

UE wobec oferty Chin: twarde negocjacje czy koalicja przeciw Trumpowi?

Jakub Jakóbowski, Konrad Popławski

Agresywna polityka Donalda Trumpa wobec Pekinu i widmo wojny handlowej stają się katalizatorem dla wznowienia dialogu chińsko-unijnego. W czasie niespełna dwóch tygodni premier Chin odbył trzy spotkania z liderami UE: w ramach formatu 16+1, niemiecko-chińskich konsultacji międzyrządowych i szczytu Chin-UE. Ofensywa dyplomatyczna Pekinu miała pokazać otwartość na postulaty Unii dotyczące zliberalizowania dostępu do chińskiego rynku, a także zneutralizować zarzuty o wykorzystywanie podziałów między państwami członkowskimi. Pekin liczy, że poprawa klimatu rozmów, a także niewielkie ustępstwa pod adresem Brukseli, zwłaszcza zaś Berlina, pozwolą mu relatywnie małym kosztem przeciągnąć UE na swoją stronę w konflikcie handlowym z USA. Stawia to państwa UE przed dylematem. Z jednej strony, poparcie obecnej presji Waszyngtonu na Pekin może doprowadzić do realnego otwarcia rynku chińskiego, a także zredukować coraz większe nierównowagi w handlu międzynarodowym, których źródłem są Chiny. Niesie to jednak ryzyko załamania rozwoju gospodarczego w Chinach, co oznaczałoby straty dla wielu europejskich koncernów. Z drugiej strony, współpraca UE z Pekinem może wzmocnić wielostronny system handlu oparty na WTO, a także pomóc w obronie umowy z Iranem i paryskiego porozumienia klimatycznego. Jednoznaczne wejście Brukseli w chińską koalicję przeciwko Waszyngtonowi może jednak wywołać poważne podziały wewnątrz UE oraz w relacjach transatlantyckich, a także ograniczyć determinację Pekinu do wprowadzania reform wewnętrznych.

Konflikt ekonomiczny Chin z USA ożywił na nowo chińskie koncepcje z początków XXI wieku, według których zawiązanie sojuszu z UE miałyby pozwolić Pekinowi na przeciwstawienie się dominacji USA. Seria kryzysów wewnętrznych UE po 2010 roku, m.in. kryzys zadłużeniowy strefy euro, kryzys migracyjny czy brexit, rozpowszechniła jednak w Chinach przekonanie o wewnętrznej słabości Unii oraz osłabiła wiarę, że może być ona pomocna w równoważeniu potęgi USA. Unia jest obecnie traktowana przede wszystkim jako rynek zbytu oraz źródło zaawansowanych technologii. Polityka Pekinu skupia się na utrzymaniu korzystnego dla niego *status quo*, polegającego na asymetrycz-

nym otwarciu UE na chiński eksport i przejmowanie europejskich spółek. Objawiało się to, z jednej strony, niechęcią do renegotjacji prawnych podstaw kontaktów gospodarczych (m.in. dwustronnych umów inwestycyjnych, BITs), a z drugiej strony – zapobieganiem europejskim próbom zamykania rynku, m.in. podczas sporu o nadanie Chinom statusu gospodarki wolnorynkowej w ramach WTO¹. Podstawowym instrumentem realizowanej przez Pekin polityki

¹ Zob. J. Jakóbowski, *UE wobec statusu gospodarki wolnorynkowej dla Chin: kompromis czy unik?*, „Komentarze OSW”, 5.08.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-08-05/ue-wobec-statusu-gospodarki-wolnorynkowej-dla-chin-kompromis>

„dziel i rządź” w UE były w ostatnich latach stosunki dwustronne, przede wszystkim z trzema państwami uważanymi za mocarstwa regionalne (Niemcy, Francja, Wielka Brytania), a także w ramach regionalnego formatu 16+1.

Polityka Pekinu skupia się na utrzymaniu asymetrycznego otwarcia UE na chiński eksport i inwestycje.

Dla UE Chiny stawały się w ostatnich latach coraz ważniejszym partnerem gospodarczym, ale także coraz groźniejszym konkurentem technologicznym. Globalny kryzys finansowy, a potem kryzys strefy euro doprowadziły do wieloletniej stagnacji gospodarczej w wielu państwach Unii. Źródłem dywersyfikacji² przychodów dla najważniejszych eksporterów UE, np. Niemiec, stał się dynamicznie rosnący rynek chiński. Z czasem okazało się jednak, że intensyfikacja współpracy gospodarczej z Chinami ma swoją wysoką cenę. Chińskie władze wbrew obietnicom nie zapewniły europejskim inwestorom i eksporterom dostępu do rynku porównywalnego z otwartością UE, a w niektórych branżach wprowadziły wręcz nowe ograniczenia³. Jednocześnie chińskie firmy zaczęły dościgać pod względem technologicznym niektórych europejskich czempionów. Działo się to przede wszystkim dzięki dwutorowo prowadzonej polityce przemysłowej Pekinu. Wejście na lukratywny chiński rynek warunkowane jest w niektórych branżach utworzeniem przez zagranicznych inwestorów spółek joint venture

² Obecnie można mówić nawet o zależności, gdyż 30 największych niemieckich spółek giełdowych 15% swoich przychodów osiąga na rynku chińskim. Volkswagen sprzedaje tam 37% wyprodukowanych samochodów, BMW 24%, a Daimler 23%.

³ Dotyczy to głównie sektorów zaawansowanych technologicznie. Wprowadzona w 2017 roku ustawa o bezpieczeństwie cybernetycznym grozi zwiększeniem wycieku wiedzy z zagranicznych firm operujących na rynku chińskim.

i przekazaniem technologii partnerom z Chin⁴. Jednocześnie Pekin zapewnia niemal nieograniczone finansowanie dla zagranicznej ekspansji chińskich podmiotów, co otworzyło wielu z nich drogę do wykupywania europejskich konkurentów dysponujących atrakcyjnymi technologiami. Zgodnie ze strategią chińskiego rządu „Made in China 2025”, wsparcie obejmuje najbardziej perspektywiczne branże (m.in. robotykę, energetykę odnawialną, nowoczesny transport), na których opiera się w dużej mierze długofalowa konkurencyjność europejskiej gospodarki.

W obliczu wojny handlowej z USA, a także gróźb rewizji zasad WTO Chiny stanęły nie tylko przed groźbą zamknięcia dostępu do amerykańskiego rynku i technologii (co z chińskiej perspektywy zwiększa wagę otwartości UE), ale i demontażu wielostronnego systemu handlu światowego, leżącego u podstaw chińskiego sukcesu gospodarczego. Chińską odpowiedzią na politykę Trumpa jest próba wykreowania się na głównego obrońcę wolnego handlu i stworzenia międzynarodowej koalicji na rzecz otwartości, czego główną platformą wśród państw rozwijających się staje się Inicjatywa Pasa i Szlaku (Nowego Jedwabnego Szlaku). Do przeciwstawienia się USA Pekin potrzebuje jednak partnerów z UE, posiadających odpowiednią wagę gospodarczą, niezbędną do kształtowania reguł światowego handlu. W trakcie lipcowych spotkań z premierami państw Europy Środkowej i Wschodniej, dwustronnych konsultacji chińsko-niemieckich, a następnie zorganizowanego w Pekinie oficjalnego szczytu Chiny–UE, Chiny przedstawiły ofertę nowego otwarcia w relacjach z Europą, licząc na poparcie UE dla swojej polityki handlowej.

⁴ Dodatkowo zagraniczni inwestorzy narażeni są na kradzież technologii przez chińskich konkurentów ze względu na niski poziom ochrony własności intelektualnej w Chinach.

Szczyt 16+1 w Sofii: próba korekty formatu po myśli Brukseli i Berlina

Intencją Pekinu w odniesieniu do szczytu 16+1 (gromadzącego Chiny i szesnaście państw Europy Środkowo-Wschodniej), zorganizowanego 6–7 lipca w Sofii, było przede wszystkim osłabienie kontrowersji, jakie format budzi w państwach Europy Zachodniej. Chiny przyspieszyły termin tegorocznego szczytu (dotychczas odbywały się one w ostatnim kwartale roku),

Odpowiedzią Chin na politykę Trumpa jest próba wykreowania się na główne obrońcę wolnego handlu i stworzenia międzynarodowej koalicji na rzecz otwartości.

by wpisywał się on w kalendarz pozostałych spotkań z UE. Pekin poszedł też krok dalej w stosowanej od kilku lat retoryce, przedstawiającej 16+1 jako projekt wpisujący się we współpracę z UE, zapowiadając przystosowanie swojej oferty finansowania infrastruktury do regulacji unijnych. Miało to uspokoić obawy instytucji UE, uznających 16+1 za format wkraczający na obszary zarezerwowane dla formalnego dialogu UE–Chiny i krytykujących chińską ofertę finansowania za niezgodność z unijnymi regulacjami dotyczącymi przetargów i pomocy państwa. W Niemczech żywe są również obawy, że częste spotkania liderów w ramach formatu 16+1 są próbą wciągnięcia regionu Europy Środkowo-Wschodniej w strefę politycznych i gospodarczych wpływów Chin, co miałyby podkopać konkurencyjność niemieckiej gospodarki⁵. Format przedstawiany jest m.in. jako niebezpieczna „równoległa sieć instytucji”, podważająca

⁵ Dla Niemiec same tylko – liczone łącznie – państwa Grupy Wyszehradzkiej z obrotami rządu 273 mld euro są największym partnerem handlowym, podczas gdy drugie w takiej klasyfikacji Chiny generują obroty wysokości „tylko” 187 mld euro.

spójność UE⁶. Po kampanii krytyki niemieckiego stanowiska, prowadzonej w 2017 roku w chińskich mediach państwowych⁷, w 2018 roku Pekin przyjął bardziej koncyliacyjne stanowisko i zaczął odnosić się wprost do niemieckich obaw. Przyszłość formatu była dyskutowana m.in. w czasie dwustronnych konsultacji w maju br., gdy Chiny zaprosiły niemieckie firmy do projektów realizowanych w ramach 16+1, a także zaproponowały dołączenie Niemiec do formuły 16+1.

W Sofii Chińczycy przedstawili również ofertę dla państw Europy Środkowej i Wschodniej, licząc na poparcie swojej globalnej agendy przez państwa regionu. Choć niektórzy uczestnicy formatu (m.in. Węgry) przyjęli strategię promowania interesów Chin w oczekiwaniu na dwustronne korzyści gospodarcze, część państw próbuje wykorzystać format 16+1 do komunikowania Chinom potrzeby rozwiązania długofalowych problemów w relacjach z regionem. W dokumencie wydanym po szczycie nie pojawił się dotychczasowy postulat Pekinu dotyczący wykorzystania oferowanej przez Chiny linii kredytowej Exim Banku, uważanej przez większość państw szesnastki za mało atrakcyjną finansowo, natomiast znalazł się *passus* o potrzebie „szukania nowych modeli finansowania”. W Sofii ma być powołany specjalny instytut badawczy z misją dostosowania działań chińskich firm do regulacji UE. Do kluczowych postulatów regionu należy poszerzenie dostępu do rynku chińskiego i zmniejszenie deficytu handlowego. W odpowiedzi na to Pekin zaproponował państwu 16+1 poszerzenie instrumentów wspierania ich eksportu żywności do Chin, w tym m.in. stworzenie centrów wystawienniczych produktów spożywczych w Chinach, a także poszerzenie kanałów dystrybucji *e-commerce*.

⁶ W. Wu, *Berlin uneasy about Beijing's growing clout in eastern, southern Europe*, SCMP, 18.02.2017, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2072046/berlin-uneasy-about-beijings-growing-clout-eastern>

⁷ Cui Hongjian, *Dreams of 'one Europe' need actions to match*, "The Global Times", 6.09.2017.

Chińska oferta dla Europy Środkowej i Wschodniej pozostaje jednak na etapie deklaracji, a w trakcie szczytu nie podpisano istotnych z punktu widzenia gospodarczego umów dwustronnych z państwami regionu. Stanowisko Chin w Sofii należy traktować jako wolę otwarcia dialogu na temat dostosowania formatu 16+1 do oczekiwań Brukseli, w tym większej elastyczności w zakresie finansowania i budowy infrastruktury, a także niewielkiego wyjścia naprzeciw interesom państw Europy Środkowej i Wschodniej. Otwiera to drogę do poszerzenia instytucjonalnej współpracy z UE m.in. w zakresie tworzenia nakierowanych na rozwój regionu funduszy inwestycyjnych i linii kredytowych. Pozostaje pytanie, czy zakres ustępstw przedstawionych przez Pekin zadowoli instytucje UE i Niemcy. W marcu br. Bruksela sygnalizowała, że oczekuje obniżenia częstotliwości szczytów 16+1⁸, jednak w Sofii porozumienie o organizacji szczytu w przyszłym roku ogłosił premier Chorwacji Andrej Plenković⁹. Jak wskazuje przebieg konferencji po konsultacjach międzyrządowych w Berlinie, podczas której premier Chin bronił celowości funkcjonowania 16+1, Pekin obecnie nie jest gotowy do ustępstw i marginalizacji formatu.

Berlin–Pekin: oferta pod adresem niemieckich koncernów

Jednym z najważniejszych wydarzeń mających wpłynąć na korzystny przebieg szczytu UE–Chiny były odbywające się tydzień wcześniej niemiecko-chińskie konsultacje międzyrządowe. Spotkanie administracji rządowych obu państw odbyło się już po raz piąty w ciągu ostatnich ośmiu lat. Podpisano 22 umowy o wartości

30 mld dolarów. Klimat konsultacji znacząco różnił się od atmosfery panującej w poprzednich latach¹⁰. Po początkowym entuzjazmie, jaki towarzyszył spotkaniom w tym formacie, w Niemczech w ostatnich latach pojawiło się rozczarowanie.

Intencją Pekinu w odniesieniu do szczytu 16+1 w Sofii było przede wszystkim osłabienie kontrowersji, jakie format budzi w państwach Europy Zachodniej.

W ostatnich dwóch latach nieodłącznym elementem konsultacji była krytyka przedstawicieli niemieckiego rządu pod adresem Pekinu za brak wzajemności w dostępie do rynku, a także za politykę wykupywania udziałów w niemieckich małych i średnich przedsiębiorstwach w celu przejmowania ich technologii. Tym razem władze w Pekinie zaoferowały konkretne kroki w kierunku liberalizacji dostępu do rynku wewnętrznego. W kwietniu br. chiński rząd obiecał do 2022 roku znieść wymóg tworzenia spółek partnerskich z przynajmniej 50-procentowym udziałem partnera z Chin w przypadku działalności zagranicznych inwestorów w branży motoryzacyjnej. Wedle lipcowej deklaracji premiera Li Keqiang, niemieckie BMW będzie pierwszym zagranicznym koncernem motoryzacyjnym, który uzyska większościowe udziały (75%) w utworzonym w Chinach joint venture¹¹. Podczas chińsko-niemieckich konsultacji podpisano również porozumienie, na mocy którego BASF będzie mógł bez

⁸ N. Barkin, R. Emott, T. Tsolova, *Exclusive: China may pare back 'divisive' eastern Europe summits*, Reuters, 12.03.2018, <https://www.reuters.com/article/us-china-east-europe-exclusive/exclusive-china-may-pare-back-divisive-eastern-europe-summits-idUSKCN1G01PI>

⁹ *Croatia to host 16 + 1 initiative summit next year*, <https://vlada.gov.hr/news/croatia-to-host-16-1-initiative-summit-next-year/24118>

¹⁰ W wyniku konsultacji chińsko-niemieckich z Chin do Europy uwolniona została Liu Xia, przetrzymywana w areszcie domowym żona zmarłego chińskiego dysydenta Liu Xiaobo, laureata Nagrody Nobla. Decyzja Pekinu jest symbolicznym gestem w stronę Niemiec, należących dotąd do grona państw bezskutecznie domagających się wypuszczenia chińskiej więźniarki.

¹¹ D. Ren, *China makes BMW the envy of foreign carmakers, giving it green light to raise its venture stake*, SCMP, 16.07.2018, <https://www.scmp.com/business/companies/article/2155528/china-makes-bmw-envy-foreign-car-makers-giving-it-green-light>

konieczności współpracy z chińskim partnerem (dotychczas działał w spółce joint venture z chińskim Sinopec) wybudować zakład produkcyjny o wartości 10 mld dolarów. Kroki podjęte przez Pekin stanowią wyraźny ukłon w stronę niemieckiego biznesu i jeden z pierwszych sygnałów realnej zmiany wieloletniej polityki władz chińskich, które akceptowały wchodzenie firm zagranicznych w sektorach strategicznych pod warunkiem udostępniania technologii ich partnerom w Chinach. Przedstawiciele Niemieckiej Izby Przemysłowo-Handlowej z zadowoleniem przyjęli kroki rządu w Pekinie na rzecz większego otwarcia rynku wewnętrznego, zwłaszcza w obszarze usług finansowych, motoryzacji, branży lotniczej i stoczniowej. Podkreślali oni jednak, że jest to dopiero początek drogi do celu, czyli zrównania warunków działalności przedsiębiorstw z UE w Chinach z warunkami, jakie oferuje chińskim firmom rynek europejski.

Głównym celem Pekinu było złagodzenie krytyki Berlina, a także uzyskanie od Niemiec sygnału sprzeciwu wobec polityki handlowej Trumpa.

Nową jakością we wzajemnych stosunkach może być współpraca technologiczna w rozwoju motoryzacji. Niemieckie koncerny mają problemy z opanowaniem kluczowych nowych technologii, takich jak produkcja akumulatorów do samochodów elektrycznych, a także oprogramowania do autonomicznie poruszających się pojazdów. Podczas konsultacji międzyrządowych ogłoszono powstanie chińskiej fabryki baterii do samochodów BMW w Turyngii. Jak stwierdziła kanclerz Angela Merkel, niemieccy producenci muszą się posiłkować dostawą akumulatorów do aut elektrycznych od firm azjatyckich, gdyż sami nie są ich w stanie rentownie produkować. Ponadto ministrowie gospodarki obu krajów podpisali umowę o współpracy

w rozwijaniu technologii pojazdów autonomicznych. Ogłoszono także, że BMW dołączy do prac chińskiej firmy Baidu nad oprogramowaniem do kierowania autonomicznymi samochodami – systemem Apollo, który jest głównym konkurentem dla opracowywanego przez Google’a Waymo.

Wiele istotnych problemów zeszło na drugi plan, w tym zwłaszcza kwestia transferowania niemieckich technologii¹². Próby zatrzymania tej tendencji przez zaostrzenie prawa o przejęciach firm o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa Niemiec powiodły się jedynie częściowo. Zainteresowanie inwestorów nabywaniem niemieckich firm utrzymuje się, choć w innych krajach UE ekspansja kapitału z Chin słabnie. W pierwszej połowie br. chińskie firmy nabyły udziały w przedsiębiorstwach UE o wartości 15 mld euro (spadek o 47%), z czego 10 mld euro przypadło na Niemcy (wzrost o 47%). Niemieckim władzom trudno jest stworzyć regulacje, które zabezpieczą strategiczne interesy RFN, a jednocześnie nie ograniczą przepisów o swobodnym przepływie kapitału w UE. W tym roku nabycie 20% udziałów w operatorze infrastruktury energetycznej 50Hertz przez firmę z Chin nie doszło do skutku jedynie ze względu na niechęć jednego z prywatnych właścicieli firmy do odsprzedania udziałów¹³. Z kolei w lutym br. Li Shufu, założyciel i prezes jednego z czołowych chińskich koncernów motoryzacyjnych Geely (kontrolującego szwedzkie Volvo) stał się jednym z głównych akcjonariuszy Daimlera (nieomal 10% udziałów). Chińska firma przeprowadziła transakcję za pomocą kruczków prawno-finansowych, obchodząc przepisy niemieckie-

¹² Problem ten został zauważony w RFN w 2015 roku, gdy Chińczycy wbrew sprzeciwowi niemieckich polityków przejęli niemieckiego lidera robotyki – firmę Kuka. Zob. K. Popławski, *Kapitał ma narodowość: obawy w Niemczech wobec chińskich inwestycji*, „Komentarze OSW”, 25.01.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-01-25/kapital-ma-narodowosc-obawy-w-niemczech-wobec-chinskih>

¹³ K. Popławski, *Chińczycy w niemieckich sieciach energetycznych?*, „Analizy OSW”, 21.02.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-02-21/chinczy-w-niemieckich-sieciach-energetycznych>

go prawa nakładające obowiązek publikowania informacji o posiadanych akcjach, a także nie informując władz koncernu o tym fakcie¹⁴. Przejęcia te budzą w Niemczech obawy w kontekście strategii chińskiego rządu „Made in China 2025”, która zakłada osiągnięcie czołowej pozycji przez producentów z Chin w wielu branżach, w których Niemcy są liderami. Także wprowadzona w 2017 roku przez Chiny ustawa o cyberbezpieczeństwie może doprowadzić do zwiększenia wycieku danych i technologii niemieckich koncernów, w tym wysoko zaawansowanych technologii, z ich zakładów zlokalizowanych w Chinach. Obawy te są tym bardziej uzasadnione, że najważniejsze niemieckie przedsiębiorstwa rozważają budowę w Chinach centrów badawczo-rozwojowych.

Chiny mogą kontynuować w Europie taktikę „dziel i rządź”, próbując wykorzystywać bilateralny dialog z Niemcami jako główny instrument wpływania na politykę UE w sprawie handlu.

Głównym celem Pekinu było złagodzenie krytyki Berlina, a także uzyskanie od Niemiec sygnału sprzeciwu wobec polityki handlowej Trumpa. Zamiar ten powiódł się jedynie częściowo, gdyż RFN zgodziła się tylko na ogólny zapis o przywiązaniu obu krajów do multilateralizmu i zasad Światowej Organizacji Handlu. Jednocześnie Chiny poprzez znoszenie wymogu tworzenia spółek joint venture dla indywidualnych firm niemieckich zneutralizowały krytykę Niemiec pod swoim adresem za brak wzajemności w dostępie do rynku w relacjach unijno-chińskich.

¹⁴ A. Jourdan, N. Shirouzu, *How Geely's Li Shufu spent months stealthily building a \$9 billion stake in Daimler*, Reuters, 1.03.2018, <https://www.reuters.com/article/us-daimler-geely-shell-insight/how-geelys-li-shufu-spent-months-stealthily-building-a-9-billion-stake-in-daimler-idUSKCN1GD5ST>

Szczyt UE–Chiny: otwarcie dialogu bez wspólnego frontu

Szczyt UE–Chiny z 16–17 lipca br. był testem efektywności dla nowej chińskiej strategii oferowania ustępstw wobec UE. Relacje Pekinu z Brukselą wyraźnie ochłodziły się w ostatnich latach, głównie ze względu na brak reakcji Pekinu na europejskie oczekiwania odwzajemnienia (*reciprocity*) dostępu do rynku poprzez liberalizację¹⁵. W związku z tym Bruksela przyjęła bardziej asertywną postawę wobec Chin poprzez takie działania, jak:

- nałożenie ceł na chińską stal;
- odmowa nadania Chinom statusu gospodarki rynkowej w ramach WTO (co utrudniłoby UE nakładanie ceł antydumpingowych na import z Chin);
- rozpoczęcie procesu przebudowy unijnych mechanizmów blokowania zagranicznych inwestycji bezpośrednich w celu zahamowania odpływu europejskich technologii do Chin;
- wywieranie nacisku na Pekin w celu stosowania europejskich standardów i norm finansowania i budowy infrastruktury w ramach chińskiej Inicjatywy Pasa i Szlaku, zarówno w Europie Środkowo-Wschodniej, jak i państwach Eurazji poza UE¹⁶.

Efektom tegorocznego szczytu UE–Chiny było wznowienie dialogu. Po raz pierwszy od dwóch lat spotkanie zakończyło się wspólnym oświadczeniem. Doszło też do zbliżenia stanowisk w kwestiach globalnych i sektorowych. Zadeklarowano poparcie dla utrzymania porozumienia

¹⁵ Powtarzane od lat europejskie postulaty dotyczą m.in. obniżenia barier w handlu (w tym licznych barier pozataryfowych), zmniejszenia ograniczeń dla zagranicznych inwestorów w Chinach i zagwarantowania ochrony ich własności intelektualnej. W wielu strategicznych branżach przejęcia chińskich firm przez zagraniczne podmioty są niemożliwe, a projekty typu *greenfield* wymagają podzielenia się technologią z chińskim partnerem. Chińskie państwo udziela też znacznego wsparcia chińskim firmom w sektorach uznawanych za strategiczne.

¹⁶ Podczas prestiżowego dla Chin pierwszego Forum Pasa i Szlaku w maju 2017 roku, przedstawiciele KE zdolali przekonać większość państw UE do niepodpisywania wspólnej deklaracji na temat finansowania infrastruktury, powołując się na brak przejrzystości i dbałości o zrównoważony rozwój w chińskim modelu kredytowym.

atomowego z Iranem oraz deklaracji klimatycznej z Paryża, a także współdziałanie przy denuklearyzacji Korei Północnej. Kierowana przez chińskiego wicepremiera Liu He i wiceszefa KE Jyrki Katainena wspólna grupa robocza ma wypracować wspólną propozycję reformy Światowej Organizacji Handlu. Ogłoszono też postęp w negocjacjach na temat oznaczeń geograficznych produktów, mający zapewnić lepszą ochronę producentom europejskiej żywności w Chinach, a także przyspieszenie prac nad dwustronną umową inwestycyjną (BIT) między Chinami i UE. Z punktu widzenia Europy Środkowo-Wschodniej istotne było opublikowanie wspólnej listy projektów w ramach tzw. EU-China Connectivity Platform, wskazującej m.in. 10 projektów infrastrukturalnych w regionie, które miałyby zostać zrealizowane przy udziale Chin, pod auspicjami i w ramach prawa UE.

Polityka handlowa Trumpa zmusza Pekin do oferowania ustępstw wobec głównych partnerów w Europie i podjęcia dialogu w niewygodnych dla Chin kwestiach.

W kontekście ewentualnego porozumienia w obliczu polityki Donalda Trumpa Pekinowi nie udało się jednak uzyskać jednoznacznej deklaracji UE. Obie strony zadeklarowały wspólne podtrzymanie wielostronnych reguł handlowych WTO i powstrzymanie unilateralizmu, unijni urzędnicy starali się jednak załagodzić antyamerykański wydźwięk, zapraszając do wspólnych działań m.in. USA i Rosję. Plan reformy WTO pozostaje na poziomie ogólności, a w czasie szczytu przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk doprecyzował, że powinna ona iść w stronę uregulowania takich kwestii, jak państwowe subsydia, ochrona własności intelektualnej i przymusowe transfery technologii. Wskazuje to, że UE ma zamiar kontynuować presję na Chiny w zakresie otwierania rynku i tworzenia równych warunków konkurencji, stanowisko to jest również zgodne z głównymi postulatami USA wobec Chin.

UE w koalicji Chin przeciw Trumpowi?

Polityka handlowa prezydenta Donalda Trumpa staje się kluczowym uwarunkowaniem definiującym dynamikę stosunków UE-Chiny. Zmusza ona Pekin do oferowania ustępstw wobec głównych partnerów w Europie i podjęcia dialogu w niewygodnych dla niego kwestiach. Dotychczasowa lista konkretnych propozycji zaoferowanych przez Chiny jest stosunkowo niewielka, a lipcowa ofensywa dyplomatyczna w Europie polegała raczej na wysondowaniu oczekiwań partnerów w UE i otwarciu kanałów dialogu. Można łączyć to z obecnym, wczesnym etapem chińsko-amerykańskiej wojny handlowej (obejmującej jedynie nieco ponad 10% wymiany handlowej obu państw). W sytuacji spełnienia przez USA kolejnych gróźb (m.in. zapowiadanej drugiej rundy ceł na 200 mld dolarów chińskiego eksportu), oczekiwać można ze strony Chin kolejnej oferty i chęci pogłębienia dialogu. Zmiany systemowe i większe otwarcie Chin dla europejskich spółek zależą jednak od tego, czy UE uda się utrzymać spójne stanowisko, a poszczególne państwa członkowskie nie ograniczą presji na Pekin w zamian za dwustronne przywileje. Dotychczas największa liczba wymiernych chińskich ustępstw skierowana została w stronę Berlina. Wskazuje to, że Chiny mogą kontynuować w Europie taktykę „dziel i rządź”, próbując wykorzystywać bilateralny dialog z Niemcami jako główny instrument wpływania na politykę UE w sprawie handlu. Sprzyja temu częściowa zbieżność interesów w odniesieniu do polityki Trumpa. Będący obiektem krytyki prezydenta USA Berlin obawia się, że jeśli polityka USA okaże się skutecznym mechanizmem niwelowania nadwyżki handlowej Chin, to Niemcy, również notujące nadwyżkę ze Stanami Zjednoczonymi, mogą się stać kolejną ofiarą tych metod.

Jeśli nacisk Donalda Trumpa na Chiny wzrośnie, Pekin oczekiwać będzie od Europy bardziej jednoznacznego poparcia w sporze z USA. Postawi to UE przed dylematem. Nawet jeśli spirala nakładania kolejnych ceł będzie nakręcać się jedy-

nie między Chinami a USA, to zakłady europejskich firm zlokalizowane w obu krajach tracą w nie mniejszym stopniu niż ich amerykańscy i chińscy partnerzy. Uderzy to szczególnie w modele biznesowe najbardziej zglobalizowanych europejskich koncernów, które mają swoje zakłady na całym świecie. Ponadto efektem ubocznym wysokich ceł nałożonych na Chiny może być zalanie rynku UE tymi produktami chińskimi, których sprzedaż na rynku amerykańskim przestanie być rentowna, z czym należy się liczyć np. w przypadku stali.

Z drugiej strony, państwa członkowskie UE podzielają w zasadzie wszystkie postulaty USA wobec protekcyjnych działań Chin, gdyż dostrzegają, że dotychczasowa polityka miękkiej presji na Pekin nie przyniosła rezultatu. Zwiększenie nacisków przez prezydenta Trumpa na Chiny skłoniło władze w Pekinie niemal do natychmiastowych ustępstw i gotowości do zliberalizowania dostępu do rynku, o co Bruksela upominała się od lat. Ponadto UE będzie sama poszukiwała porozumienia z Waszyngtonem, szczególnie w kwestii ewentualnych ceł na samochody, dlatego nie będzie chciała sprawiać wrażenia jednoznacznego poparcia postulatów Chin w konfrontacji z USA.

Pójście na czołowe zware z Stanami Zjednoczonymi oznacza również ryzyko poważnego kryzysu politycznego wewnątrz UE. USA są dla Europy nie tylko ważnym partnerem w obszarze gospodarki, ale też gwarantem europejskiego bezpieczeństwa. Interesy państw UE są poza tym zbyt rozbieżne, żeby mogła się ona stać trzecim aktorem geopolitycznym, który w sporze na linii Waszyngton–Pekin zapewni przewagę jednej ze stron. Należy się zatem spodziewać, że UE nie stanie się jęczyciem u wagi w ewentualnym konflikcie handlowym między USA a Chinami, lecz wybierze drogę lawirowania między obiema stronami. Przykładem tego jest podpisanie przez UE umowy o partnerstwie gospodarczym z Japonią, której szczegóły zostały wynegocjowane w ciągu pół roku, pomimo że wcześniej obie strony nie mogły się porozumieć przez kilka lat. Jeśli jednak kontynuowanie tej strategii stanie się niemożliwe i zajdzie konieczność dokonania wyboru jednej ze stron sporu, Bruksela raczej poprze interesy USA. W przeciwnym razie w samej UE mogłoby dojść do bardzo silnych podziałów, które zagroziłyby jej spójności.

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Adam Eberhardt

REDAKCJA: Halina Kowalczyk, Katarzyna Kazimierska

SKŁAD: Bohdan Wędrychowski

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: +48 | 22 | 525 80 00,

fax: +48 | 22 | 525 80 40

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają
oficjalnego stanowiska władz RP**

Zapraszamy na naszą stronę: www.osw.waw.pl