



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 143 (1716), 18 października 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dynier • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal
Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Polityka handlowa UE w dobie protekcjonizmu USA

Marta Makowska, Marek Wąsiński

W obliczu eskalacji wojny handlowej USA i Chin Unia Europejska stara się zająć neutralne stanowisko. Jednak konsekwencje konfliktu oraz bezpośrednie ryzyko sporu handlowego ze Stanami Zjednoczonymi zagrażają utrzymaniu tempa wzrostu gospodarczego w UE, silnie zależnego od eksportu. Dotyczy to zwłaszcza strefy euro. Jednocześnie środki protekcjonistyczne stosowane przez USA mobilizują UE do przyspieszenia prac nad zawieraniem własnych umów o wolnym handlu z innymi partnerami.

Spór handlowy Stanów Zjednoczonych z Unią Europejską znajduje się w stanie zawieszenia. Po tym, jak w czerwcu zostały wprowadzone [cła dla europejskich eksporterów stali i aluminium](#), na które UE odpowiedziała cłami odwetowymi, w lipcu przewodniczący Komisji Europejskiej (KE) Jean-Claude Juncker oraz prezydent Donald Trump zadeklarowali chęć wynegocjowania porozumienia i uniknięcia eskalacji wojny handlowej. Trwają przygotowania do rozpoczęcia rozmów na temat umowy liberalizującej wymianę dóbr przemysłowych, a kolejne spotkanie w tej sprawie zaplanowane zostało na listopad br. Pomimo to Unii grożą kolejne cła, ponieważ w USA toczy się [śledztwo ws. nadmiernego importu w sektorze motoryzacyjnym](#). Decyzja ws. ich nałożenia (w wys. 20–25%) zapadnie najpóźniej do maja 2019 r.

Środki protekcjonistyczne zagrażają unijnym relacjom z najważniejszymi partnerami zewnętrznymi – samymi Stanami Zjednoczonymi i Chinami. Chociaż [udział handlu zewnętrznego w unijnym PKB pozostaje na niższym poziomie niż w ChRL](#), jest jednak wyższy niż w USA czy Japonii. Zależność UE od koniunktury zagranicznej zwiększa jej podatność na skutki sporów handlowych, przy czym [najbardziej wrażliwe są Niemcy](#), których udział w wymianie zewnętrznej UE (28%), przewyższa udział w unijnym PKB (21%). Z uwagi na znaczne współzależności pomiędzy poszczególnymi gospodarkami unijnymi amerykańskie działania zagrażałyby jednak całej Wspólnocie. Ma to szczególne znaczenie dla Polski, której głównym partnerem handlowym są Niemcy.

Założenia europejskiej polityki handlowej. Zwiększanie wolumenu wymiany towarów i usług poprzez otwieranie nowych rynków zbytu jest uznawane za działanie mające zapewnić wzrost koniunktury w dłuższej perspektywie. Celem UE jest z jednej strony liberalizacja handlu z najważniejszymi partnerami, z drugiej zaś reforma WTO, by skuteczniej bronić się przed nieuczciwymi praktykami handlowymi, promować wolny przepływ towarów i usług oraz ochronę własności intelektualnej. Poprzez zawieranie umów handlowych UE chce ograniczyć cła i bariery pozataryfowe dla firm z państw UE przy jednoczesnym poszanowaniu wysokich standardów (m.in. przepisów fitosanitarnych, ochrony środowiska oraz praw pracowników) chroniących unijnych konsumentów, producentów i pracowników.

Aby zminimalizować potencjalne straty wynikające z amerykańskiego protekcjonizmu, UE będzie starała się negocjować dwustronne porozumienie z USA w sprawie zniesienia barier handlowych w obrocie dobrami przemysłowymi. Taka umowa nie tylko może uchronić ją przed nowymi cłami, ale także realizowałaby częściowo założenia [Transatlantyckiego partnerstwa w dziedzinie handlu i inwestycji \(TTIP\)](#), którego negocjacji nie wznowiono po wygranej Donalda Trumpa w 2016 r. TTIP miało być próbą

powstrzymania spadku znaczenia UE i USA w globalnym handlu. Choć rozmowy o węższej liberalizacji mogą być łatwiejsze, konieczne będzie przekonanie niektórych niechętnych państw członkowskich, np. Francji. Jej prezydent Emmanuel Macron zapowiedział m.in. warunkowanie zawarcia umów handlowych uczestnictwem partnerów w globalnym porozumieniu klimatycznym.

Zagrożenia płynące z protekcjonizmu USA. Z perspektywy Unii Europejskiej jednostronne działania USA mogą zaszkodzić jej gospodarce zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio. Przede wszystkim nałożenie kolejnych ceł na podstawie przepisów o bezpieczeństwie narodowym – w sektorze motoryzacyjnym – naraziłoby UE na zmniejszenie eksportu aut i ich części. Ponadto nakładane są cła na podstawie innych procedur, m.in. antysubsydyjnych i antydumpingowych, na produkty takie jak pralki czy oliwki. Pośrednie zagrożenia związane są z przesunięciem handlu z państw trzecich w wyniku działań protekcjonistycznych USA. [Wojna handlowa USA z Chinami](#), drugim po UE największym eksporterem na świecie, może wpłynąć na przekierowania towarów, które natrafiły na zwiększone bariery na rynku amerykańskim, m.in. do Europy. Wówczas należy spodziewać się wzrostu konkurencji, co może mieć pozytywne skutki dla konsumentów (spadek cen), ale negatywne dla producentów tych dóbr.

[Środki protekcjonistyczne są też narzędziem USA mającym zwiększyć siłę negocjacyjną względem innych państw.](#) Determinacja administracji Trumpa może dawać jej przewagę w negocjacjach z UE umowy o liberalizacji handlu towarami przemysłowymi, czego świadectwem mogą być zakończone re negocjacje [umowy z Meksykiem i Kanadą](#) czy Koreą Płd. W ramach porozumienia z północnoamerykańskimi partnerami USA dały im gwarancje, że nie zostaną objęci ewentualnymi cłami w sektorze motoryzacyjnym. W tej sytuacji nałożenie barier na UE może być mniej kosztowne gospodarczo dla USA. Jeśli Chiny uległyby amerykańskiej presji i doszłoby do deeskalacji wojny handlowej, administracja USA mogłaby zwiększyć w negocjacjach presję na UE czy Japonię.

Szanse związane ze strategią USA. [Wspólna deklaracja Junckera i Trumpa](#) stwarza szansę nie tylko na uniknięcie transatlantycznej wojny handlowej, lecz także na wspólną ochronę przed nieuczciwymi praktykami ze strony Chin oraz na zawarcie dwustronnego porozumienia, mniej ambitnego niż TTIP. Ochrona przed chińskimi inwestycjami w infrastrukturę krytyczną oraz zabezpieczenie przedsiębiorstw dysponujących patentami nowoczesnych technologii leży we wspólnym interesie USA i UE, tak samo jak otwarcie chińskiego rynku.

Ponadto jednostronne decyzje USA zachęcają państwa trzecie do zawierania sojuszy i porozumień z UE. Unia już to wykorzystuje do nadania dynamiki trwającym negocjacjom (zakończyła je z Japonią, próbuje sfinalizować te z Mercosurem czy z Meksykiem, prowadzi rozmowy m.in. z Chinami czy państwami ASEAN, Australią i Nową Zelandią). Dla firm z państw UE jest to szansa na zdobywanie nowych rynków. Wojna handlowa USA–Chiny to również okazja dla europejskich przedsiębiorców do konkurowania na tych rynkach z podmiotami, które zostały obciążone dodatkowymi opłatami.

Jednostronne działania USA zachęcają do odwoływania się do systemu rozwiązywania sporów w ramach WTO. Unii Europejskiej zależy na przeprowadzeniu reformy tej instytucji, z uwagi na obecne blokowanie nominacji sędziów do arbitrażu przez amerykańską administrację. W opublikowanym 18 września br. dokumencie koncepcyjnym KE przedstawiła swoje główne cele: usprawnienie mechanizmów walki z nieuczciwymi subsydiami, ograniczenie roli przedsiębiorstw państwowych funkcjonujących w sposób nierynkowy, stworzenie zbioru przepisów dotyczących wolnego handlu usługami i przepływu inwestycji oraz reformę systemu rozstrzygania sporów. UE tworzy koalicję na rzecz wprowadzenia zmian wraz z USA oraz Japonią.

Perspektywy. Neutralne zachowanie UE oraz uchylenie się od udzielenia poparcia którejkolwiek ze stron konfliktu USA–Chiny wynika z chęci zminimalizowania strat płynących ze sporu i niezaoznania go. Wraz z ewentualną eskalacją sporu będzie rosła presja polityczna na zajęcie bardziej określonego stanowiska.

Choć mało prawdopodobna wydaje się eskalacja konfliktu przed listopadowymi wyborami połówkowymi do Kongresu, USA nie wycofały się z procesu, który może zakończyć się w pierwszej połowie 2019 r. nałożeniem ceł na sprowadzane z UE samochody. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że administracja amerykańska oczekuje szybkich rezultatów, a negocjacje porozumienia z USA o wolnym handlu, choć łatwiejsze od TTIP, będą wymagać czasu. Po uzgodnieniu zakresu konieczne będzie uzyskanie mandatu ze strony państw członkowskich i dopiero wówczas rozpoczną się rozmowy.

Chociaż amerykańska presja może pomóc w przetłumieniu [pata negocjacyjnego w ramach WTO](#), reforma tej organizacji będzie trudna do osiągnięcia. Pomimo zbieżnych interesów UE i USA przeszkodą w osiągnięciu kompromisu może okazać się rozdział między państwami rozwiniętymi a rozwijającymi się. Najefektywniejsze wydaje się dążenie do zawierania porozumień z państwami trzecimi, które w obecnej sytuacji będą postrzegać Unię jako partnera bardziej wiarygodnego niż Stany Zjednoczone.