



Na rozdrożu – problemy we współpracy USA i UE

Mateusz Piotrowski

Rosyjska agresja na Ukrainę zmusiła USA i UE do koordynacji polityki w strategicznych obszarach, w tym do zacieśnienia współpracy w kwestiach bezpieczeństwa. Przeszkodę w lepszym współdziałaniu stanowią jednak spory w relacjach gospodarczych, które dotyczą ceł na stal i aluminium oraz subsydiów klimatycznych. Brak porozumienia w tym zakresie będzie prowadzić do kolejnych napięć w stosunkach USA i UE, w długiej perspektywie utrudniając wspólnie transatlantyckiej rywalizację z Rosją i Chinami. Nierozwiązanie sporów utrudni dalszą współpracę w przypadku zmiany władzy w USA po wyborach prezydenckich w 2024 r.

20 października br. odbył się w Waszyngtonie drugi w trakcie prezydentury Joe Bidena szczyt Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej ([poprzedni miał miejsce w Brukseli w czerwcu 2021 r.](#)), podczas którego UE reprezentowali przewodnicząca KE Ursula von der Leyen i przewodniczący RE Charles Michel. Szczyt liderów był okazją do podsumowania odnowionej w 2021 r. współpracy politycznej i gospodarczej, a także koordynacji działań związanych z globalnymi wyzwaniami, takimi jak rosyjska inwazja na Ukrainę, rosnący potencjał Chin czy wojna Izraela z Hamasem. Choć zbieżność polityczna USA i UE jest obecnie większa niż kiedykolwiek, a obie strony dążą do osiągnięcia postępów we współpracy, na relacje oddziałują spory gospodarcze, a także odmienne podejście do Chin i do regulacji rynku cyfrowego.

Kwestie strategiczne i bezpieczeństwa. Pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. skłoniła USA i UE do zacieśnienia współpracy politycznej i koordynowania polityk w celu utrzymania jedności państw zachodnich. Głównymi obszarami stały się koordynacja sankcji i narzędzi kontroli eksportu, które były wymierzone przede wszystkim w Rosję, ale również Białoruś i Iran. USA i UE współpracowały ponadto w zakresie ustalenia wspólnego limitu cenowego na rosyjską ropę. Oba podmioty starają się także wzajemnie uzupełniać swoje działania na rzecz Ukrainy. [USA położyły większy nacisk na wsparcie wojskowe, nie rezygnując jednak z udzielania pomocy ekonomicznej i humanitarnej.](#) UE z kolei, skupiając się na bezpośredniej pomocy finansowej

i humanitarnej, podejmowała inicjatywy dotyczące bezpieczeństwa, np. [zwiększyła produkcję amunicji artyleryjskiej i jej dostawy na Ukrainę.](#) W kolejnych miesiącach kluczowe będzie zacieśnienie współpracy w zakresie zapobiegania omijaniu sankcji, a także intensyfikacja dialogu w sprawie [wykorzystania zamrożonych rosyjskich aktywów do odbudowy Ukrainy.](#)

Problemy we współpracy gospodarczej. Podstawą współpracy amerykańsko-unijnej pozostają kwestie gospodarcze. USA i UE są dla siebie najważniejszymi partnerami handlowymi – łączna wartość wymiany towarów i usług w 2022 r. wyniosła 1,3 bln dol. Państwa UE są największym obiorcą amerykańskich usług (238,6 mld dol.) i drugim w zakresie dóbr (350,8 mld dol., tuż po Kanadzie), z kolei UE jest dla USA największym źródłem importu towarów (553,3 mld dol.) i usług (166,7 mld dol.). Mechanizmem koordynacji polityki gospodarczej UE i USA jest powołana w 2021 r. Rada ds. Handlu i Technologii (TTC). Dotychczas odbyły się cztery spotkania ministerialne tego formatu, a piąte jest zaplanowane na koniec 2023 r. Jego prace koncentrują się wokół kontroli zagranicznych inwestycji i eksportu, standardów technologicznych czy zabezpieczenia łańcuchów dostaw. W mniejszym stopniu dotyczą wzajemnych relacji handlowych, a pomijają kwestię umowy o wolnym handlu (FTA), negocjacje której nie zostały wznowione od 2019 r. TTC była też kluczowym organem koordynacji odpowiedzi USA i UE na rosyjską agresję.

BIULETYN PISM

Na transatlantycką współpracę gospodarczą, w tym na działania TTC, oddziałują przede wszystkim dwie kwestie – spory o [subsydia przyjęte w amerykańskiej ustawie klimatyczno-inflacyjnej w sierpniu 2022 r.](#) oraz [cła na stal i aluminium wprowadzone w 2018 r.](#) i zawieszono w 2021 r. na dwa lata (do 31 października 2023 r.). [W pierwszej kwestii niezadowolono UE wynika z protekcjonizmu gospodarczego władz USA](#) i oferowania subsydiów na pojazdy elektryczne oraz montowane w nich baterie tylko firmom działającym na terytorium Ameryki Północnej oraz w państwach posiadających FTA z USA. W marcu br. UE i USA rozpoczęły negocjacje szerszego porozumienia o surowcach krytycznych, które ma częściowo rozwiązać problem wykluczenia firm z państw Unii z dostępu do subsydiów. W drugiej sprawie strony dążą do osiągnięcia szerszego porozumienia, które zniosłoby wzajemne cła, jednocześnie ograniczając udział chińskiego przemysłu metalurgicznego na obu rynkach. Służyć temu ma wprowadzenie restrykcyjnych kryteriów ekologicznych oraz zakaz nadmiernego subsydiowania tego sektora przez państwo (o co oskarżane są Chiny). Szczyt USA–UE nie przyniósł porozumienia w żadnej z tych kwestii. Strony odnotowały jedynie postęp w negocjacjach i zapowiedziały ich kontynuację w kolejnych dwóch miesiącach (przedłużając zawieszenie ceł do końca br.). Brak porozumień i ewentualne ponowne wprowadzenie sankcji będzie jednak zagrażało dalszemu postępowi amerykańsko-unijnej współpracy gospodarczej.

Pozostałe rozbieżności i wyzwania. Postęp we współpracy utrudniają również różnice wewnętrzne. Podczas szczytu USA–UE uwidoczniły je osobne spotkania von der Leyen i Michela z Bidenem. Główny problem stanowi podejście do współpracy z Chinami. Choć Stany Zjednoczone zrezygnowały już z gospodarczego odłączenia (*decoupling*) od Chin, którego osiągnięcie w praktyce byłoby trudne, [nadal dążą do obniżenia ryzyka w gospodarczych zależnościach \(derisking\) i chcą nakłaniać przedsiębiorców działających za granicą do lokowania firm w państwach przyjaznych \(friendshoring\)](#). Poparcie dla takich działań wyraża m.in. von der Leyen, jednak [część instytucji UE oraz państw członkowskich nie dostrzega zagrożeń we współpracy z Chinami](#). Tym samym niechętnie podchodzą do wspólnych inicjatyw jej ograniczenia, postrzegając je jako realizację głównie amerykańskich interesów i ingerencję w unijną niezależność. Stopniowo dochodzi jednak do zbliżenia UE i USA w tej materii. Przejawia się to także w postaci koordynacji polityki wobec Indo-Pacyfiku, który jest priorytetowym obszarem dla amerykańskich władz.

Kolejną istotną kwestią są różnice w zakresie usług cyfrowych. UE aspiruje do roli globalnego regulatora, wprowadzając flagowe projekty – [Akt o rynkach cyfrowych](#) i [Akt o usługach cyfrowych](#), i ma nadzieję na adaptację podobnych przepisów w innych częściach świata. Choć władze USA także dążą do wprowadzenia pewnych regulacji (np. w zakresie standardów sztucznej inteligencji wyprzedzają przyjęcie regulacji przez UE), ich podejście jest

dużo bardziej liberalne, także z uwagi na fakt oddziaływania na własne firmy stanowiące istotny element gospodarki państwa. Mimo to po stronie UE możliwe są pewne ustępstwa, np. w zakresie ochrony danych osobowych, w przypadku której [amerykański standard został uznany przez KE za wystarczający dla swobodnego przepływu danych](#).

Wnioski i perspektywy. Znaczenie współpracy USA i UE jest większe niż kiedykolwiek z uwagi na polityczną zbieżność i wspólne nastawienie do globalnych wyzwań, wzmacniające rolę wspólnoty transatlantyckiej w światowej polityce. Wykroczyła ona poza wymiar gospodarczy, obejmując także kwestie polityczne o znaczeniu dla globalnego bezpieczeństwa i porządku międzynarodowego. Działania te mają jednak charakter doraźny i długoterminowo nie stanowią fundamentu stosunków amerykańsko-unijnych, w przeciwieństwie do współpracy gospodarczej. Oba podmioty nie są też jednomyślne, co pokazuje m.in. kwestia współpracy z Chinami. Podzielane założenia w wielu strategicznych sprawach i podejście do wyzwań powinny jednak przemawiać za pogłębieniem współpracy, prowadząc do przełamania sporów w sferze gospodarczej. Długoterminowym wyzwaniem pozostawać będzie wspólne stanowisko wobec Chin i rozbieżności dotyczące kontroli sektora cyfrowego. Gotowość USA do większych ustępstw wobec UE może skłonić instytucje i państwa Unii do bardziej stanowczego – tym samym bliższego amerykańskiemu – stanowiska wobec Chin.

Brak porozumień gospodarczych może skutkować pogorszeniem relacji politycznych i w konsekwencji zagrozić wspólnej polityce USA i UE, a także ogólnej kondycji stosunków transatlantyckich. W krótkim terminie nie muszą one przekreślać politycznej zgodności obu podmiotów i ich jedności w podejściu do Rosji oraz pomocy Ukrainie. W dalszym ciągu będą współpracować i koordynować politykę w ramach szerszego formatu G7, w którym dwustronne spory nie odgrywają tak dużego znaczenia. W długim terminie na spory handlowe mogą natomiast nakładać się kolejne rozbieżności między USA i UE, które utrudnią rywalizację wspólnoty transatlantyckiej z Rosją i Chinami.

Osiągnięcie przez USA i UE porozumień w sprawach gospodarczych jest jedną z kluczowych kwestii, które mogą ustabilizować relacje transatlantyckie przed wyborami prezydenckimi w USA w 2024 r., które niosą za sobą dużą niepewność co do przyszłości współpracy z Unią. W przypadku zmiany władzy powróć może przekonanie o konkurencji ze strony UE, co będzie stanowić powód do wprowadzenia przez USA kolejnych środków subsydiowania własnej gospodarki, a nawet karnych ceł. Porozumienie stron w obu kwestiach jest w interesie Polski, której zależy na dobrej współpracy transatlantyckiej, tak gospodarczej, jak i politycznej. Dostęp do subsydiów klimatycznych powinien ponadto mieć ekonomiczne korzyści dla Polski, która jest drugim na świecie producentem baterii litowo-jonowych.