

## Niemcy a konflikt handlowy między Litwą a Chinami

Sebastian Płóciennik

Bojkot handlu z Litwą przez władze ChRL oznacza dla RFN ryzyko strat gospodarczych oraz osłabienia spójności wspólnego rynku UE. Zdecydowane działania Berlina – np. forsowanie retorsji – są jednak mało prawdopodobne ze względu na jego ogromną zależność od rynku chińskiego oraz różnice zdań w rządzie co do przyszłości polityki wobec Pekinu. RFN ograniczy się więc do zabiegów dyplomatycznych, licząc na skuteczność działań podejmowanych na poziomie unijnym – przez Komisję Europejską oraz prezydencję francuską w Radzie UE.

W grudniu 2021 r. doszło do zaostrzenia narastającego od wielu miesięcy politycznego sporu między Litwą a Chinami. W reakcji na otwarcie w Wilnie przedstawicielstwa Tajwanu – a nie Tajpej, jak w innych krajach – Pekin zdecydował się na nałożenie na Litwę nieformalnych restrykcji w zakresie wymiany dóbr. Została ona usunięta z chińskiego rejestru handlowego, co uniemożliwiło przeprowadzenie odpraw celnych (zob. *Nowa odsłona presji Chin na Litwę – uderzenie w europejskie łańcuchy dostaw*). Obecny spór to kulminacja wydarzeń z ostatnich miesięcy – wzmożonej krytyki naruszeń praw człowieka w ChRL przez Wilno, opuszczenia przez Litwę formatu współpracy Pekinu z krajami Europy Środkowej i Wschodniej (17+1), wreszcie: obniżenia rangi stosunków dyplomatycznych. W tym czasie pogorszeniu uległy zresztą relacje Chin z całą UE, co mogło skłonić je do ostrzejszej reakcji.

### Bojkot strategiczny

Celem Chin nie jest wyłącznie uderzenie w ich handel z Litwą. Ma on zresztą marginalne znaczenie nawet z punktu widzenia Wilna, dla którego obrotu z ChRL to jedynie 1% całkowitej wymiany. Pekin stawia w istocie na efekt szerszy i bardziej złożony: dewastację powiązań kooperacyjnych bałtyckiej gospodarki oraz stworzenie zagrożenia dla spójności integracji europejskiej.

Litwa to mała gospodarka otwarta, która swoją siłę czerpie z uczestnictwa w międzynarodowych łańcuchach dostaw półproduktów tworzonych przez globalne koncerny. Dzięki członkostwu w UE, zachętom podatkowym i dobrej infrastrukturze zdołała przyciągnąć wiele inwestycji bezpośrednich. To właśnie przeciw nim kieruje się ostrze chińskiego bojkotu. Zgodnie z jego założeniami żaden towar zawierający komponenty z Litwy nie powinien trafić na chiński rynek i żaden półprodukt z ChRL – gdzie międzynarodowe firmy także mają fabryki – nie zostanie wysłany nad Niemen. Wobec ryzyka dezorganizacji dostaw wielki biznes – jak kalkuluje Pekin – zacznie wywierać presję na Wilno, by wycofało się z „konfrontacyjnych” decyzji.



Bojkot służy również uderzeniu w Brukselę. Relacje Chin z UE uległy w ostatnim czasie wyraźnemu pogorszeniu. Zaczęła ona uważniej przyglądać się ekspansji tamtejszych firm technologicznych (5G), zawiesiła ratyfikację podpisanej w grudniu 2020 r. umowy inwestycyjnej (CAI, *Comprehensive Agreement on Investment*), a w marcu 2021 r. wprowadziła sankcje za masowe łamanie praw Ujgurów. Spór z Litwą jest okazją, by przetestować spójność rynku wewnętrznego – fundamentu integracji gospodarczej wspólnoty – i rzucić wyzwanie wyłącznej kompetencji Komisji Europejskiej w kierowaniu polityką handlową Unii. Pekin liczy, że Bruksela nie będzie w stanie przygotować szybkiej i skutecznej odpowiedzi, co osłabi jej autorytet i sprowokuje mniej lub bardziej otwarte naciski na Litwę ze strony niektórych państw członkowskich, by zmiękczyła swoje stanowisko. W ten sposób będzie można również sprawdzić, na ile poważnie Europejczycy traktują „autonomię strategiczną UE” – wizję, według której Stary Kontynent ma być podmiotem zdolnym do obrony własnych interesów i systemu wartości w świecie.

## Problem dla Niemiec

RFN należy do krajów szczególnie narażonych na skutki litewsko-chińskiego sporu. Posunięcia Pekinu oznaczają w pierwszej kolejności problemy dla niemieckich przedsiębiorstw obecnych na Litwie. W kraju tym zainwestowały duże koncerny, takie jak Continental, Siemens, Bosch, BASF czy Hella, a także wiele firm średniej wielkości (tzw. *Mittelstand*). W ich fabrykach, stanowiących część transgranicznych sieci dostaw, produkuje się dość zaawansowane technologicznie podzespoły. Przykładowo Continental – poddostawca koncernów motoryzacyjnych – w 2019 r. otworzył w Kownie wytwórnię czujników dla autonomicznych samochodów oraz interaktywnych folii integrowanych z szybami w pojazdach.

Niektóre firmy otrzymały już od władz chińskich ostrzeżenia o „problemach celnych” związanych z wymianą z Litwą. W tej sytuacji zaczęły się one zwracać o pomoc do organizacji biznesowych i decydentów. W połowie grudnia Niemiecko-Bałtycka Izba Przemysłowo-Handlowa (AHK Balticum) poskarżyła się rządowi w Wilnie na szkody ponoszone przez spółki z RFN, a zarazem wezwała do poszukiwania „konstruktywnego rozwiązania” sporu z Chinami – w przeciwnym razie niektóre przedsiębiorstwa mogą być zmuszone nawet do przeniesienia produkcji. Przedstawicielstwa biznesu podjęły działania także w Niemczech. Menedżerowie firm i AHK mieli się spotkać w sprawie embarga z ministrem gospodarki Robertem Habeckiem, choć oficjalnego śladu po takich rozmowach nie ma.

Problem RFN wykracza jednak daleko poza możliwe straty zaangażowanych firm – chodzi o kwestie polityczne i pytanie, jak zareagować na chiński bojkot. Nawet jeśli „autonomiczna” akcja rządu w Wilnie wywołała irytację w Berlinie, to jej otwarta krytyka nie wchodzi w grę. Niemcy muszą poprzeć Litwę – swojego sojusznika w NATO, partnera w UE i państwo, które zdecydowało się na pryncypialne działania przeciw autorytarnemu mocarstwu. Ponadto nie mogą zignorować podjętej z zewnątrz próby szantażu, podważenia spójności wspólnego rynku i podsycania podziałów wewnątrz Unii. W istocie ich reakcją powinno być wezwanie do szybkich wspólnotowych retorsji wobec Pekinu.

### » Chiński bojkot nieprzypadkowo uderza w powiązania kooperacyjne Litwy z niemieckimi firmami.

W pierwszych reakcjach trudno jednak doszukać się sygnałów determinacji. Padły wprawdzie deklaracje o „mówieniu jednym głosem” (wiceminister gospodarki Franziska Brantner) i nastąpiła krytyka działań Chin ze strony minister spraw zagranicznych Annaleny Baerbock, ale brakowało np. mocnego głosu z Urzędu Kanclerskiego. Ostrożność władz RFN można było wprawdzie potraktować jako uznanie pierwszeństwa kompetencji Komisji Europejskiej w tej sprawie. Bardziej prawdopodobną przyczyną jest jednak świadomość ogromnej zależności ekonomicznej od ChRL i obawa przed kosztami sporu. Pewne znaczenie może mieć również wciąż nieporzucona wiara części elit politycznych w ideę zmiany przez handel (*Wandel durch Handel*).

## Zależność od Chin

Gospodarka ChRL – druga pod względem PKB na świecie – dominuje w niemieckich statystykach handlowych. Wymiana z tym państwem przekroczyła w 2020 r. 213 mld euro i jest o ponad 40 mld euro większa niż z USA (zob. Wykres). Zależność od Chin widać także w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych (BIZ) – do 2018 r. firmy z RFN zainwestowały tam niemal 90 mld euro.

Liczby – i tak ogromne – nie wyrażają jakościowego wymiaru omawianej relacji. Niemiecki biznes, zachęcany przez kolejne rządy Angeli Merkel, zbudował swoje globalne łańcuchy produkcyjne w oparciu o komponenty dostarczane z i do Chin. Dla niektórych firm ChRL stała się najważniejszym rynkiem zbytu dóbr końcowych. Dla przykładu: koncerny samochodowe generują na nim 30–50% zysków, a na podstawie rosnącej skali powiązań z miejscowymi podmiotami można wnioskować, że liczą na jeszcze więcej. W 2020 r. Volkswagen Group sprzedała w Chinach 3,75 mln aut (niemal trzykrotnie więcej niż w Europie), z czego zaledwie 171 tys. pochodziło z importu. Z kolei BMW pod koniec 2021 r. ogłosił przeniesienie do ChRL części produkcji z USA (do spółki z firmą Brilliance). Więzy zacieśnia także Daimler (od lutego 2022 r. Mercedes-Benz), którego największym zewnętrznym udziałowcem jest BAIC. Budowanie pozycji na rynku chińskim nie należy jednak do łatwych, nawet dla tak dużych firm jak koncerny motoryzacyjne. Tamtejsze władze twardo negocjują koncesje, np. dotyczące kooperacji z lokalnymi producentami czy dzielenia się technologią.

Wrażliwość gospodarcza RFN na ewentualne wojny handlowe jest zatem wysoka: straty w Chinach oznaczałyby dla państwa poważne problemy w kluczowych sektorach

**» Niemiecki biznes jest rozdarty. Ostrzejszy kurs wobec Chin to ryzyko strat, ale brak reakcji może zachęcić władze w Pekinie do jeszcze bardziej konfrontacyjnych działań w przyszłości.**

przemysłu, a w dalszej konsekwencji – ryzyko załamania kursów akcji na giełdzie frankfurckiej, spadku przychodów podatkowych i wzrostu bezrobocia. Projekcję zagrożeń biznes wykorzystuje często do ostrzegania przed bardziej pryncypialną polityką względem Pekinu. Ostatnio Roland Busch – szef Siemensu oraz przewodniczący Komisji Gospodarczej Azji i Pacyfiku (Asien-Pazifik-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft) – zarzucił minister Annaleni Baerbock, że jej ostra krytyka niewolniczej pracy w Chinach może utrudnić import paneli słonecznych, a zatem zaszkodzi transformacji energetycznej – jednemu z kluczowych przedsięwzięć realizowanych przez nową koalicję rządową.

Nie wszystkie firmy opowiadają się jednak za miękką postawą wobec ChRL. Federalny Związek Przemysłu (BDI) wielokrotnie wskazywał, że niemieckie przedsiębiorstwa mierzą się tam z coraz trudniejszymi warunkami działania. Presja polityczna władz, arbitralnie wprowadzane regulacje czy przymus udostępniania technologii – wszystko to stoi w sprzeczności z zasadą równego traktowania podmiotów gospodarczych. Tolerancja biznesu względem takich praktyk spada, bo rosną obawy przed chińską konkurencją. Są one uzasadnione – w 2020 r. ChRL odebrała Niemcom pozycję lidera w światowym eksporcie maszyn (165 mld euro vs 162 mld euro). Dlatego coraz częściej będą pojawiać się postulaty twardych działań na wzór przeprowadzonej przez resort gospodarki kontroli przejęcia producenta robotów Kuka przez chińską firmę Midea w 2018 r. Nie musi to jednak oznaczać szerokiego poparcia przemysłowców dla retorsji za bojkot Litwy.

## Wiara w zmianę przez handel

Drugim czynnikiem wstrzymującym RFN przed twardą reakcją na chiński bojkot Wilna jest wciąż żywe wśród elit przekonanie, że liberalizacja handlu, wymiana gospodarcza i otwarta gospodarka światowa to długofalowo skuteczne narzędzia polityki demokratyzacji, ochrony praw człowieka i zapobiegania konfliktom zbrojnym. Zgodnie z nim rozwijanie współpracy gospodarczej z reżimami autorytarnymi ma głęboki sens: handel i inwestycje mają prowadzić do ich uzależnienia i stopniowo zachęcać je

do większej otwartości, a ostatecznie – do liberalnej transformacji. W praktyce zamysł ten okazał się złudny, ale bez wątplenia pozwolił biznesowi na dochodową ekspansję na rynkach globalnych.

Idea zmiany przez handel przyświecała również budowaniu relacji ekonomicznych z Chinami. Gabinety Merkel bardzo angażowały się w kooperację gospodarczą z tym państwem, ale pozostawały dość powściągliwe w wytykaniu Pekinowi naruszeń praw człowieka i tendencji autorytarnych. Przeciwnicy tego podejścia podnosili problem stopniowej utraty wiarygodności polityki zagranicznej RFN, coraz bardziej rozdartej między interesem ekonomicznym a założeniami normatywnymi i promowaniem demokracji. Zwracali na to uwagę zwłaszcza przedstawiciele Zielonych i FDP – partii, które od jesieni współtworzą koalicję rządową. W ich oświadczeniach coraz wyraźniej przebija się przekonanie, że stosunki z Pekinem stanowią już element „konkurencji systemów”, w której ostre konflikty – włącznie z ograniczeniami handlowymi – są właściwie nieuniknione. O wiele ostrożniejsi w tej kwestii pozostają kierujący koalicją socjaldemokraci, najbliżsi tradycyjnej linii rządów Merkel.

### Pod unijnym parasolem

Niemcy nie są jeszcze gotowi na przejęcie inicjatywy w sporze Litwy z ChRL – zbyt silnie obawiają się kosztów otwartego konfliktu z Pekinem dla gospodarki, a elity kraju wciąż optują za wizją niekonfrontacyjnego „państwa handlowego”. Z drugiej strony RFN chce uniknąć wrażenia, że mogłaby przystać na ustępstwa względem autorytarnego mocarstwa, zwłaszcza że i tak musi już tłumaczyć się ze swojej uległej polityki wobec Rosji. Zapewne dlatego Olaf Scholz ostatecznie zdecydował się na poruszenie sprawy bojkotu w rozmowie z chińskim premierem Li Keqiangiem.

Trudno jednak oczekiwać, by Berlin miał obecnie w portfolio coś więcej niż ogólne deklaracje poparcia dla Wilna oraz zabiegi dyplomatyczne w relacjach z Pekinem.

**„ Niemcy wciąż wierzą w racjonalność władz Chin. W czasach narastającej rywalizacji z USA powinno im przeciw zależeć na przynajmniej poprawnych relacjach z Europą.**

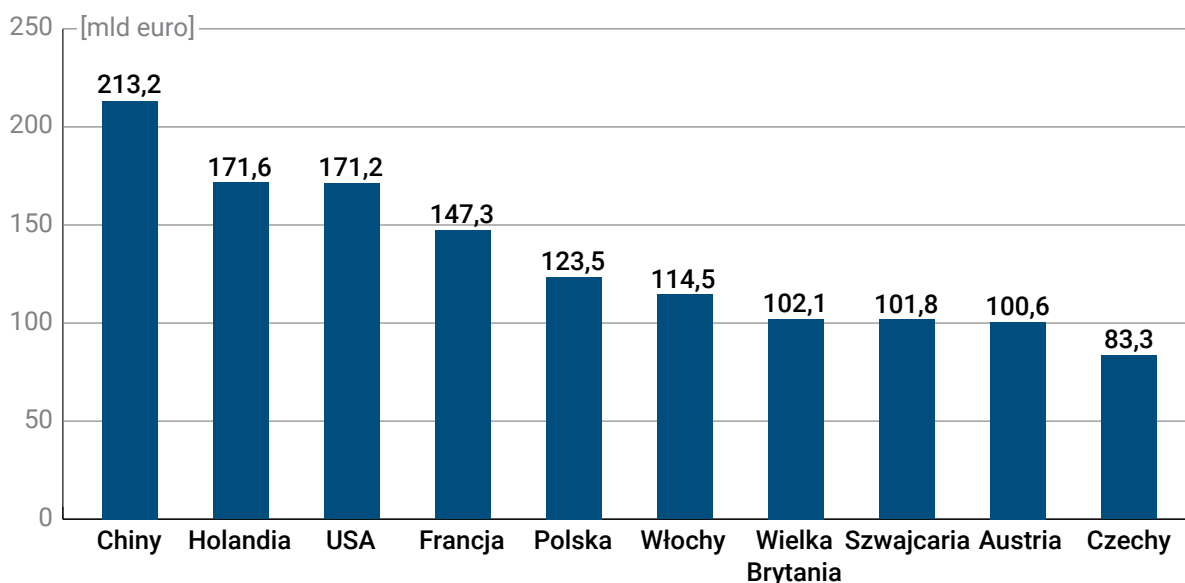
Niemcy liczą, że od czasu pogorszenia stosunków z USA Chiny są bardziej zależne od współpracy z nimi i nie będą ryzykowały eskalacji. Dialog z ChRL może pozwolić na „kupowanie” czasu i neutralizowanie skutków konfliktu – np. wprowadzanie rozwiązań łagodzących konsekwencje bojkotu dla firm, a nawet utworzenie funduszu odszkodowawczego (pod warunkiem utrzymania przez biznes działalności na Litwie).

Z punktu widzenia Berlina kluczowe działania polityczne i twarde deklaracje w sporze litewsko-chińskim najlepiej pozostawić urzędnikom Komisji Europejskiej, która ma zresztą formalne umocowanie w polityce handlowej. Odpowiedzialny za tę sferę komisarz Valdis Dombrovskis złożył 27 stycznia przed Światową Organizacją Handlu (WTO) wniosek o wszczęcie postępowania przeciw ChRL za stosowanie dyskryminacyjnych praktyk w wymianie dóbr i usług. Komisja zapowiedziała także przyspieszenie prac nad mechanizmem sankcyjnym wymierzonym w państwa wywierające presję gospodarczą na członków UE (*anti-coercion instrument*). W tej sytuacji Niemcy mogą liczyć na to, że Chiny będą ich potrzebować jako partnera stępującego ostrze retorsji wspólnotowych – i tym chętniej podejmą dwustronny dialog.

Przeniesienie omawianego zagadnienia na poziom unijny ma jeszcze jedną zaletę: dzięki temu można pośrednio krytykować Wilno za nieuzgodnione z partnerami działanie i wykorzystać sytuację do forsowania reformy integracji. Zdaniem RFN spór z ChRL pokazał istotny problem strukturalny UE, polegający na tym, że decyzje podejmowane suwerennie przez państwo członkowskie w obszarach nieobjętych integracją mogą przynieść skutki oddziałujące na całą wspólnotę. Należy zatem wzmocnić rolę instytucji unijnych, a w szczególności rozszerzyć zakres głosowań większościowych w Radzie Europejskiej – także w polityce zagranicznej.

Korzystnym dla Berlina zbiegiem okoliczności jest przejęcie przewodnictwa w UE w pierwszym półroczu 2022 r. przez Francję. Prezydent Emmanuel Macron może chcieć wykorzystać konflikt handlowy Litwy z Chinami do obrania bardziej konfrontacyjnego kursu względem Pekinu oraz reklamowania koncepcji suwerenności strategicznej Starego Kontynentu. Przy okazji może zachęcać państwa Europy Środkowej do porzucenia współpracy z Chinami w formacie 16+1, który od zawsze postrzegano krytycznie zarówno w Paryżu, jak i Berlinie. Francja nie ryzykuje aż tak dużo – jej zależność handlowa od ChRL jest daleko mniejsza niż RFN, mniej też zainwestowała w tym kraju. Możliwe więc, że karty w rozgrywce z Pekinem zostały już rozdane: Paryżowi i Brukseli przypadły role „złych policjantów”, a Berlinowi – mediatora i brokera politycznych kompromisów.

**Wykres. Obroty handlowe RFN – najważniejsi partnerzy w 2020 r.**



Źródło: Destatis.