

En osäker framtid för investeringsavtalet mellan EU och Kina

Anna Matheijs

Till mångas förvåning nådde EU och Kina under de sista dagarna 2020 ett principavtal om investeringar (*Comprehensive Agreement on Investment, CAI*). Avtalet har som övergripande mål att förbättra handelsbalansen mellan EU och Kina, genom att öka tillträdet för europeiska företag på den kinesiska marknaden. Trots att man nått en principuppgörelse går avtalet nu, till följd av politiska kontroverser mellan EU och Kina, en osäker framtid till mötes. EU står för närvarande inför ett svårt dilemma – att prioritera den potentiella ekonomiska tillväxten eller den värdebaserade grunden som unionen vilar på. Denna briefing ger en överblick av den politiska debatten inom EU, och de problem som skapar osäkerhet kring avtalets genomförande.

IOKTOBER 2013 GAV Europeiska unionens råd ett mandat till EU-kommissionen att, å EU:s vägnar, förhandla fram ett investeringsavtal med Kina. Efter sju år och trettiofem förhandlingsrundor kom parterna till slut överens om avtalets innehåll i december 2020.

Sedan EU-kommissionen tilldelades mandatet för drygt sju år sedan har det internationella systemet emellertid kommit att förändras dramatiskt. Kina bedriver en alltmer aggressiv utrikespolitik, där ekonomiska, teknologiska och militära medel används för att uppnå de kinesiska globala maktambitionerna. Relationerna mellan EU och Kina har därtill påverkats av att Kina under Xi Jinping, i motsats till vad EU önskat, rört sig en i en alltmer auktoritär riktning. Medan förhandlingarna om CAI fortgått, har EU försökt att omdefiniera relationen med Kina. I dokumentet *EU-China – A Strategic Outlook* från 2019 beskriver EU Kina som en “systemic rival promoting alternative models of governance”.¹

Trots att det nu finns tydliga motsättningar mellan EU och Kina på den internationella scenen har EU-kommissionen desperat försökt att koppla loss det ekonomiska samarbetet från de politiska frågorna. Skeptiker till avtalet menar dock att detta inte är möjligt, eftersom även handelspolitiken behöver ha avtalets politiska och strategiska implikationer i åtanke. De riktar därutöver kritik mot tidpunkten för undertecknandet av principavtalet, som de menar visar en brist på förståelse för det nuvarande politiska läget. Detta med särskild referens till den

amerikanska presidenten Joe Bidens tillträde i Vita huset några veckor efter att förhandlingarna avslutades. Kritiken torde vara ett hårt slag för Ursula von der Leyen, som sedan början av sitt mandat haft ambitionen att skapa en “geopolitisk” kommission som i högre grad överväger de externa och strategiska konsekvenserna av de förslag som läggs fram.

Sedan principavtalet skrevs på har det pågått en intensiv politisk debatt inom EU angående avtalets meriter och begränsningar. Ratificeringen av avtalet inom EU sker nu parallellt i två spår: det tekniska och det politiska. Medan det förstnämnda fortgår, har de politiska dispyterna mellan EU och Kina under våren 2021 lett till ett stopp i det sistnämnda spåret. Många tvivlar nu på avtalets ratificering och implementering.

RELATIONEN MED USA

I en tid av förändringar av den internationella maktbalansen har investeringsavtalet med Kina fått betydelse även för den transatlantiska relationen. Efter flera år av spända relationer under Donald Trump fanns det, efter Joe Bidens seger i det amerikanska valet, återigen en möjlighet för EU att förbättra relationen med USA.

Den inkommande administrationen hade under månaderna före principavtalet skrevs på uttryckt sig villig att ha en dialog med EU om Kina, och koordinera vissa positioner. Den tillträdande säkerhetsrådgivaren, Jake Sullivan, yttrade i en tweet dagar innan principavtalet

¹ Europeiska kommissionen och Europeiska unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, *EU-China – A strategic outlook*, 12 mars 2019.

slöts att Washington skulle välkomna gemensamma konsultationer om den ekonomiska relationen med Kina. Att ett avtal nåddes relativt abrupt innan årsskiftet motogs därmed med missnöje på den andra sidan av Atlanten. Vissa huvudstäder i Europa visade även sig tveksamma till det sätt som avtalet kommit till på. De ansåg bland annat att EU borde varit mer transparenta i förhållande till Washington.² Att EU fortgick utan samordning kan därtill ses som förvånande med tanke på det dokument om transatlantiska relationer som EU-kommissionen publicerat några veckor tidigare, där man uppmuntrade EU till ett samarbete med USA för att främja de gemensamma intressena i relationen med Kina.³

Kritiker till avtalet menar utöver detta att EU, genom ett godkännande av principavtalet, spelat rakt i händerna på Peking. Medan avtalet å ena sidan har en ekonomisk betydelse för EU, har Kina å sin sida främst sett avtalet som en politisk vinst. Peking hade under flera år motsatt sig flera av de värdebaserade krav som EU hade för investeringsavtalet. EU ville bland annat se ett större kinesisk åtagande i frågor om tvångsarbete och mänskliga rättigheter. Under de sista veckorna av förhandling valde Kina oförmodat att gå med på flera av dessa krav. Genom avtalet såg Peking sannolikt en möjlighet att skapa problem mellan EU och USA.

Även om EU:s beslut att fortgå med principavtalet försvårade relationen med den tillträdande amerikanska administrationen verkar inte Peking ha skapat någon tydlig splittring mellan parterna. I mars 2021 införde EU, USA, Storbritannien och Kanada gemensamma sanktioner mot kinesiska makthavare med kopplingar till Xinjiang-provinsen och förtrycket av folkgruppen uigurer.⁴ Under utrikesminister Anthony Blinkens besök i Bryssel samma månad valde EU och USA tillika att återupprätta den strategiska dialogen om Kina. Formatet, som initierades i oktober 2020, möjliggör transatlantiska samtal om gemensamma möjligheter och utmaningar i relationen med Kina.

Medan avtalet nu vilar på en skör tråd är frågan om USA har någon större möjlighet att påverka ratificeringsprocessen. Under Trump-administrationen skrev USA och Kina på ett handelsavtal vid namn *The Phase One*

Agreement. Avtalet täcker delvis samma element som CAI.⁵ Vissa menar därmed att den amerikanska kritiken är obefogad, eftersom de själva valt att förhandla med Kina. För EU har det även varit viktigt att säkerställa att europeiska företag inte hamnar på efterkälken.

DE EUROPEISKA INSTITUTIONERNAS STÄLLNINGSTAGANDE

Medan den transatlantiska dimensionen säkerligen är viktig att ha i åtanke för EU i ratificeringsprocessen av CAI, vilar osäkerheten inte på det amerikanska ställningstagandet, utan snarare på europeiska makthavares ståndpunkter i frågan.

Ratificeringen av avtalet följer det ordinarie lagstiftningsförfarandet i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Som regel har EU-kommissionen initiativrätt att föreslå lagstiftning, med EU-parlamentet och Europeiska unionens råd som medbeslutande organ. Avtalet godkänns genom enkel majoritet i EU-parlamentet, och kvalificerad majoritet i Europeiska unionens råd.

Parlamentet och rådet har således en betydande roll för om CAI godkänns eller inte. Just nu finns det inte någon gemensam ståndpunkt inom eller mellan institutionerna. EU-parlamentet har, sedan principavtalets skrevs på, följt en skeptisk linje. EU-kommissionen och Europeiska unionens råd, som visat sig positiva till avtalet till en början har även de svängt till en mer återhållsam linje på senare tid. Nedanstående avsnitt behandlar de tre nyckelinstitutionernas inställning till avtalet.

Den stora osäkerhet som råder om avtalet beror främst på **EU-parlamentets** ståndpunkt i frågan. I debatten om CAI har de ekonomiska frågorna helt överskuggats av de värdebaserade elementen som återfinns i avtalet. Avtalet har därtill länkats till den bredare debatten om den inrikespolitiska utvecklingen i Kina, där parlamentet bland annat oroar sig över den rådande situationen i Hongkong och Xinjiang-provinsen. Parlamentet har vid flera tillfällen på senare år uttryckt sig kritiskt mot Kina. I december 2020, några dagar innan principavtalet nåddes, antog parlamentet en resolution om uigurernas situation i Xinjiang, i vilken man starkt fördömde Pekings

2 Detta uttrycktes bland annat av Polens utrikesminister Zbigniew Rau i en tweet, 22 december 2020.

3 Europeiska kommissionen och Europeiska unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, *A new EU-US agenda for global change*, 2 december 2020.

4 Europeiska unionens råd, *EU inför ytterligare sanktioner mot allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna runt om i världen*, 22 mars 2021.

5 Politi, James, "What's in the US-China 'phase one' trade deal?", *Financial Times*, 15 januari 2020.

agerande mot folkgruppen.⁶ I januari 2021 antog ledamöterna en resolution om den demokratiska utvecklingen i Hongkong, i vilken parlamentariker beklagade att EU-kommissionen, i förhandlingarna om CAI, inte satte något krav på att Hongkong skulle få bevara dess rättigheter och friheter.⁷ Medan många parlamentariker uttryckt sig skeptiska till avtalet under en längre period, tog diskussionerna i EU-parlamentet verkligen fart efter de kinesiska motsanktionerna mot de ovannämnda gemensamma västliga sanktionerna från mars 2021. På sanktionslistan återfanns bland annat fem EU-parlamentariker, samt parlamentets underutskott för mänskliga rättigheter.

Om det fanns partigrupper i parlamentet som uttryckt sig försiktigt om avtalet innan dess, förändrade de kinesiska motsanktionerna situationen radikalt. Trots EU-kommissionens försök att särskilja CAI från resten av EU:s politik gentemot Kina har EU-parlamentet intagit en annan åsikt i frågan. Parlamentet anser att det inte är möjligt att behandla handelsförbindelserna utanför de breda politiska förbindelserna och frågor om mänskliga rättigheter. I april 2021 debatterade parlamentet de kinesiska motsanktionerna, och i samband med detta lyfte flera ledamöter frågan om avtalets ratificering. De fem största partigrupperna i EU-parlamentet beslutade sedan i maj 2021 att gemensamt lägga fram ett förslag till resolution angående motsanktionerna. CAI tas bland annat upp i dokumentet, där det framgår att "Europaparlamentet intar en ståndpunkt om att det är helt rätt att all behandling av det övergripande investeringsavtalet mellan EU och Kina, liksom alla diskussioner om parlamentets ratificering av det, lagts på is så länge de kinesiska sanktionerna upprätthålls".⁸ Resolutionen godkändes med stor majoritet, däribland av alla närvarande svenska EU-parlamentariker. Genom antagandet av resolutionen har EU-parlamentet uttryckligen villkorat ratificeringen av CAI till ett lyftande av de kinesiska sanktionerna. Att Kina skulle lyfta sanktionerna i nuläget är dock inte troligt, speciellt eftersom EU är den part som ekonomiskt förväntas gynnas mest av avtalet. Det är tämligen klart att avtalet därmed inte skulle godkännas om det lades fram idag.

EU-kommissionen är den institution som varit mest positiv till avtalet. Detta är dock inte överraskande, i och med att kommissionen haft ansvaret för förhandlingarna. EU-kommissionen är speciellt nöjd med de ekonomiska implikationerna av CAI, som presenteras som en affärsvinst för europeiska företag. Kommissionen har, utöver ansvaret för det tekniska arbetet, även en roll i att försöka "marknadsföra" avtalet och därmed förbättra dess chans att godkännas i parlamentet och rådet. Under de första månaderna 2021 försvarade kommissionen avtalet, men man har nu svängt i frågan på grund av de försämrade politiska relationerna med Kina. I ett uttalande från maj 2021 sa en av kommissionens vice-ordföranden, Valdis Domrovskis, att kommissionen för tillfället avbryter de politiska försöken att ratificera avtalet.⁹

Europeiska unionens råd förväntas, enligt experter, godkänna avtalet. Medan de flesta medlemsstater verkade positiva till avtalet i början av 2021, är det nuvarande läget ovisst då uttalanden från enskilda regeringar om CAI varit få på senare tid. Det finns dock även här spänningar värda att nämna. Principavtalet slöts i december 2020 efter ett samtal mellan EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen, Europeiska rådets ordförande Charles Michel, Tysklands förbundskansler Angela Merkel, Frankrikes president Emmanuel Macron och Kinas president Xi Jinping. Att Berlin närvarade vid mötet kan förklaras av att Tyskland vid det tillfället var ordförande i Europeiska unionens råd. Paris deltagande var dock inte lika självklart, och ifrågasattes av flera. Även om medlemsstaterna har varit informerade av EU-kommissionen under hela förhandlingsprocessen anser vissa mindre stater att det funnits en brist på öppenhet under de sista veckorna i december. Tillika har vissa medlemsstater varit fundersamma över Tysklands roll i att ro principavtalet i hamn.¹⁰ CAI anses av flera ha varit Merkels sista möjlighet att sätta sin prägel på den europeiska politiken och främja de tyska ekonomiska intressena. Trots att EU-kommissionen nu backat från projektet, och EU-parlamentets kritik, står Merkel fortfarande fast vid avtalets genomförande, främst av ekonomiska skäl.

Frågan är dock hur de stundande valen i Tyskland och Frankrike kan komma att påverka avtalets ratificering.

6 Europaparlamentet, *Resolution om tvångsarbete och uigurernas situation i Uiguriska autonoma regionen Xinjiang*, 2020/2913, 17 december 2020.

7 Europaparlamentet, *Resolution om ingripandena mot den demokratiska oppositionen i Hongkong*, 2021/2505, 21 januari 2021.

8 Europaparlamentet, *Resolution om kinesiska motsanktioner mot EU-enheter, ledamöter av Europaparlamentet och nationella parlamentsledamöter*, 2021/2644, 20 maj 2021.

9 Lau, Stuart, "EU trade chief says efforts to ratify China deal 'suspended'", *Politico*, 4 maj 2021.

10 Hanke Vela, Jakob, "Germany's drive for EU-China deal draws criticism from other EU countries", *Politico*, 1 januari 2021.

Tyskland verkar, liksom EU som helhet, tampas med valet mellan att prioritera de värdebaserade eller de ekonomiska intressena. De gröna, som för tillfället åtnjuter höga siffror i opinionsmätningar, har hitintills skickat avvisande signaler om avtalet. CAI skapade även debatt i Frankrike. Under veckorna innan principavtalet undertecknades hade den franska regeringen uttryckt sig skeptisk till CAI eftersom Peking inte hade gjort tillräckliga åtaganden inom arbetsrätten. Paris valde dock att göra en plötslig omsvängning i frågan de sista dagarna innan årsskiftet, vilket väckte inhemsk kritik.

AVTALETS FRAMTID

Med tanke på den nuvarande politiska situationen, ser ratificeringen av avtalet svår ut. Är den ekonomiska vinningen tillräckligt betydelsefull för EU att svänga i frågan?

Syftet med CAI är att ersätta de 26 befintliga investeringsavtalen mellan enskilda medlemsstater och Kina (*Bilateral Investment Treaties*), och därigenom uppnå en enhetlig rättslig ram för investeringsrelationerna mellan EU och Kina.¹¹ Mot bakgrund av kommissionens öppenhetspolitik har EU gjort avtalet tillgängligt i sin helhet. Genom avtalet ska EU uppnå förbättrat marknadstillträde och lika villkor för europeiska företag på den kinesiska marknaden. Avtalet innehåller även bestämmelser om klimat, arbetsrätt

och mänskliga rättigheter. Dessa tre pelare ska sedan förstärkas av en, enligt EU-kommissionen, effektiv och robust tvistlösningsmekanism. Medan avtalet presenterats som en vinst, menar vissa att Pekings åtaganden inte räcker för att åtgärda det handelsunderskott som finns mellan parterna. Kinas marknad kommer i mångt och mycket fortfarande vara mer stängd för europeiska företag än den europeiska för kinesiska företag. Det är därtill osannolikt att Peking kommer implementera alla de åtaganden som återfinns i CAI, i synnerhet arbetsrättsbestämmelserna. Förvisso är det värt att fundera på om förväntningarna som satts upp för CAI varit rimliga i förhållande till avtalets omfattning. Det är trots allt inte ett fullskaligt handelsavtal.

Det tekniska arbetet med den överenskomna texten från december försätter nu genom en juridisk granskning och översättning till alla officiella EU-språk innan den lämnas för godkännande till rådet och parlamentet. Den formella ratificeringsproceduren förväntades ursprungligen inte ta vid förrän vid slutet av 2021, med en omröstning i parlamentet under de första månaderna 2022. Det tidschemat verkar nu svårt att hålla. Hoppet om ett avtal lever ändå vidare hos flera i Bryssel och i de europeiska huvudstäderna som förlitar sig på en förbättring av det politiska läget tills detta arbete är färdigt. Det är dock tydligt att avtalet går en osäker framtid till mötes. ■

Anna Mathejs, fil. kand. i internationella relationer, praktikant vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik.

¹¹ Irland är den enda medlemsstaten som för närvarande inte har något bilateralt investeringsavtal med Kina.