



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 145 (1893), 17 października 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska  
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

## Perspektywy nowego otwarcia w relacjach Unii Europejskiej ze Stanami Zjednoczonymi

**Paweł Markiewicz, Melchior Szczepanik**

*Podczas wrześniowej wizyty w Brukseli sekretarz stanu USA Mike Pompeo zaproponował nowe otwarcie w relacjach USA–UE. Inicjatywa ta pokazuje, że w poszukiwaniu wsparcia w rywalizacji z Chinami i sukcesów dyplomatycznych w roku wyborczym prezydent Donald Trump dopuszcza korektę polityki wobec UE. Dla Unii to szansa na uniknięcie eskalacji sporu dotyczącego wymiany handlowej i uratowanie umowy z Iranem. Jednak rozbieżności w kwestiach gospodarczych i niechęć UE do zajmowania jednoznacznego stanowiska w sporze amerykańsko-chińskim sprawiają, że prawdopodobieństwo poprawy relacji jest umiarkowane.*

Relacje Unii Europejskiej ze Stanami Zjednoczonymi w okresie prezydentury Trumpa uległy pogorszeniu. Za krytycznymi opiniami prezydenta na temat Unii i polityki zagranicznej niektórych państw członkowskich poszły niekorzystne dla UE decyzje. Trump wypowiedział tzw. porozumienie nuklearne z Iranem (JCPOA) i zapowiedział wycofanie USA z porozumienia paryskiego w sprawie walki z ociepleniem klimatu. Negatywne konsekwencje dla unijnej gospodarki miały nałożone przez USA cła na stal i aluminium. Jednak sekretarz stanu podczas spotkań z politykami, którzy pod koniec roku zajmą najważniejsze stanowiska w UE (przewodniczących Komisji i Rady Europejskiej), zadeklarował gotowość USA do nowego otwarcia.

**Cele USA.** Trump może żywić nadzieję, że oferta „resetu” ułatwi mu przekonanie europejskich przywódców do bardziej zdecydowanego poparcia jego polityki wobec Chin, m.in. poprzez zablokowanie dostępu chińskiemu koncernowi Huawei do udziału w tworzeniu sieci 5G w UE. Rywalizacja geopolityczna i gospodarcza z Chinami, z której Trump uczynił jeden z kluczowych elementów swojej prezydentury, nie przyniosła do tej pory oczekiwanych rezultatów. Amerykański eksport do Chin spada, a w ciągu pierwszych siedmiu miesięcy 2019 r. Chiny osiągnęły nadwyżkę w handlu w wysokości 168 mld dol.

Trump liczy również na postęp w negocjacjach handlowych z UE. We wrześniu USA podpisały umowę handlową z Japonią, która przewiduje obniżenie ceł na amerykańskie produkty rolno-spożywcze o wartości 7 mld dol. Tymczasem negocjacje z UE, prowadzone od lipca 2018 r., gdy porozumienie Trumpa z przewodniczącym Komisji Europejskiej (KE) Jeanem-Claude’em Junckerem oddaliło zagrożenie wojny handlowej, przyniosły tylko częściowe efekty. Zgodnie z zapowiedzią Junckera i oczekiwaniami Trumpa import amerykańskiej soi do UE zwiększył się w drugiej połowie 2018 r. o 112%. Z kolei podpisana w lipcu br. umowa przewiduje, że UE zarezerwuje dla USA 77% kwoty na import wołowiny. Dla Trumpa ma to szczególne znaczenie, ponieważ stanowiący ważną część jego elektoratu farmerzy – w stanach kluczowych z punktu widzenia wyborów – ucierpieli w związku z ograniczeniem eksportu do Chin. Umowę obejmującą szerszy zakres produktów, szczególnie rolnych, Trump mógłby w nadchodzącej kampanii prezydenckiej przedstawić jako sukces potwierdzający jego wizerunek sprawnego negocjatora.

Zapowiedź wprowadzenia przez USA w połowie października dodatkowych ceł na produkty z UE (m.in. wina i sery) stawia zmianę stanowiska Trumpa pod znakiem zapytania. Wyrok trybunału Światowej

Organizacji Handlu w sprawie przeciwko Airbusowi o nielegalną pomoc państwową daje USA prawo do nałożenia ceł w wysokości 100% na towary z UE o wartości 7,5 mld dol. Amerykański Departament Handlu nie wykorzystał w pełni tej możliwości, ustalając wysokość ceł na 25% dla produktów spożywczych i przemysłowych oraz 10% na samoloty. Można więc przypuszczać, że Trump nie chce eskalować konfliktu, lecz wyrzucić dodatkową presję na UE.

Poprawa relacji z UE mogłaby ułatwić Trumpowi negocjacje z Iranem. Jest prawdopodobne, że Trump rozważy złagodzenie stanowiska wobec tego państwa i podjęcie próby wynegocjowania umowy, która mogłaby zastąpić JCPOA i stać się kolejnym atutem w nadchodzącej kampanii. We wrześniu prezydent zdymisjonował swojego doradcę ds. bezpieczeństwa Johna Boltona, jednego z głównych rzeczników bardzo krytycznego kursu wobec Iranu. Odnosił się również przychylnie do podejmowanych przez prezydenta Francji prób zaaranżowania jego spotkania lub rozmowy z prezydentem Iranu na marginesie Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych (ostatecznie ani jedno, ani drugie nie doszło do skutku z uwagi na odmowę strony irańskiej). Nie zapowiedział zaostrzenia polityki wobec Iranu po przeprowadzonym we wrześniu ataku na rafinerię w Arabii Saudyjskiej, który zarówno USA, jak i UE przypisują temu państwu.

**Priorytety UE.** Okoliczności sprzyjające poprawie relacji unijno-amerykańskich stwarza coraz bardziej rozpowszechniona wśród europejskich polityków i przedsiębiorców krytyczna ocena działań Chin. Zarzuty stawiane w Europie Chinom są bliskie sformułowanym przez prezydenta USA. Wypowiedzi komisarza elekta ds. handlu Phila Hogana sugerują, że będzie on realizował ostrzejszą politykę wobec Chin, zgodnie z założeniami nowej strategii opublikowanej przez KE w marcu br. Hogan zapowiedział m.in. skrupulatne kontrole dokonywanych przez podmioty chińskie przejęć firm europejskich, szczególnie w sektorze zaawansowanych technologii, a także ograniczenie dostępu do rynku UE firmom korzystającym z niedozwolonej pomocy państwa. KE ma również starać się o usuwanie barier dla działalności firm europejskich w Chinach i poprawić ochronę ich własności intelektualnej. Wobec Huawei państwa członkowskie zajmują jednak znacznie bardziej umiarkowane stanowisko niż Stany Zjednoczone.

Inicjatywę nowego otwarcia UE może postrzegać jako szansę na zahamowanie eskalacji sporu handlowego. USA są dla Unii kluczowym partnerem odbierającym 21% unijnego eksportu, którego wartość w latach 2008–2018 podwoiła się (z 248 mld do 504 mld euro). Ponadto UE ma dodatni bilans handlowy, który w ciągu tej samej dekady wzrósł z 65 mld do 139 mld euro. Kwestie handlowe są szczególnie ważne dla Niemiec, generujących niemal połowę unijnej nadwyżki w handlu z USA. Realizacja sformułowanej przez Trumpa od dłuższego czasu groźby wprowadzenia ceł na samochody miałyby poważne konsekwencje dla gospodarki RFN – 1/3 eksportowanych przez Niemcy samochodów trafia do USA. Mogłaby również uderzyć w polskich dostawców komponentów dla niemieckich producentów.

Nadzieje na znalezienie kompromisu z USA w kwestiach gospodarczych wzmacnia francusko-amerykańskie porozumienie w sprawie podatku cyfrowego. Zapowiedź wprowadzenia takiego podatku, który dotknąłby m.in. wielkie korporacje amerykańskie (np. Google i Facebook), wywołała krytyczną reakcję Trumpa. Zapowiadał on, że w odpowiedzi nałoży cła na francuskie produkty. Jednak na marginesie szczytu G7 zawarto ugodę, która zakłada, że USA nie podejmą działań odwetowych. Rząd Francji z kolei zobowiązał się do zwrotu różnicy, jeśli międzynarodowe rozwiązanie w zakresie podatku cyfrowego, wypracowywane obecnie na forum Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, przewidywałoby niższą stawkę podatku od przyjętej we Francji.

Przekonanie Trumpa do podjęcia negocjacji z Iranem, poza oddaleniem niebezpieczeństwa wojny w sąsiedztwie UE, umożliwiłoby firmom europejskim powrót do współpracy gospodarczej z tym państwem, obecnie znacznie utrudnionej w związku z amerykańskimi sankcjami. Obrona kluczowych elementów porozumienia JCPOA – wynegocjowanego z udziałem unijnej dyplomacji i traktowanego jako jej sukces – ma również znaczenie wizerunkowe.

**Wnioski i perspektywy.** Propozycja Trumpa sugeruje, że dostrzega on znaczenie UE jako sojusznika w polityce międzynarodowej i może być skłonny dokonać pewnej korekty w relacjach z nią. Wydaje się jednak, że jego stanowisko jest podyktowane raczej chęcią osiągnięcia doraźnych korzyści politycznych niż głębszą zmianą stosunku do UE. To nastawienie może sprzyjać próbom budowania porozumienia w takich kwestiach jak Iran czy podatek cyfrowy, które pozwoliłoby na osiągnięcie przynajmniej części celów UE. Wspólnota interesów powinna ułatwić zbliżenie stanowisk wobec Chin, jednak większość państw członkowskich – np. Niemcy cieszące się wysoką nadwyżką w handlu z Chinami – nie będzie gotowa do jednoznacznego opowiedzenia się po stronie USA. W sprawach handlowych trudno przypuszczać, by UE przystała na umowę, która mogłaby doprowadzić do ograniczenia nadwyżki w handlu z USA.

Duża dynamika zmian opinii Trumpa w polityce zagranicznej sprawia, że część państw członkowskich może być niechętna ustępstwom w imię niepewnej poprawy relacji. Niektóre z nich mogą zdecydować, że lepiej poczekać na kolejną administrację, szczególnie jeśli notowania Trumpa będą słabły, a procedura impeachmentu będzie postępować.