



KULUARY BRUKSELI: PROCES TWORZENIA UNIJNEJ POLITYKI WOBEC CHIN

Webinar prowadzony przez Grzegorza Steca
w dniu 16 października 2020



波中法律经济研究中心
Polish Research
Centre for Law and
Economy of China



SCHOOL OF LAW AND
ECONOMY OF CHINA
UNIVERSITY OF WARSAW
华沙大学中国法律与经济学院

Polskie Centrum Studiów nad Prawem i Gospodarką Chin
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

chinalaw@wpia.uw.edu.pl
chinalaw.wpia.uw.edu.pl



Webinar finansowany w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego
pod nazwą "DIALOG" w latach 2018-2020.

UE Czyli Kto?

Znaczącym problemem w dyskusjach na temat polityki unijnej wobec podmiotów zewnętrznych (np. Chin) jest kwestia ograniczeń UE w sferze relacji zewnętrznych. Należy pamiętać, że UE posiada zdolność do działania jedynie w zakresie, w którym państwa członkowskie przyznały Unii prawo do działania poprzez sędowanie na nią części swoich kompetencji.

Zgodnie z Traktatem Lizbońskim UE posiada zatem wyłączne kompetencje jedynie w takich dziedzinach jak polityka celna, zasady konkurencji na wspólnym rynku czy w zakresie handlu międzynarodowego. W sferze polityki zagranicznej jej zdolności są mocno ograniczone. Konkretnie, UE posiada tzw. kompetencje szczególne w zakresie "kształtowania i realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa". Nie posiada ona zatem zdolności do samodzielnego decydowania o polityce zewnętrznej europejskiego bloku, opierając się przede wszystkim na koordynacji interesów państw członkowskich i próbach doprowadzenia do konsensusu pomiędzy nimi. W uproszczeniu - zwracając uwagę przede wszystkim na praktykę a nie na sferę aksjologiczną - sposób funkcjonowania UE można określić mianem transakcyjnej koordynacji, a przy ocenie "unijnej polityki wobec Chin" należy pamiętać o ograniczonej w pewnych aspektach pozycji Brukseli.

W tym kontekście należy podkreślić problem **braku unijnej jedności wobec Chin**, który powiązany jest ze zróżnicowaniem interesów państw członkowskich wobec ChRL oraz ich tendencją do poszukiwania zysków poprzez relacje na poziomie bilateralnym. Warto



jednak zwrócić uwagę, że relacje z Chinami nie są priorytetem dla większości państw europejskich (w tym Polski), o czym świadczy fakt, że nie wypracowały dotychczas narodowych strategii wobec ChRL (z pewnymi wyjątkami jak na przykład Szwecja czy Holandia).

W efekcie osiągnięcie **unijnego konsensusu** w odniesieniu do polityki chińskiej pozostaje dużym wyzwaniem. Jednak dynamika poszukiwania wspólnego głosu wobec Chin, jaką mogliśmy zaobserwować na przestrzeni ostatniego roku, daje powody do **ostrożnego optymizmu**. Szczegóły dostępne są w odpowiednio oznaczonej części nagrania z [webinariusz dostępnego tutaj](#).

Trajektoria Ostatniej Dekady

Chiny przez długi czas były postrzegane w UE głównie jako **rynek dla ekspansji europejskich firm** (w dużej mierze przez wzgląd na wysoką komplementarność gospodarek niemieckiej i chińskiej), jednak dynamika ta zmieniła się znacząco na przestrzeni ostatniej dekady. Powodem przedstawionych poniżej zmian był przede wszystkim **dramatyczny wzrost chińskich inwestycji w UE** w okresie stagnacji wywołanej przez kryzys finansowy 2008 oraz kryzys strefy euro; **brak znaczącego postępu w otwieraniu się chińskiego rynku** oraz wzrastająca chińska aktywność w przestrzeni międzynarodowej połączona z poszerzającymi się **różnicami aksjologiczno-systemowymi** pomiędzy UE a Chinami w erze Xi Jinpinga.

Możemy wyróżnić 5 trendów w ewolucji europejskiego sposobu postrzegania Chin na przestrzeni ostatniej dekady:

1. Asymetria Relacji Gospodarczych.

UE postrzega asymetrię w dostępie do rynków europejskiego i chińskiego jako jeden z kluczowych problemów relacji. Na przestrzeni ostatnich lat Chiny korzystały z otwartości rynku europejskiego, a jednocześnie nieznacznie otworzyły swój własny. W efekcie, UE w coraz większym stopniu postrzega Chiny jako konkurenta niechętnego do współpracy gospodarczej opartej na zasadzie wzajemności. Stąd Bruksela rozpoczęła rozwijanie wachlarza defensywnych narzędzi gospodarczych.

2. Sekurytyzacja.

Chiny są w coraz większym stopniu postrzegane nie tylko jako aktor w ramach relacji gospodarczych czy politycznych, ale również w dziedzinie bezpie-

czeństwa. Związane są z tym coraz częstsze działania mające na celu zwiększenie europejskiego cyberbezpieczeństwa (np. w kontekście 5G) jak i przeciwdziałanie chińskiej działalności wywiadowczej lub dezinformacyjnej.

3. Wyzwania Zewnętrzne.

Wzrost chińskiej aktywności w relacjach międzynarodowych (m.in. w regionach podwyższonej aktywności państw europejskich, np. na Bałkanach czy w Afryce) stanowi dla UE wyzwanie w kontekście jej wpływów i zdolności do proliferacji preferowanych norm. Jest to szczególnie istotne w kontekście sposobu, w jaki chińska obecność na Bałkanach (m.in. w ramach 17+1 czy Inicjatywy Pasa i Szlaku) stanowi problem dla konwergencji regionu z UE oraz utrudnia proces akcesji państw bałkańskich do unijnej wspólnoty.

4. Narastające Różnice Systemowe.

Kierunek zmian wewnętrznych w Chinach – w tym kampanie etniczne w Xinjiangu czy Tybecie, odpowiedź na protesty w Hong Kongu, eskalujące napięcie w Cieśninie Tajwańskiej – jak i rosnąca otwartość Pekinu na promowanie pewnych aspektów chińskich rozwiązań systemowych, prowadzą do obniżenia poziomu zaufania do Chin w Brukseli.

5. Rozchwianie Systemu Międzynarodowego.

Wyzwanie, jakie dla systemu międzynarodowego opartego na multilateralnych rozwiązaniach stanowi prezydentura Donalda Trumpa, stworzyło przekonanie w Brukseli, że Chiny mogą stanowić partnera w podtrzymywaniu i reformowaniu multilateralnego modelu globalizacji.

Poniżej przedstawiamy zestawienie kluczowych wydarzeń ostatniej dekady w relacjach UE-Chiny:

Lata 2010te

Znaczący wzrost chińskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Europie (ponad 15-krotny wzrost wartości pomiędzy latami 2010 i 2017, kiedy to ogólna wartość chińskich inwestycji w UE praktycznie zrównała się z wartością europejskich inwestycji w Chinach; w przytłaczającej większości były to fuzje i przejęcia)

2012

Utworzenie formatu **16+1 Chiny-Europa Środkowo Wschodnia**, który postrzegany jest przez Brukselę jako próba rozbijania europejskiej jedności

2013

Podpisanie **Strategicznego Programu Współpracy UE-Chiny 2020**, który stanowi bazę dla mechanizmów leżących u podstaw relacji.

Uruchomienie **Inicjatywy Pasa i Szlaku przez Chiny**

2014

Uruchomienie negocjacji nad **Wszestronną Umową Inwestycyjną**, która miałaby zapewnić m.in. szersze otwarcie chińskiego rynku

2015

Chiny uruchamiają program **Made in China 2025**, który stawia ich w pozycji potencjalnego konkurenta gospodarczego dla UE i zwiastuje stopniowe zmniejszanie się komplementarności gospodarek niemieckiej i chińskiej.

Zarówno UE, jak i Chiny przystępują do **Porozumienia Paryskiego** podpisując je w 2016, tym samym zwiększając potencjał do szerszej współpracy klimatycznej

2016

Przejęcie niemieckiej **firmy Kuka** – wiodącego producenta robotów przemysłowych – przez chińską firmę Midea, które stanowiło punkt zwrotny w percepcji chińskich inwestycji. Od tego momentu wspomniane inwestycje zaczęto klasyfikować jako zagrożenie dla europejskiego potencjału gospodarczego.

Komisja Europejska tworzy "Elementy nowej europejskiej strategii wobec Chin", które opierają się przede wszystkim o **zasadę wzajemności** (reciprocity).

UE odmawia przyznania Chinom **statusu gospodarki wolnorynkowej** w ramach formatu WTO zachowując tym samym możliwość do swobodniejszego nakładania ceł antydumpingowych i przeciwdziałających chińskim subsydiom

2018

UE rozpoczyna pracę nad **Connectivity Strategy**, nieoficjalnie będącą europejską odpowiedzią na Inicjatywę Pasa i Szlaku

2019

Komisja Europejska wraz z Wysokim Przedstawicielem przedstawiają nowe unijne podejście wobec Chin zdefiniowane w ramach dokumentu **"EU-China - A Strategic Outlook"**.

UE wypracowuje mechanizm monitorowania chińskich inwestycji w ramach wspólnego rynku oraz rekomendacje dla europejskich operatorów telekomunikacyjnych odnoszącą się m.in. do pozycji Huawei – **EU 5G Toolbox**.

UE i Chiny kończą **negocjacje nad umową o oznaczeniach geograficznych** gwarantującą ochronę 100 produktom europejskim i 100 produktom chińskim

SODA - 3 Kluczowe Koncepty Unijnego Podejścia wobec Chin

Polityka UE wobec Chin jest obecnie wynikiem trzech kluczowych konceptów, które definiują sposób w jaki europejski blok postrzega Chiny, swoją pozycję w ramach amerykańsko-chińskiej rywalizacji oraz swoją pozycję na arenie międzynarodowej.

1. Strategic Outlook - dokument opracowany przez Komisję Europejską w marcu 2019 roku i zatwierdzony przez Radę Europejską w październiku 2020 powstały na bazie oceny, że balans pomiędzy wyzwaniem i szansami oferowanymi przez relacje z Chinami uległ zmianie. W związku z tym, KE zaproponowała nowe, bardziej zniuansowane podejście do Chin, w ramach którego definiuje Pekin jako: partnera kooperacyjnego (cooperation partner), partnera negocjacyjnego (negotiating partner), gospodarczego konkurenta (economic competitor) oraz systemowego rywala (systemic rival). Trzy kluczowe cele tego podejścia to:

- a. Odpowiedź na asymetrię w relacjach gospodarczych,
- b. Umocnienie zdolności do obrony europejskich interesów i wartości,
- c. Wykorzystanie możliwości współpracy, tam gdzie to możliwe.

2. Sinatra Doctrine - ta luźno nakreślona doktryna stworzona przez Wysokiego Przedstawiciela UE Josepa Borrellę, w której odwołuje się do pozycji jaką UE stara się przyjąć w ramach rywalizacji amerykańsko-chińskiej. Zgodnie z utworem Franka Sinatry UE ma wyznaczyć swą własną drogę ("My Way") nie stając jednoznacznie po żadnej ze stron, dbając

o własne interesy i strzegąc swoich wartości. Warto jednak podkreślić, że w ramach tej nieformalnej doktryny UE nie unika krytyki wobec Chin, jednocześnie mówiąc o konieczności konstruktywnej współpracy z Pekinem w odniesieniu do globalnych problemów, tj. kryzys klimatyczny czy dostosowanie multilateralnego systemu międzynarodowego do nowych warunków geopolitycznych. Przekaz Brukseli jest jednak jasny - mimo że poszukuje dobrych relacji zarówno z USA i z Chinami, to relacje transatlantyckie są i pozostaną zdecydowanie bliższe.

3. Strategiczna Autonomia - koncept stanowiący obecnie kluczowy "buzzword" w Brukseli oraz wizję pozycji Unii Europejskiej w zmieniającym się, wielobiegunowym świecie. Zgodnie z jego założeniami, UE ma zwiększać swą autonomiczność na globalnej scenie zarówno zabezpieczając swoje bezpieczeństwo, jak i wzmacniając swoją pozycję. Koncept znajduje odzwierciedlenie na wielu płaszczyznach od bardziej defensywnej (acz nie protekcjonistycznej) polityki handlowej, przez budowanie większej niezależności technologicznej, po tworzenie silniejszego "europejskiego głosu" w ramach międzynarodowej polityki.

Raport 2020

Rok 2020 miał stanowić przełomowy rok w relacjach UE-Chiny, w którym dzięki zakończeniu negocjacji nad Wszechstronną Umową Inwestycyjną oraz szczytowi w Leipzig między 27 przywódcami państw UE i Prezydentem Xi Jinpingiem uda się stworzyć nową dynamikę relacji. Tak jednak się nie stało i na przestrzeni tego roku obserwu-

jemy szybko postępujące zaognianie się relacji unijno-chińskich.

W tym kontekście wyróżnić można 6 zasadniczych trendów:

- 1. Promise Fatigue** - Brak wiary ze strony unijnej w deklaracje otwarcia rynku przez stronę chińską i zmęczenie przedłużającymi się negocjacjami nad Umową Inwestycyjną.
- 2. Europejska Sekurytyzacja** - UE tworzy nowe defensywne instrumenty gospodarcze i dotyczące kwestii technologicznych i dezinformacyjnych, które są w negatywny sposób odbierane przez stronę chińską.
- 3. Wilcza Dyplomacja** - Znaczący wzrost konfrontacyjności chińskich dyplomatów oraz podejmowanie przez Chiny akcji dezinformacyjnych nowego typu.
- 4. Problem Praw Człowieka, Hong Kongu i Tajwanu** - UE jest coraz bardziej zaniepokojona chińskimi działaniami sprzecznymi z europejską aksjologią - wydarzenia w Xinjiangu, Tybecie, Mongolii Wewnętrznej i Hong Kongu, jak również wzrastające napięcia z Tajwanem sprawiły, że

Bruksela podjęła kroki w celu stworzenia nowych narzędzi do odpowiedzi na działania Pekinu.

- 5. Multilateralny Rozjazd** - Różnice w chińskim i europejskim podejściu do multilateralizmu stają się coraz bardziej wyraźne - zwłaszcza wobec braku konstruktywnej współpracy w ramach reformowania WTO czy wsparcia dla WHO.
- 6. Klimatyczna Nadzieja** - Nowe deklaracje ze strony Prezydenta Xi Jinpinga dotyczące osiągnięcia szczytu emisji do 2030 i neutralności klimatycznej do 2060 roku mogą otworzyć pole do szerszej, konstruktywnej współpracy klimatycznej.

Ich szczegółowe wytłumaczenie można znaleźć [w stosownej części nagrania z webinarium dostępnego tutaj.](#)

Grzegorz Stec
(EU-China Hub)

Grzegorz Stec jest założycielem platformy internetowej EU-China Hub i analitykiem Ośrodka Spraw Azjatyckich Uniwersytetu Łódzkiego. W przeszłości związany był z berlińskim ośrodkiem badawczym Mercator Institute for China Studies (MERICS). Współpracuje również z Szkołą Prawa i Gospodarki Chin Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie prowadzi zajęcia z zakresu polityki unijnej wobec Chin. Ukończył Uniwersytet Oksfordzki, Uniwersytet Pekijski i Uniwersytet Jagielloński.