Komentarz Ośrodka Badań Azji
Centrum Badań nad Bezpieczeństwem
Akademii Sztuki Wojennej

Komentarz nr 2/2021; data złożenia: 13 stycznia 2021

Koniec chińsko-unijnych negocjacji wszechstronnego porozumienia inwestycyjnego (CAI). Implikacje dla UE i Polski

30 grudnia 2020 r. Komisja Europejska (KE) oświadczyła, że trwające siedem lat negocjacje wszechstronnego porozumienia inwestycyjnego (*Comprehensive Agreement on Investment* – CAI) z Chinami zakończyły się porozumieniem. KE oraz Niemcy, których prezydencja w UE dobiegła końca 31 grudnia ub.r., przedstawiły wydarzenie jako sukces. Nadzwyczaj szybkie tempo zakończenia ostatniej rundy negocjacji oraz ogólnikowy charakter zobowiązań rządu w Pekinie budzą jednak wiele zastrzeżeń oraz oficjalny sprzeciw części europejskich stolic, w tym Warszawy. Chociaż na papierze Chiny zadeklarowały otwarcie sektora przemysłowego (głównie motoryzacja, produkcja sprzętu transportowego, medycznego i chemicznego) i usługowego (finanse oraz ochrona środowiska i zdrowia), porozumienie na obecnym etapie nie zawiera żadnych mechanizmów weryfikujących egzekwowanie tych zapisów przez stronę chińską. Nie znamy też dokładnej treści proponowanego porozumienia – na szczegółowy dokument poczekamy jeszcze jakiś czas, a następnie będzie on musiał zostać zatwierdzony przez Radę Europejską i Parlament Europejski (PE). Rząd w Pekinie zobligował się również m.in. do zwiększenia przejrzystości części rządowych subsydiów, przeciwdziałania przymusowemu transferowi technologii oraz uszanowania międzynarodowych zapisów zabraniających pracy przymusowej. Nie opublikowano żadnego harmonogramu wdrażania zobowiązań przez stronę chińską. W obecnej formie CAI wydaje się działać głównie na korzyść Niemiec i Francji oraz ich partykularnych interesów gospodarczych

w relacjach z ChRL. Wskazują na to zarówno oficjalne dokumenty podsumowujące kluczowe kwestie wynegocjowanie ze stroną chińską (np. otwarcie najistotniejszych sektorów z perspektywy niemieckiego i francuskiego biznesu), jak i wyjątkowe zaangażowanie Paryża oraz Berlina w finalizację umowy tuż przed zakończeniem niemieckiej prezydencji w UE (tj. przed końcem grudnia 2020 r.). Pekin instrumentalnie wykorzystał niemieckie i francuskie dążenia do osiągnięcia strategicznej autonomii UE oferując pewne ustępstwa w kluczowych dla Berlina i Paryża sektorach (na razie retoryczne), jednocześnie osłabiając unijną jedność i perspektywy współpracy transatlantyckiej w budowaniu jednolitego podejścia wobec rosnącej potęgi Chin. Cała sytuacja niewątpliwie doprowadziła do pogłębienia rozdźwięku między retoryką Brukseli a interesami gospodarczymi jej najsilniejszych państw, co ma również negatywny wpływ na wiarygodność UE w przestrzeni międzynarodowej. Tym samym z perspektywy strategicznej pośpieszne zakończenie negocjacji CAI wydaje się krótkowzroczne z perspektywy długoterminowych interesów całej europejskiej wspólnoty (np. zabezpieczenia łańcuchów dostaw na wypadek kryzysu). Finalizacja porozumienia i jego dokładny kształt są w dalszym ciągu kwestiami przyszłościowymi i mogą napotkać opór polityczny zarówno ze strony PE, jak i europejskich stolic. Dla Polski CAI w obecnej formie nie jest przełomowym porozumieniem, gdyż nie odnosi się do sektorów kluczowych z perspektywy relacji gospodarczych Warszawy z Pekinem (np. w odniesieniu do eksportu polskiej żywności do Chin) – jest to porozumienie stricte inwestycyjne i nie reguluje handlu między ChRL a państwami UE.

30 grudnia 2020 r. Komisja Europejska (KE) ogłosiła, że negocjacje między Unią Europejską (UE) a Chińską Republiką Ludową (ChRL) odnośnie tzw. wszechstronnego porozumienia inwestycyjnego (*Comprehensive Agreement on Investment* – CAI) zakończyły się sukcesem. Decyzja ta była dla wielu niespodzianką, gdyż przeciągające się od siedmiu lat negocjacje nie wydawały się iść w pożądanym przez UE kierunku. Bruksela wydawała się bezskutecznie naciskać Pekin, aby europejsko-chińska współpraca gospodarcza odbywała się na równorzędnych zasadach (tzw. *level playing field*). Chiny pod rządami Xi Jinpinga wydają się zmierzać w odwrotnym kierunku: Komunistyczna Partia Chin (KPCh) coraz częściej ingeruje w gospodarkę, m.in. dzięki państwowym subsydiom czy preferencyjnemu traktowaniu

rodzimych podmiotów. Finalizacji porozumienia nie sprzyjał również szerszy kontekst polityczny, tj. wzrost napięć chińsko-amerykańskich i rosnący sceptycyzm europejskich stolic wobec współpracy z Pekinem. Nastroje te miały swoje odzwierciedlenie m.in. w dokumencie KE z marca 2019 r., znanym jako *EU-China Strategic Outlook*, w którym Chiny zostały obwołane nie tylko partnerem, ale po raz pierwszy również systemowym rywalem, którego asymetryczna przewaga nie pozwala na rozwijanie zrównoważonych stosunków politycznych i gospodarczych. Wraz z rosnącą liczbą doniesień na temat m.in. pracy przymusowej mniejszości ujgurskiej w regionie Xinjiang oraz aktami dezinformacji ze strony ChRL na początku pandemii COVID-19, również opinia publiczna w Europie stała się coraz bardziej sceptyczna wobec rządu w Pekinie, a tematyka łamania praw człowieka w Chinach wróciła do szerszej debaty.

Biorąc pod uwagę powyższe czynniki, nagły pośpiech, z którym zakończono siedmioletnie negocjacje CAI z Chinami wzbudza wiele zastrzeżeń i rodzi pytania o słuszność decyzji podjętych przez UE w grudniu ubiegłego roku. Większość europejskich obserwatorów Chin wydają się co do zasady zgodna w ocenie tych wydarzeń: w liście otwartym opublikowanym 18 grudnia 2020 r. na portalu EU Observer i podpisanym przez kilkunastu ekspertów i dyrektorów europejskich ośrodków badawczych wskazuje się na szereg problemów związanych ze zbyt pochopnym zakończeniem negocjacji[1]. Chodzi m.in. o ogólnikowy charakter chińskich deklaracji, który zasadniczo nie zmienił się przez cały czas trwania negocjacji, symboliczny wymiar obiecywanych przez Pekin ustępstw oraz niemożność egzekwowania znacznej ich części ze względu na systemowe ograniczenia chińskiego reżimu (np. w odniesieniu do praw pracowniczych czy praw człowieka).

Chińskie ustępstwa na papierze

Z dokumentów opublikowanych przez KE 30 grudnia 2020 r. wynika, że Chiny w ostatnim momencie zgodziły się na szereg ustępstw wobec państw europejskich[2]. Chodzi m.in. o „zagwarantowanie bezprecedensowego poziomu dostępu do chińskiego rynku dla unijnych inwestorów", „pozwolenie unijnym przedsiębiorstwom na kupno lub otwieranie nowych firm w kluczowych sektorach" oraz „pomoc w wyrównaniu szans europejskich firm

na chińskim rynku"[3]. Jednocześnie ChRL ma zacząć przestrzegać nowych zasad ograniczających przewagi firm państwowych (np. dzieląc się z UE informacjami o ich działaniach, które mogą wpływać na funkcjonowanie europejskich podmiotów) oraz zwiększyć przejrzystość subsydiów i ich potencjalnego wpływu na konkurencyjność unijnych firm. Dostęp do chińskiego rynku ma być rozszerzony w dwóch kluczowych obszarach – przemysłowym (motoryzacja, sprzęt transportowy i medyczny, chemia) i usługowym (głównie finanse oraz ochrona środowiska i zdrowia). Rząd w Pekinie zadeklarował również, że będzie przeciwdziałać przymusowemu transferowi technologii, usprawni procesy standaryzacji i certyfikacji produktów i usług oraz będzie stosować się do wytycznych zawartych w konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy (m.in. w odniesieniu do pracy przymusowej). Jednocześnie należy podkreślić, że zakończenie negocjacji nie jest równoznaczne z ogłoszeniem treści samego porozumienia inwestycyjnego. Na obecnym etapie jest to jedynie „porozumienie co do zasady" (*agreement in principle*)[4]. Na szczegółowy tekst poczekamy jeszcze jakiś czas, a kiedy zostanie on ukończony, będzie musiał zostać zatwierdzony przez zarówno Radę Europejską, jak i Parlament Europejski. W tym ostatnim słychać coraz więcej głosów krytycznych wobec CAI – można spodziewać się więc, że ratyfikacja porozumienia może przedłużyć się nawet o kilka lat wraz z oporem płynącym z poszczególnych unijnych instytucji i stolic.

Kontrowersje i implikacje na przyszłość

Wyżej wymienione obietnice wyglądają imponująco, ale są jednocześnie niezwykle ogólnikowe i nie towarzyszą im żadne mechanizmy gwarantujące, że będą rzeczywiście realizowane. Problem tkwi również w tym, że Pekin zgodził się na te ustępstwa w nieprzypadkowym momencie: miesiąc przed zaprzysiężeniem Joe Bidena na stanowisko nowego prezydenta USA oraz tuż przed końcem niemieckiej prezydencji w UE. Jeszcze w kilka miesięcy wcześniej wydawało się, że zakończenie negocjacji przed końcem roku jest mało prawdopodobne i w dotychczasowej formie nie leży w interesie wspólnoty europejskiej[5]. Ponad 30 rund negocjacyjnych CAI aż do ostatnich miesięcy 2020 r. nie przynosiło oczekiwanych przez UE efektów, tj. realnych ustępstw strony chińskiej na rzecz

szerszego otwarcia rynku dla europejskich firm czy ograniczenia interwencjonizmu Pekinu działającego na korzyść rodzimych podmiotów. Dodatkowo w ostatnich latach, a w szczególności od początku pandemii COVID-19, wiele europejskich stolic zaczęło coraz głośniej mówić o potrzebie zrównoważenia stosunków z Chinami tak, by odzwierciedlały bardziej strategiczne interesy Europy, jak np. bezpieczeństwo dostaw kluczowych dóbr na wypadek kryzysu. Pojawiały się również pomysły zabezpieczania łańcuchów dostaw przez ich skracanie oraz częściową deglobalizację produkcji, co nie pozostałoby bez wpływu na relacje z Chinami[6]. Sceptycyzm rósł również w odniesieniu do współpracy z ChRL w wymiarze technologicznym i strategicznym, co miało odzwierciedlenie w ograniczaniu obecności chińskiego giganta Huawei na europejskich rynkach oraz w pomysłach zacieśniania współpracy transatlantyckiej na rzecz wypracowania spójnego podejścia wobec rosnących Chin. Jak wskazują najnowsze sondaże, także europejskie społeczeństwa zaczęły coraz krytyczniej oceniać politykę rządu w Pekinie i jej wpływ na sytuację w Europie: w 10 z 13 zbadanych państw negatywne opinie przeważały nad pozytywnym (w tym respondenci ze Szwecji, Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii i Czech należeli do najbardziej sceptycznych)[7].

Tym samym wydaje się, że pośpiech, z którym w połowie grudnia ur. przystąpiono do zakończenia negocjacji CAI idzie na przekór trendom nabierającym na znaczeniu w wielu europejskich stolicach. Również w wymiarze gospodarczym wskazuje się, że ostateczne porozumienie będzie prawdopodobnie zawierać luki wynikające m.in. z tego, że część z jego najważniejszych zapisów (np. ten o zwiększeniu transparentności subsydiów) ma odnosić się jedynie do sektora usług, a nie przemysłu, który pozostaje pod najsilniejszym wpływem państwa i jednocześnie jest atrakcyjny dla europejskich inwestorów[8]. W obecnej formie CAI wydaje się działać głównie na korzyść Niemiec i Francji oraz ich partykularnych interesów gospodarczych w relacjach z ChRL[9]. Wskazują na to zarówno oficjalne dokumenty podsumowujące kluczowe kwestie wynegocjowanie ze stroną chińską (np. otwarcie sektorów kluczowych z perspektywy niemieckiego i francuskiego biznesu), jak i wyjątkowe zaangażowanie Berlina oraz Paryża w finalizację umowy przed końcem niemieckiej prezydencji w UE. W tym kontekście zarówno w Niemczech, jak i w szerszej debacie europejskiej zwraca się uwagę na szereg problematycznych kwestii, m.in. nieprzejrzystość decyzji podejmowanych przez KE, rozdzielenie kwestii gospodarczych od normatywnych (CAI właściwie w ogóle nie podnosi tematyki praw człowieka) czy negatywny wpływ

porozumienia na stosunki UE z USA[10]. Obrońcy CAI wskazują natomiast, że stanowi ono europejskie dopełnienie innych umów zawartych przez ChRL z innymi podmiotami w ostatnim roku (np. porozumienie handlowe pierwszej fazy z USA oraz Regionalne Kompleksowe Partnerstwo Gospodarcze – RCEP)[11]. Perspektywa ta wydaje się jednak krótkowzroczna, gdyż dominacja wąsko rozumianych interesów gospodarczych nad szerszymi implikacjami natury strategicznej CAI sprawia, że przekaz UE staje się niespójny: biznesowy pragmatyzm jest sprzeczny z deklarowanymi wartościami unijnej wspólnoty i rosnącym postrzeganiem Chin jako nie tylko partnera, ale również rywala. W efekcie przekaz Brukseli jest osłabiony i traci na wiarygodności, co nie sprzyja jej międzynarodowemu wizerunkowi.

Umniejszanie obaw natury bezpieczeństwa i normatywnych na rzecz pogłębiania zależności gospodarczych może działać jak obosieczna broń. Dobrym tego przykładem jest rozwój napięć między ChRL a Australią w ostatnich miesiącach – po publicznym zakwestionowaniu słuszności chińskich działań w związku z pandemią COVID-19 i krytyce polityki Pekinu przez Canberrę, strona chińska zareagowała sankcjami gospodarczymi. Dla Australii, której gospodarka jest ściśle powiązana z chińską, efekty tego rodzaju odwetu są bolesne. Przykłady tego, jak Chiny wykorzystują tego typu zależności jako lewar na wypadek napięć politycznych nie wróży dobrze przyszłości CAI i bezkrytycznemu pogłębianiu relacji gospodarczych ze stroną chińską. To samo tyczy się ogólnego zaufania do reżimu w Pekinie – wydarzenia ostatniego roku (m.in. złamanie chińsko-brytyjskiej umowy z 1984 r. przez narzucenie prawa o bezpieczeństwie narodowym w Hongkongu w czerwcu 2020 r.) dobitnie pokazały, że cele polityczne są dla ChRL nadrzędne w stosunku do prawa międzynarodowego. Tym samym do zapisów CAI i ich egzekwowalności należy podchodzić z dużą dozą sceptycyzmu.

Wydarzenia ostatniego miesiąca wskazują, że Chiny instrumentalnie wykorzystały wewnętrzne podziały w UE wynikające z interesów najsilniejszych państw (m.in. dążenie do strategicznej autonomii Unii forsowane przez Francję i Niemcy), aby osłabić unijną jedność oraz perspektywy współpracy transatlantyckiej w przeciwdziałaniu rosnącym wpływom ChRL poza granicami kraju. Koordynacja strategii wobec Chin między Waszyngtonem a Brukselą pozostaje jedną z większych bolączek Pekinu, który zdaje sobie sprawę z potencjału takiego zbliżenia i za wszelką cenę stara się mu przeciwdziałać. Zakończenie

negocjacji w z góry zaplanowanym przed laty terminie jest niewątpliwie wizerunkowym zwycięstwem strony chińskiej oraz części europejskiego biznesu[12]. Również dla Angeli Merkel, która niedługo ustąpi ze stanowiska kanclerz Niemiec, finalizacja tego procesu wydaje się symbolicznym sukcesem – zważywszy na to, że obszary rynku, które obiecuje otworzyć Pekin odpowiadają kluczowym interesom znacznej części niemieckich przedsiębiorstw szukających zagranicznych rynków zbytu. Dla Polski CAI w obecnym kształcie nie jest przełomowym porozumieniem, gdyż nie odnosi się do sektorów kluczowych z perspektywy relacji gospodarczych Warszawy z Pekinem (np. eksport polskiej żywności do Chin) – jest to umowa stricte inwestycyjna i nie reguluje handlu między ChRL a państwami UE.

Alicja Bachulska – analityczka ds. polityki Chin w Ośrodku Badań Azji

[1] A group of China-EU experts, *EU should not rush investment deal with China*, EU Observer, 18.12.2020, https://euobserver.com/opinion/150432 [dostęp: 11.01.2021].

[2] *EU and China reach agreement in principle on investment*, European Commission, 30.12.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2541 [dostęp: 11.01.2021] oraz *EU-China Comprehensive Agreement on Investment fact sheet*, European Commission, 30.12.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_20_2544 [dostęp: 11.02.2021].

[3] *EU-China Comprehensive*…

[4] Patrz: *EU and China reach*…

[5] *Beijing's "Year of Europe" launched against headwinds*, Mercator Institute for China Studies, 10.09.2020, https://merics.org/en/newsletter/beijings-year-europe-launched-against-headwinds [dostęp: 13.01.2021].

[6] *Reshoring Manufacturing: Should Covid Make Us Rethink Globalisation?*, Euranet Plus News Agency, 19.05.2020, https://euranetplus-inside.eu/reshoring-manufacturing-should-covid-make-us-rethink-globalisation/ [dostęp: 13.01.2021].

[7] Richard Q. Turcsányi, Matej Šimalčík, Kristína Kironská, Renáta Sedláková et al., *European public opinion on China in the age of COVID-19. Differences and common ground across the continent*, CEIAS, Sinophone Borderlands, 2020, https://ceias.eu/wp-content/uploads/2020/11/COMP-poll-report_3.pdf [dostęp: 13.01.2021].

[8] Alicia García-Herrero, *Europe's disappointing investment deal with China*, Bruegel, 4.01.2021, https://www.bruegel.org/2021/01/europes-disappointing-investment-deal-with-china/?utm_content=buffer7312f&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer+(bruegel [dostęp: 13.01.2021].

[9] Jakob Hanke Vela, Eleanor Mears, David M. Herszenhorn, *EU nears China trade deal despite slave labor fears*, Politico, 19.12.2020, https://www.politico.eu/article/eu-nears-china-trade-deal-despite-slave-labor-fears/ [dostęp: 13.01.2021].

[10] Joanna Ciesielska-Klikowska, *Niemiecka prezydencja w UE a ChRL: dyskusje o CAI*, Ośrodek Spraw Azjatyckich, Uniwersytet Łódzki, http://osa.uni.lodz.pl/?p=11588 [dostęp: 13.01.2021].

[11] Joanna Ciesielska-Klikowska, *Niemiecka prezydencja w*…

[12] Mikko Huotari, Max J. Zenglein, *The EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI) is a test for the future trajectory of the EU-China relationship*, Mercator Institute for China Studies, 22.12.2020, https://merics.org/en/interview/eu-china-comprehensive-agreement-investment-cai-test-future-trajectory-eu-china [dostęp: 13.01.2021].

Asia Research Centre Commentary
Centre for Security Studies
War Studies University
January 13, 2021

EU and China conclude negotiations on Comprehensive Agreement on Investment (CAI)

Alicja Bachulska

On December 30, 2020, the European Commission (EC) announced that the seven-year-long negotiations of a Comprehensive Agreement on Investment (CAI) with China had ended with an agreement in principle. The EC and Germany, whose presidency in the EU ended on 31 December last year, presented the event as a success. The extremely fast completion of the last round of negotiations as well as the vague nature of the commitments promised by the government in Beijing, however, have raised many questions and formal opposition in some European capitals, including Warsaw. Although China has formally declared that it would open some sectors of its economy, mostly in production (automotive industry, transport, medical and chemical equipment) and services (finances, environment and health protection), the agreement so far does not specify any mechanisms verifying the enforcement of these provisions by Beijing. The actual content of the proposed agreement remains unknown to the wider public as it is supposed to be published in the near future. It will then have to be approved by the European Council and the European Parliament (EP).

China has also promised to improve transparency of some government subsidies, eliminate forced technology transfer and respect international provisions prohibiting forced labour, among others. No schedule for the implementation of CAI's initial commitments by the Chinese side has been published. In its current form, CAI seems to be working mainly to the benefit of Germany and France and their economic interests in relations with China. This has been highlighted in both the official documents summarising the key issues negotiated by the EC (e.g. China agreeing to open sectors that are especially important for German and

French businesses) and the exceptional level of commitment of Paris and Berlin to finalise the agreement just before the end of the German presidency in the EU (i.e. before the end of December 2020).

Currently, it seems that Beijing instrumentalised German and French efforts to achieve European strategic autonomy by offering some concessions in sectors of key importance to Berlin and Paris (which might not materialise in the end) to weaken the EU's unity and prospects for transatlantic cooperation in building a unified approach towards China. The whole situation has undoubtedly led to a deepening of the gap between Brussels' rhetoric and the economic interests of Europe's strongest states, which also has a negative impact on the EU's international credibility and soft power. Thus, from a strategic perspective, the hasty conclusion of CAI negotiations seems short-sighted when it comes to long-term interests of the entire European community (e.g. securing crucial supply chains). The finalisation of the agreement and its exact form remain to be seen and may face opposition from both the EP and some European capitals. For Poland, CAI in its current form is not a breakthrough agreement as it does not refer to sectors that are crucial for Sino-Polish economic cooperation (e.g. Polish food exports to China). It is an investment agreement per se and it does not regulate trade relations between Europe and China.