



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

BIULETYN

Nr 79 (1652), 8 czerwca 2018 © PISM

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

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Zapobiec wojnie handlowej. Niemcy wobec amerykańskich ceł na stal i aluminium

Sebastian Płóciennik

Niemcy należą do krajów, które mają najwięcej do stracenia w razie eskalacji obecnego sporu handlowego z USA. Dlatego mimo nałożenia przez administrację Donalda Trumpa ceł na stal i aluminium z UE opowiadają się za kontynuowaniem rozmów i dążeniem do kompromisu. Z punktu widzenia Polski ostrożność RFN jest korzystna: obniża ryzyko kryzysu w relacjach transatlantycznych, chroni interesy gospodarcze, otwiera też szansę na zablokowanie budowy Nord Stream 2.

W marcu br. USA ogłosiły nałożenie ceł na import stali i aluminium. Wynoszące odpowiednio 25% i 10% stawki nie zostały początkowo zastosowane wobec Unii Europejskiej ze względu na prowadzone przez obydwie strony rozmowy o możliwości zawarcia kompromisu. Ponieważ zakończyły się one fiaskiem, od 1 czerwca protekcyjistyczne regulacje obejmują także UE. Tym samym USA i Europa wkraczają w fazę otwartego gospodarczego konfliktu, którego eskalacji nie sposób wykluczyć. Do państw członkowskich UE najbardziej zaniepokojonych taką perspektywą należą bez wątpienia Niemcy.

Cena konfliktu. Stosunkowo najmniej emocji budzą bezpośrednie skutki dla samego sektora stalowego. Producenci, wśród których największy to Salzgitter z Dolnej Saksonii, Dillinger Hütte z Saary czy ThyssenKrupp, oczekują spadku portfela zamówień, ale na pewno nie w skali zagrażającej 85 tys. miejsc pracy w branży. Niemców uspokaja fakt, że firmy z USA są w wysokim stopniu zależne od importu wyspecjalizowanych produktów stalowych z RFN, dlatego po wprowadzeniu ceł będą zapewne składać wnioski o ich wyłączenie z restrikcji.

Obawy jednak rosną, jeśli rozważane są skutki dla konkurencji na rynku światowym. Decyzja Trumpa nie dotyczy bowiem tylko UE, ale też producentów z Azji i Rosji, którzy już próbują zamortyzować skutki ceł, zwiększając sprzedaż na innych rynkach. W konsekwencji może nastąpić długotrwały spadek cen, który skomplikuje sytuację europejskich – w tym niemieckich – producentów. Jeszcze bardziej niepokoi scenariusz eskalacji konfliktu handlowego. W razie podjęcia przez UE kroków odwetowych rośnie prawdopodobieństwo wprowadzenia przez USA ceł na samochody. Byłby to bolesny cios w niemiecką gospodarkę. Od eksportu do USA wynoszącego 500 tys. aut zależy w RFN 200 tys. miejsc pracy. Ponadto niemieccy producenci musieliby także dostosować swoje sieci kooperantów i poddostawców, co oznaczałoby z pewnością ogromne koszty.

Scenariusz eskalacji wiąże się z obawą o stabilność całego systemu handlu międzynarodowego, któremu Niemcy zawdzięczają w niemałym stopniu swoją dobrą kondycję gospodarczą. Eksport tego kraju poza UE wyniósł w ubiegłym roku 529,3 mld euro (nieco ponad 40% całości) i odpowiadał za dominującą część wynoszącej 244 mld euro nadwyżki handlowej. Obecne działania USA mogą zachęcić inne państwa do protekcyjizmu, co postawiłoby pod znakiem zapytania dotychczasowy, zależny od eksportu, model wzrostu gospodarczego w Niemczech. Do tego dochodzą koszty polityczne. Nie można wykluczyć, że

konflikt handlowy – zwłaszcza długotrwały – będzie osłabiał więzi transatlantyckie i utrudniał współpracę w ramach NATO.

Dylemat Niemiec. Komisja Europejska, do której należy prowadzenie polityki handlowej w UE, dokładała w ostatnich miesiącach starań, by utrzymać jedność państw członkowskich w działaniach wobec Amerykanów. Wiosną udało się uzgodnić, że w razie nałożenia przez USA ceł UE powinna rozpocząć działania na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO) oraz przygotować się do wprowadzenia retorsji wobec importu ważnych dla amerykańskiej gospodarki produktów na łączną kwotę 2,8 mld euro (wśród nich są soja, whisky, tekstylia, a także motocykle Harley-Davidson). Jednocześnie UE miała zaoferować USA rozmowy o ułatwieniach w dostępie do europejskiego rynku, pod warunkiem jednak bezwarunkowego i trwałego wyłączenia z ceł ochronnych na stal i aluminium.

Rząd w Berlinie zakładał dotąd, że stanowisko UE ma być głównie demonstracją siły, a do porozumienia ostatecznie dojdzie. Kalkulacja okazała się nietrafiona, a Niemcy znalazły się w bardzo niewygodnej sytuacji. Twarda odpowiedź UE może przyspieszyć wprowadzenie dotkliwych ceł na samochody – szczególnie bolesne dla gospodarki RFN – i rozpocząć wojnę handlową, która będzie miała także trwałe konsekwencje polityczne dla relacji transatlantyckich. Z drugiej strony brak reakcji Unii lub reakcja słabsza od zapowiadanej może być dla Trumpa zachętą do forsowania kolejnych narzędzi protekcyjnych. Powyższy dylemat Niemcy starają się rozwiązać, popierając z jednej strony wprowadzenie retorsji wobec USA, z drugiej sygnalizując Amerykanom gotowość do rozmów i ustępstw. W grę mogłoby wchodzić zaoferowanie USA wspólnej reformy WTO, nowej umowy handlowej zawierającej np. obniżenie ceł na towary przemysłowe lub wsparcie sprzedaży amerykańskiego LNG na europejskim rynku. Ustępstwem wobec USA mogłoby również być szybsze od zakładanego zwiększenie wydatków obronnych do 2% PKB. Wprawdzie na razie Angela Merkel wykluczyła taki krok, jednak oczywiste jest, że zmniejszyłby on nierównowagę w handlu z USA (np. poprzez zakupy amerykańskiej broni) i uciszył zarzuty Amerykanów o ignorowanie zobowiązań sojuszniczych w NATO.

Niemieckie spekulacje co do działań wobec USA spotykają się z krytyką w UE. Mnożą się zarzuty – np. wśród posłów Parlamentu Europejskiego – że rząd Merkel forsuje przede wszystkim własny interes gospodarczy i podważa wyłączne kompetencje UE w polityce handlowej. Narasta również irytacja we Francji, która skłania się ku zaostrzeniu kursu wobec USA. Karne cła mają być odpowiedzią nie tylko na amerykański protekcyjizm, ale też na wycofanie się Amerykanów z porozumienia nuklearnego z Iranem czy podważanie międzynarodowych porozumień w sprawie klimatu. Francuscy politycy są przekonani, że działania UE powinny uderzyć bezpośrednio w wyborczą kampanię Republikanów w wyborach do Kongresu. Cła należy więc maksymalnie upolitycznić, nakładając je na produkty wytwarzane w stanach o największym znaczeniu z punktu widzenia wyborczych kalkulacji tej partii. Miałoby to być sygnał dla Donalda Trumpa, że nie tylko USA mogą dzielić Europę, ale również UE ma potencjał wpływu na sytuację wewnętrzną w Stanach Zjednoczonych. Francuzi liczą na powtórkę scenariusza z 2003 r., gdy prezydent Bush wycofał się z ceł na stal po zdecydowanej reakcji UE.

Wnioski dla Polski. Punkt widzenia Polski na konflikt handlowy między UE a USA jest zdecydowanie bliższy niemieckiemu niż francuskiemu. Kluczowy jest czynnik polityczny: eskalacja sporu to ryzyko osłabienia NATO i utraty amerykańskiego parasola bezpieczeństwa. Interesy gospodarcze również przemawiają za kontynuowaniem rozmów i ewentualnymi ustępstwami. Polski eksport jest wprawdzie w niewielkim stopniu zależny bezpośrednio od USA, zagrożeniem jest jednak jego silne powiązanie z niemieckim przemysłem samochodowym. Jeśli w reakcji na retorsje UE Amerykanie nałożą cła na pojazdy Volkswagena i Daimlera, skutki odczują także polskie fabryki tych firm oraz poddostawcy.

Podobna do niemieckiej percepcja nie gwarantuje jednak zgody co do propozycji mających zapobiec eskalacji konfliktu z USA. Niekorzystne dla Polski mogłoby się okazać zaoferowanie Amerykanom asymetrycznych ustępstw w handlu produktami przemysłowymi i rolniczymi. W obydwu sektorach Polska zdobyła w ostatnich latach silną pozycję na europejskim rynku. Otwarcie na import z USA mogłoby oznaczać narażenie tej pozycji na szwank. Inne działania mogłyby liczyć na poparcie Polski. Na przykład zwiększenie wydatków RFN na armię wzmocniłoby zdolności militarne NATO i wygasiłoby szkodzący Sojuszowi spór o wywiązywanie się z zobowiązań do wydawania 2% PKB na obronę. Dodatkowo Polska byłaby zapewne ekonomicznym beneficjentem zwiększonego popytu w RFN i mogłaby liczyć na dalszy wzrost eksportu. Jednak najbardziej interesująco wygląda kwestia ewentualnych ustępstw w sferze polityki energetycznej. Amerykanie nie kryją, że za szczególne zagrożenie dla swoich interesów uważają budowę drugiej nitki Gazociągu Północnego i gotowi są nawet nałożyć sankcje na firmy zaangażowane w jej budowę. Z punktu widzenia Polski warto więc przekonywać partnerów w Berlinie, że dzięki rezygnacji z dalszego uzależniania się od Rosji w polityce energetycznej mogłoby nie tylko uzyskać ustępstwa USA w polityce handlowej, ale przy okazji rozwiązać wiele wątpliwości co do intencji politycznych Niemiec wobec Europy Środkowej.