji energetycznej, jak fotowoltaika, technologie energetyki wiatrowej czy stopy metali. Podczas szczytu zasygnalizowano również, że głównym narzędziem zabezpieczenia interesów UE w stosunkach z Chinami nadal będzie *de-risking*, stopniowo już wdrażany poprzez ochronę rodzimych technologii (zob. *Technologiczny de-risking. Europejska lista technologii krytycznych*) i przeciwdziałanie wymuszeniu ekonomicznemu ze strony państw trzecich (zob. *Prawo do odwetu: unijne narzędzie ochrony przed szantażem ekonomicznym*).

W wymiarze politycznym UE zależało przede wszystkim na przynagleniu ChRL do wykorzystania jej wpływu na Rosję, by ta wstrzymała agresję przeciwko Ukrainie. Kością niezgody między Unią a Chinami pozostaje kwestia obchodzenia przez chińskie przedsiębiorstwa unijnych sankcji poprzez reeksport do rosyjskiej armii wyprodukowanych

w Europie towarów podwójnego zastosowania. Jeśli Pekin nie wywrze presji na rodzime przedsiębiorstwa, by zaprzęstały tej praktyki, prawdopodobnie 13 z nich znajdzie się na liście podmiotów omijających obostrzenia w kolejnym pakiecie sankcyjnym wobec Rosji. Ponadto wysoko w agendzie rozmów znalazła się wojna w Gazie – strony zgodziły się co do konieczności zapewnienia ochrony wszystkich cywilów i poprawy tragicznej sytuacji humanitarnej w Gazie, a także potwierdziły swoje zaangażowanie na rzecz rozwiązania dwupaństwowego.

Podczas szczytu Pekin dążył do prezentowania siebie jako pokojowego aktora poszukującego przestrzeni do współpracy z Europą i obrońcę wolnego handlu. Xi Jinping wskazał, że dla ChRL Unia pozostaje istotnym partnerem we współpracy gospodarczej, przemysłowej i naukowo-technologicznej. Podkreślił również podmiotowość UE na arenie międzynarodowej i jej kluczowe znaczenie w wielobiegunowym łańdźwie światowym. Xi Jinping miał powiedzieć, że Unia „nie jest niczym wasalem” – zwyczajowo asertywna polityka unijna wobec Chin postrzegana jest przez nie jako wynik presji ze strony USA. Pekin zadeklarował również istnienie synergii między Inicjatywą Pasa i Szlaku a unijną Global Gateway, choć Bruksela zachowawczo odnosi się do współpracy z ramach tych dwóch formatów.

Za przyjazną retoryką nie poszły jednak wiążące deklaracje – w chińskich dokumentach opublikowanych po szczycie nie znalazły się żadne wzmianki o podnoszonych przez Unię kwestiach drażliwych dla Pekinu, takich jak: udział chińskich przedsiębiorstw w obchodzeniu sankcji na Rosję, unijna polityka *de-riskingu* czy prośba UE dotycząca zbadania przyczyn październikowego uszkodzenia fińsko-estońskiego gazociągu, o którego spowodowanie podejrzewany jest chiński okręt (zob. [Uszkodzenie fińsko-estońskiego połączenia gazowego Balticconnector](#)).

Spotkaniu w Pekinie towarzyszyła natomiast asertywna retoryka ChRL w zakresie chińsko-unijnych relacji gospodarczych. Premier Li wyraził sprzeciw wobec protekcjonizmu UE i upolityczniania przez nią handlu. Z perspektywy ChRL unijna strategia bezpieczeństwa gospodarczego może doprowadzić do nadmiernego powiązania kwestii handlowych z bezpieczeństwem, a w rezultacie przeobrazić sektorową politykę *de-riskingu* w *decoupling* (pełne zerwanie powiązań gospodarczych) z Chinami. Stąd Pekin przestrzega UE przed restrykcyjną polityką gospodarczą i handlową oraz stosowaniem środków zaradczych w handlu. Wprowadzenie reżimu kontroli eksportu pierwiastków kluczowych dla transformacji energetycznej UE, jak gal, german i grafit (istotne dla sektora fotowoltaicznego czy produkcji baterii do samochodów elektrycznych), a także konieczność raportowania sprzedaży metali ziem rzadkich do Ministerstwa Handlu ChRL przez tamtejszych eksporterów stanowią sygnał ostrzegawczy Pekinu wobec Brukseli.

Konkluzje i perspektywy

Długotrwały negatywny trend w stosunkach unijno-chińskich wskazuje, że przestrzeń do współpracy zawęża się, a coraz więcej miejsca we wzajemnych relacjach zajmuje systemowa rywalizacja. Strategiczne interesy bezpieczeństwa, w tym gospodarczego, pozostają między Unią a Chinami rozbieżne. Od początku wojny na Ukrainie ChRL udziela Rosji wsparcia gospodarczego i dyplomatycznego, a pozyskiwanie przez Pekin europejskich technologii i asymetryczne otwarcie rynków zagrażają długofalowej konkurencyjności gospodarczej Unii.

Szczyt w Pekinie nie doprowadził do przełomu, a żadna ze stron nie osiągnęła wiążących deklaracji w kluczowych dla siebie kwestiach. Unia zrezygnowała nawet z podpisania technicznych, sektorowych porozumień wynegocjowanych z ChRL podczas wizyt komisarzy w miesiącach poprzedzających szczyt (m.in. w zakresie zwiększenia otwarcia chińskiego rynku na unijne produkty kosmetyczne czy uznania kolejnych oznaczeń geograficznych chroniących prawa własności intelektualnej europejskich produktów w ChRL), by skoncentrować wydarzenie na fundamentalnych wyzwaniach.

Najważniejszą wartością spotkania w Pekinie jest jednak zachowanie otwartych kanałów komunikacji. Z perspektywy UE posłużyły one przypomnieniu ChRL o czerwonych liniach Zachodu we współpracy z Rosją (apel o niedostarczanie śmiercionośnej broni czy powstrzymanie chińskich przedsiębiorstw przed obchodzeniem sankcji) oraz wezwaniu do zbilansowania relacji handlowych, połączonemu z wyraźną zapowiedzią działań nakierowanych na zwiększenie bezpieczeństwa ekonomicznego UE. Dla Pekinu ważna była natomiast możliwość bezpośredniego dialogu o budowanych przez Brukselę instrumentach ochrony bezpieczeństwa ekonomicznego i konkurencyjności Unii (*EU defensive toolbox*), które ChRL postrzega jako stopniowe zamykanie rynku i rosnący unijny protekcjonizm. Obie strony dostrzegają też wartość dalszej współpracy w zakresie regulowania wykorzystywania sztucznej inteligencji czy przeciwdziałania zmianom klimatu. O woli podtrzymania rozmów świadczy również wznowienie po pandemii „dialogu międzyludzkiego wysokiego szczebla” obejmującego kontakty w obszarach edukacji, kultury, spraw młodzieży i sportu. Efektywność dalszej kooperacji unijno-chińskiej będzie zależeć głównie od kształtu przyszłej współpracy ChRL z Rosją, a także woli politycznej kolejnej Komisji Europejskiej do kontynuacji – bądź zaniechania – polityki skoncentrowanej na wzmacnianiu konkurencyjności UE wobec Chin.