Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 9.10.2026 www.osw.waw.pl

Niemiecki zwrot w polityce wobec Chin

Maciej Kalwasiński, Aleksandra Kozaczyńska

5 października kanclerz Friedrich Merz i prezydent Emmanuel Macron wezwali Komisję Europejską (KE) do podjęcia stanowczych działań wobec narastających nierównowag w handlu międzynarodowym oraz praktyk zaburzających uczciwą konkurencję. W liście skierowanym do przewodniczącej Ursuli von der Leyen i załączonym do niego nieformalnym dokumencie (*non-paper*) postulują rozszerzenie stosowania istniejących instrumentów ochrony unijnego rynku, w tym obejmowanie nimi całych sektorów gospodarki. Wzywają również do częstszego wszczynania postępowań z urzędu oraz stosowania ceł antydumpingowych i wyrównawczych. Proponują też dwa nowe narzędzia: mechanizm umożliwiający szybkie ograniczanie dostępu do rynku UE w razie odwetu za działania Brukseli oraz instrument redukujący nadmierną zależność od jednego źródła dostaw. Francusko-niemiecka propozycja trafi pod obrady Rady Europejskiej na posiedzeniu w dniach 15–16 października.

Wspólna inicjatywa świadczy o zmianie stanowiska Berlina, który przez lata blokował protekcjonistyczne rozwiązania postulowane m.in. przez Paryż. Formalnie propozycje nie są wymierzone w konkretne państwo i mogłyby zostać zastosowane także wobec USA, lecz język dokumentów wskazuje, że dotyczą przede wszystkim Chin. Francusko-niemiecka propozycja ma ograniczyć przewagę Pekinu w eskalacji sporu i wzmocnić pozycję negocjacyjną KE. Realizacja zawartych w niej postulatów będzie jednak zależała od trwałości poparcia państw członkowskich, które władze ChRL będą próbowały osłabić dotkliwymi retorsjami lub selektywnymi ustępstwami.

Komentarz

- **Dokument stanowi potwierdzenie gruntownej zmiany w podejściu Berlina do polityki handlowej wobec Chin.** Mimo wieloletniej *świadomości zagrożeń* wynikających z nadmiernych zależności handlowych od ChRL niemieccy rządzący konsekwentnie prowadzili politykę zacieśniania współpracy z Pekinem. Nie przeciwdziałali nieuchronnie narastającym zależnościom w łańcuchach dostaw, napływowi subsydiowanych towarów z ChRL na rynek unijny czy dyskryminacyjnemu traktowaniu europejskich podmiotów na rynku chińskim. Niemcy były ponadto głównym podmiotem blokującym inicjatywy w tym zakresie na arenie UE. Postawa ta wynikała przede wszystkim z silnej presji wywieranej przez rodzimy przemysł, zwłaszcza motoryzacyjny, który obawiał się działań odwetowych Pekinu i odcięcia dostępu do chińskiego rynku. Ostateczne wyklarowanie się stanowiska rządu federalnego możliwe było dzięki m.in. zmianie podejścia Stowarzyszenia Przemysłu Motoryzacyjnego (VDA) oraz prezesa Grupy Volkswagen, którzy latem br. *opowiedzieli się za nałożeniem dodatkowych ceł wyrównawczych na samochody*

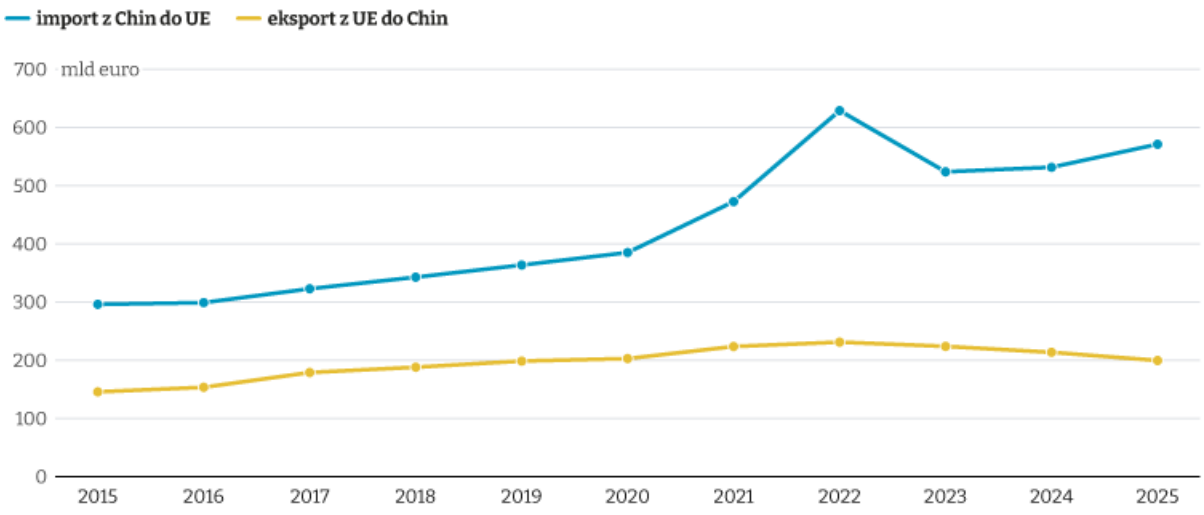
hybrydowe z Chin. Istotną rolę odegrały też Federalne Stowarzyszenie Przemysłu Niemieckiego (BDI) i Związek Niemieckich Producentów Maszyn (VDMA), które od dłuższego czasu formułowały podobne postulaty.

- **Przyczyną zaostrzenia stanowiska niemieckiego przemysłu jest pogarszający się bilans korzyści i strat w handlu z Chinami.** Wraz z postępującą utratą dochodów na chińskim rynku słabnie znaczenie obaw przed potencjalnym odwetem Pekinu wobec europejskich firm. Spadek zysków chińskich joint venture Volkswagena wyniósł w 2025 r. 45%, a eksport niemieckich maszyn do ChRL zmniejszył się w okresie styczeń–maj br. o 17,5% r/r. Jednocześnie niemieccy producenci maszyn wskazują na rosnącą konkurencję ze strony chińskiej nie tylko na ich rodzimym rynku, lecz także w Europie. Według Instytutu Gospodarki Niemieckiej w Kolonii utrata ok. 400 tys. miejsc pracy w przemyśle przetwórczym w latach 2019–2025 wiązała się z rosnącą presją chińskich firm.
- **Kluczowym elementem propozycji jest zastosowanie odwróconej większości kwalifikowanej, co wzmocniłoby swobodę i szybkość działania KE w sporach handlowych.** W proponowanym mechanizmie ograniczenie dostępu do rynku UE mogłoby zostać zablokowane jedynie przez większość kwalifikowaną państw członkowskich. Ciężar budowania koalicji spoczywałby zatem na przeciwnikach restrykcji. Takie rozwiązanie pozwoliło w 2024 r. wprowadzić cła wyrównawcze na auta w pełni elektryczne z Chin pomimo sprzeciwu Niemiec.
- **Probierzem rzeczywistych intencji Berlina i Paryża będzie poparcie dla wykorzystania nowych narzędzi.** UE dysponuje już rozbudowanym instrumentarium ochrony rynku (m.in. Instrumentem Przeciwdziałania Przymusowi – ACI, cłami antydumpingowymi i wyrównawczymi oraz środkami ochronnymi), lecz korzysta z niego ostrożnie ze względu na brak woli politycznej państw członkowskich, wynikający z rozbieżnych interesów i obaw przed chińskimi retorsjami. Nowe rozwiązania nie usuną tej zasadniczej bariery. Samo tworzenie nowych instrumentów demonstruje determinację bez konieczności podejmowania kosztowniejszych politycznie działań.
- **O skuteczności inicjatywy przesądzi polityczna gotowość do stosowania restrykcji mimo działań odwetowych Pekinu.** Władze ChRL krytykują postulaty jako przejaw protekcjonizmu i próbę przerzucenia na Chiny odpowiedzialności za problemy konkurencyjności europejskiego przemysłu. Ostrzegają, że nowe narzędzia mogą podważyć dialog z UE i zapowiadają zdecydowaną odpowiedź na ewentualne działania dyskryminacyjne. Pekin będzie zabiegał równocześnie w poszczególnych stolicach o złagodzenie projektu, a w razie jego przyjęcia – o powstrzymanie KE przed wykorzystaniem narzędzi. Presji mogą towarzyszyć ograniczone ustępstwa, pozwalające zwolennikom ostrożniejszego kursu przekonywać, że dialog przynosi rezultaty i należy zrezygnować ze wzmacniania ochrony unijnego rynku przed nieuczciwą konkurencją.
- **W przypadku Niemiec Pekin będzie wykorzystywać zależność przemysłu od chińskich komponentów, zwłaszcza magnesów trwałych**, a zarazem oferować pogłębienie współpracy technologicznej i inwestycje w RFN. Ważnym obszarem oddziaływania pozostanie motoryzacja: niemieckie koncerny tracą pozycję w Chinach, a jednocześnie potrzebują tamtejszych partnerów, by nadrobić dystans w oprogramowaniu i bateriach – Volkswagen współpracuje m.in. z Xpengiem, a BMW z CATL.

- **Ograniczenie dostępu do rynku UE byłoby dla Chin dotkliwe, lecz nie wymusi znaczących ustępstw Pekinu.** Eksport podtrzymuje wprawdzie wzrost gospodarczy w obliczu słabego popytu wewnętrznego, a możliwości zastąpienia dużego rynku europejskiego pozostają ograniczone. Władze ChRL są jednak gotowe zaakceptować wysokie koszty konfrontacji, licząc, że mają większą zdolność do ponoszenia negatywnych konsekwencji handlowego starcia w krótkim terminie niż podzielona UE. Drugim atutem Pekinu jest możliwość wykorzystania zależności UE od chińskich dostaw, zwłaszcza magnesów trwałych z metali ziem rzadkich, które są kluczowe dla takich sektorów jak motoryzacyjny czy zbrojeniowy.

Deficyt Unii Europejskiej w handlu z Chinami przekracza miliard euro dziennie

Wymiana handlowa UE–Chiny w latach 2015–2025



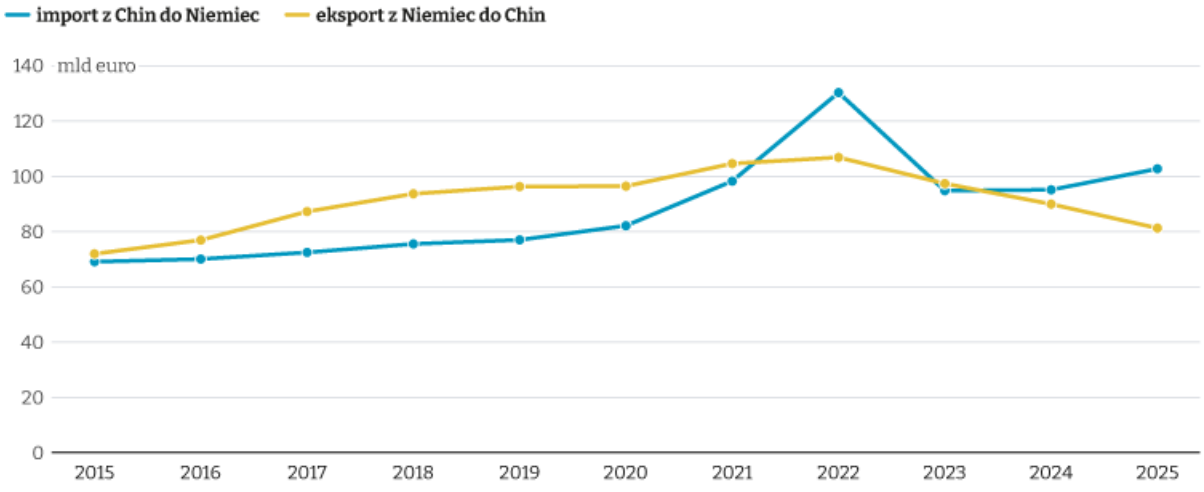
Dane nie obejmują Wielkiej Brytanii.

Źródło: Eurostat.

OSW

Od nadwyżki do deficytu – słabnący eksport odwraca bilans handlowy między Niemcami a Chinami

Wymiana handlowa Niemcy–Chiny w latach 2015–2025



Źródło: Eurostat.

OSW