



# **Společná obchodní politika EU v éře Trumpovy administrativy**

**Kryštof Kruliš**



Společná obchodní politika Evropské unie je dlouhodobě označována za jednu z nejvíce úspěšných politik. Česká republika je v kontextu Evropské unie středně velkou zemí a díky svému členství může tuto politiku ovlivňovat a zároveň se podílet na jejích výsledcích. Ty jsou přitom významné. V souhrnu představuje Evropská unie stále největší světovou ekonomiku. Coby jednotný obchodní blok tak má možnost vyjednat výhodné podmínky přístupu na trh třetích států a zároveň výrazně ovlivňovat dění v mezinárodním obchodě skrze svůj jednotný celní sazebník a váhu svého hlasu v multilaterálních mezinárodních organizacích.

Administrativa Donalda Trumpa přinesla do oblasti mezinárodního obchodu dlouhou dobu neznámé prvky. Odklon od Transpacifického partnerství následoval tlak USA na Čínu a další významné hráče světového obchodu s cílem snížit schodky obchodní bilance USA. Rok 2018 pak přinesl zavedení cel na ocel a hliník, která od června nabyla účinnosti i vůči Evropské unii.

Asociace pro mezinárodní otázky (AMO) a zpravodajský portál EurActiv.cz v rámci projektu „Bridging the gap between the regions and the European Parliament“ uspořádaly 21. května 2018 v Ostravě **kulatý stůl „Obchodní politika Evropské unie a současné výzvy“**. Cílem diskuzního setkání bylo otevřít debatu o aktuální situaci v mezinárodním obchodě v kontextu společné obchodní politiky Evropské unie. Zvláštní pozornost byla věnována možným dopadům na Českou republiku, a zvláště pak ocelářský průmysl v Moravskoslezském kraji. Kulatý stůl svým úvodním příspěvkem zahájil poslanec Evropského parlamentu **Evžen Tošenovský** (ODS, ECR), člen výboru pro Průmysl, výzkum a energetiku (ITRE) a delegace Evropského parlamentu pro vztahy s Čínskou lidovou republikou. Do diskuse se dále v roli řečníků aktivně zapojili **Lucie Vondráčková**, ředitelka Odboru obchodní politiky a mezinárodních ekonomických organizací Ministerstva průmyslu a obchodu ČR, **Pavel Fára**, zástupce ředitele Sekce mezinárodních vztahů Svazu průmyslu a dopravy ČR, **Ondřej Štec**, specialista vnějších vztahů Ocelářské unie, **Lenka Fojtíková**, docentka Ekonomické fakulty Vysoké školy báňské – Technické univerzity Ostrava a **Jan Skipala**, z Krajské hospodářské komory Moravskoslezského kraje. Výstupem z debaty jsou níže uvedená shrnutí a doporučení adresovaná evropským institucím i domácím politikům a státní správě. Řadu z nich je možné považovat také za příspěvek do obecné veřejné debaty o výzvách, kterým Evropská unie v současnosti čelí v mezinárodním obchodě.

## Čína a ocelářství v současném mezinárodním obchodě

Globální produkci v ocelářském průmyslu v posledních letech dominuje Čína. Produkce oceli z téměř nulových hodnot, kterých Čína dosahovala před několika desetiletími, v současné době vyrostla do té míry, že se **z Číny stal výrobce, který produkuje více než polovinu světové produkce oceli (52,8 % světové produkce oceli)**<sup>1</sup>. Ocelářství se tak stalo jedním ze sektorů, ve kterém se liberalizace obchodu s Čínou a uznání jejího tzv. tržního statutu v rámci Světové obchodní organizace, setkávalo s největšími obavami z dopadů na producenty v ostatních státech.

Účastníci kulatého stolu se shodli na tom, že současná Čína může splňovat řadu principů fungování tržní ekonomiky, ale **v určitých sektorech (včetně ocelářství) působí výrazné netržní faktory**. Producenti oceli z Číny, ale i dalších zemí, které jsou v obdobném ekonomickém režimu se silným vlivem státního centrálního plánování, pak dokáží ocel a výrobky z ní produkovat za ceny, které jsou nižší, než jsou nákladové ceny ostatních výrobců a často nižší než samotné výrobní

<sup>1</sup> AmCham ČR „AMCHAM CZ STATEMENT ON US TARIFFS ON STEEL AND ALUMINIUM“, 1. června 2018, dostupné na: <http://www.amcham.cz/news/amcham-cz-statement-on-us-tariffs-on-steel-and-aluminum>.



náklady čínských výrobců. Cestou, jak nákladové ceny snížit, bývá nezřídka i zřetelná podpora ze strany státu. Do hry vstupují také **nižší ekologické standardy a pracovní a sociální podmínky zaměstnanců** v těchto zemích. Principy volné soutěže výrobců v mezinárodním obchodě by tak měly platit pro výrobce, kteří mají srovnatelné podmínky pro své fungování. **Liberalizace obchodu s Čínou by i nadále měla zohledňovat specifika jednotlivých sektorů a míru uplatnění tržních mechanismů, která v nich panuje.** Dosavadní opatření, která Evropská unie přijala s cílem bojovat proti dumpingovým a subvencovaným dovozům ze třetích zemí, lze proto považovat za nezbytná. Na kulatém stole bylo dále pozitivně hodnoceno také to, že problematika z oblasti průmyslu a mezinárodního obchodu se stala pevnou součástí práce delegace Evropského parlamentu pro vztahy s Čínskou lidovou republikou.

Zástupci ocelářského průmyslu zároveň poukázali na skutečnost, že **posilování regulatorních standardů v ocelářství, které se v následujícím desetiletí z Evropské unie předpokládá, podmínky pro jeho fungování uvnitř starého kontinentu ještě výrazně zpřísní.** To může vést k dalšímu odchodu průmyslu a sociálním dopadům, které by dále mohly posílit ekonomická a sociální specifika Moravskoslezského kraje oproti zbytku státu.

## Cla na ocel a hliník ze strany USA

**Administrativa Donalda Trumpa se začátkem března rozhodla zavést cla na ocel a hliník,** přičemž jejich zavedení zdůvodnila **požadavky národní bezpečnosti** dle ustanovení 232 zákona o rozšiřování obchodu (the Trade Expansion Act) z roku 1962, ve znění pozdějších předpisů.<sup>2</sup> Zavedení cel předcházela zpráva ministerstva obchodu (the Department of Commerce), která ohrožení národní bezpečnosti shledala ve stavu, kdy dovozy oceli do USA čtyřnásobně přesáhly vývozy a v případě hliníku dovozy pokrývají až 90 % primární poptávky po této surovině v USA.<sup>3</sup>

Ocelářství je specifický sektor, který je již historicky spojován s velkými infrastrukturními a strojírenskými projekty, a udržení výrobní kapacity na určité úrovni proto může být vnímáno coby otázka národní prestiže, či dokonce bezpečnosti státu. Nově zavedená cla se však vztahují na výrobce ze všech zemí mimo USA, pokud nezískaly na základě jednání s USA trvalou výjimku. Cla tak v době debaty hrozila a následně skutečně **vstoupila v účinnost (k 1.6. 2018) i vůči spojencům USA, včetně Evropské unie** a partnerů USA v rámci zóny volného obchodu NAFTA, tedy Kanady a Mexika. To vyvolává otázky takového charakteru, jako jaké rekce na zavedení cel mají být přijaty (viz níže), jakož i zda zdůvodnění otázkami národní bezpečnosti USA je v těchto případech na místě. Samotné hlasy ze strany USA se přitom rozcházejí. Zatímco diplomacie USA zdůrazňuje **potřebu zachovat kapacitu produkce těchto surovin z hlediska ochrany národní bezpečnosti, představitelé ministerstva obrany USA považují dodávky od spojenců za bezpečné, a naopak by uvítali zachování diverzifikace zdrojů. Americká obchodní komora zase poukazuje na negativní dopady cel na náklady ve výrobě a stavebnictví na území USA.**<sup>4</sup>

USA ve své reakci navíc zcela pomíjí hlavní důvod problémů ocelářů nejen v tzv. „prvním světě“, a to značnou produkční nadkapacitu (zejména u asijských producentů) oceli.

<sup>2</sup> Blíže viz Bílý dům „What You Need To Know: Section 232 Investigations and Tariffs“, 8. března 2018, dostupné na: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/need-know-section-232-investigations-tariffs/>.

<sup>3</sup> Tamtéž.

<sup>4</sup> AmCham ČR „AMCHAM CZ STATEMENT ON US TARIFFS ON STEEL AND ALUMINIUM“, 1. června 2018, dostupné na: <http://www.amcham.cz/news/amcham-cz-statement-on-us-tariffs-on-steel-and-aluminum>.



Zástupci ocelářského průmyslu v České republice na debatě zároveň poukázali na skutečnost, že budování kapacity ocelářského průmyslu s kvalitní produkcí je časově náročný proces. Mezinárodní obchod s ocelí dosud podléhal poměrně liberálnímu režimu a to celosvětově vedlo **k prohloubení výrobkové specializace**. USA proto budou zároveň, přinejmenším v prvních fázích po zavedení cel, čelit nedostatku některých specifických výrobků z oceli, které dosud převážně dováželi.

## Transatlantické obchodní vztahy v současnosti

Instituce Evropské unie prozatím zaujaly **uvážlivý a přiměřeně obezřetný přístup k otázce nových cel USA na ocel a hliník**. Dominujícím faktorem v této fázi byl zřetel k důležitosti transatlantického obchodu a investiční výměny mezi oběma stranami oceánu. Významným faktorem je nepochybně také transatlantické spojení v oblasti bezpečnosti a role USA v něm. **Ohrožení vztahů Evropské unie a USA případnou obchodní válkou by vedlo k oslabení obou stran**. Umírněné reakce dosud převládaly i v rámci debat v Evropském parlamentu, kde dřívější diskuse o Transatlantickém obchodním a investičním partnerství (TTIP) vyvolávaly plamenná vystoupení.

Evropská unie je v řadě ohledů otevřenější mezinárodnímu obchodu a spolupráci než USA. Příkladem může být míra otevřenosti přístupu k veřejným zakázkám, kde v Evropské unii je oficiálně podle některých statistik zpřístupněno zahraničním subjektům až 85 % veřejných zakázek, zatímco v USA tento ukazatel nepřesahuje 35 % veřejných zakázek.<sup>5</sup> Zároveň však i na straně Evropské unie lze nalézt určitá opatření, která jsou ze strany USA vnímána coby protekcionistická. Příkladem mohou být vyšší obecná cla na automobily, která uplatňuje Evropská unie, či míra dotací v zemědělství. Za méně příznivý přístup pro podnikání a otevřenost novým technologiím pak bývá v USA považován samotný přístup k regulaci, kterému v Evropské unii vévodí princip předběžné opatrnosti. Ač si to Evropská unie sama nepřipouští, je tento princip považován v USA i jiných částech světa za protekcionistický. To vše vede ke stavu, kdy **v transatlantických obchodních vztazích je problematické zcela jednoznačně označit jednu stranu za více otevřenou mezinárodnímu obchodu, než je strana druhá**.

Účastníci kulatého stolu se shodli na tom, že Evropská unie by měla **v jednáních usilovat o zvrácení rozhodnutí USA o uvalení cel na ocel a hliník, má však omezenější manévrovací prostor, než mají jiné státy, například Čína**. Mezi požadavky Trumpovy administrativy zaznívají například poukazy na **přebytek obchodní bilance**, který USA mají s Evropskou unií a obzvláště pak s některými zeměmi, jako je exportně úspěšné Německo. Evropská unie v první řadě nemůže přistoupit k **jednorázovému snížení cel** na automobily dovážené jen z USA. S ohledem na doložku nejvyšších výhod v rámci Světové obchodní organizace by tak musela učinit vůči dovozům automobilů ze všech členských států této organizace. Bylo by možné pouze sjednat **širší dohodu o volném obchodu** mezi Evropskou unií a USA, do které by šlo takové snížení cel zahrnout. To je však s ohledem na aktuálně zamrzlá jednání o dohodě TTIP politicky prozatím jen těžko představitelné. Komisařka pro mezinárodní obchod Cecilia Malmström zároveň v únoru 2018 opakovaně potvrdila, že všechny dohody o volném obchodě uzavírané Evropskou unií musí obsahovat odkaz na Pařížskou dohodu o ochraně klimatu, což je novou překážkou k nalezení dohody s USA. Dojednat širší dohodu o volném

<sup>5</sup> Viz například Renda et al., Andrea. 2013. Detailed appraisal of the impact assessment on rules concerning third countries' reciprocal access to EU public procurement. Directorate General for Internal Policies, 2013. BRIEFING NOTES – PRE-RELEASE VERSIONS.



obchodu tak pravděpodobně bude jen velmi obtížné, dokud nedojde k obměně administrativy na straně Evropské unie nebo USA. Na rozdíl od Číny nemá Evropská unie ani jednotlivé její členské státy možnost vyrovnat přebytky obchodní bilance **nákupy zboží z USA**. Čína se může v rámci jednání zavázat, že její státem řízené podniky budou v USA nakupovat zemědělské plodiny nebo letadla amerického výrobce Boeing. Evropská unie však nemá pravomoci soukromým subjektům něco takového nařizovat. Navíc se spektrum obchodní výměny mezi Evropskou unií a USA značně odlišuje od výměny mezi USA a Čínou. Prostor tak zbývá zejména u **zakázek obranného průmyslu** a snahy dosáhnout cíle vydávat 2 % HDP na obranu u členských států NATO, který většina evropských zemí aliance nedodrжуje.

## Transatlantické vztahy a extrateritorialita sankcí USA

Transatlantické vztahy dále komplikují i rozdílné přístupy k jaderné dohodě s Íránem, od které USA odstupují, a oznámily znovuzavedení sankcí. Jak bylo uvedeno na kulatém stole, tato situace má dvě roviny. Zásadní aspekt dohody s Íránem je bezpečnostně-politický. S ohledem na globální bezpečnost by mělo být snahou všech zúčastněných vyřešit v první řadě tento aspekt. Sekundární rovinou je otázka znovuzavedení sankcí, které USA uplatňují z pohledu Evropské unie s extrateritoriálními účinky. To znamená, že USA na jejich základě mohou postihovat i firmy z Evropské unie, které v Íránu obchodují v souladu s právním řádem své domovské země. Evropská unie v tomto ohledu avizovala aktivaci tzv. blokačního nařízení, které evropským firmám zakazuje sankcím USA ustoupit.<sup>6</sup> Hrozí tak další eskalace a zhoršování vztahů mezi Evropskou unií a USA.

## Jaká má být odpověď Evropské unie?

Účastníci kulatého stolu se shodli na tom, že reakce Evropské unie na zavedení cel na ocel a hliník ze strany USA má být umírněná, aby nevyvolala eskalaci k transatlantické obchodní válce. Zároveň je však vhodné zdůraznit nesoulad takovýchto cel s pravidly Světové obchodní organizace a vyslat signál v podobě **vyrovnávacích opatření**. Podoba těchto ustanovení diskutovaná v Evropské unii byla účastníky kulatého stolu označena za odpovídající situaci. Vhodné bylo shledáno i zacílení těchto opatření v podobě cel na vybrané luxusnější a ikonické výrobky z USA. Objem takto postiženého zboží by však měl zůstat v zásadě „vzdělávací“ a kontrolovaný tak, aby nevyvolal protiopatření ze strany USA. Zároveň se dle vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu podařilo zajistit, že takováto cla nebudou mít negativní vliv na průmysl v České republice, což by u jiných komodit z USA u navazující výroby mohlo hrozit. Aktuální podoba reakce Evropské unie by tak měla zohledňovat veškeré zájmy České republiky. Zároveň je třeba přijmout i **přiměřená ochranná opatření**. Cla na ocel a hliník uvalená ze strany USA již dříve u některých zemí nabyla účinnosti a důsledkem toho je hrozba přebytků oceli a hliníku na světových trzích, které budou dále zhoršovat postavení producentů těchto surovin v Evropské unii. Zde je vhodné mít na zřeteli ochranu domácího ocelářství. Zároveň však nepoškozovat nad nutnou míru ani další státy, které jsou samy již poškozené zavedením cel a ochranná

<sup>6</sup> Blíže k extrateritorialitě viz Rezková, Kruliš, Antal. „Studie dopadů uzavření Transatlantické dohody o obchodu a investicích mezi EU a USA (TTIP) na ČR a její hospodářství I“, duben 2016, AMO a VŠE, str. 243 a 444, dostupné na: <https://www.mpo.cz/assets/dokumenty/55303/63264/651957/priloha001.pdf>.



opatření by mohla vést k eskalaci vztahů s nimi. Poslední cestou obrany proti clům USA na ocel a hliník je **předložení věci Světové obchodní organizaci**.

## Mezinárodní obchod a Světová obchodní organizace (WTO)

Potřeba reformy Světové obchodní organizace (WTO) je již řadu let silně pocíťována. Proces liberalizace světového obchodu se s postupným rozrůstáním počtu členů WTO před časem zastavil. Svůj vliv na tom měla i skutečnost, že základní a snadno dosažitelné aspekty obchodu se podařilo pokrýt multilaterálními smluvními vztahy a dosažení shody v dalších oblastech, jako je zemědělství nebo ochrana investic, je na globální úrovni obtížné. Pozornost se tak postupně přesunula do oblasti plurilaterálních dohod, které by dílčí postup zaznamenaly v širší skupině států, i když ne všech. Administrativa prezidenta Trumpa přinesla do oblasti mezinárodního obchodu, zatím přinejmenším pro USA, odklon i od tohoto postupu. USA ukončily účast na Transpacifickém partnerství a kritiky se z jejich strany dostává i stávajícímu nastavení dohody NAFTA. **Prioritou se pro USA stala bilaterální jednání s jednotlivými státy.** Zároveň v důsledku nominační politiky USA hrozí zablokování odvolacího panelu při WTO. Za této situace se předmětem diskuse kulatého stolu stala také otázka, jakým způsobem má vystupovat Evropská unie.

Účastníci kulatého stolu se shodli na tom, že **vysoký počet členů WTO činí tuto organizaci v současné době téměř nereformovatelnou**. Při zániku WTO však hrozí, že se **nová celosvětově platná pravidla mezinárodního obchodu již nepodaří dojednat vůbec**. V nastalé situaci by se nová pravidla utvářela pod taktovkou nových silných hráčů v mezinárodním obchodě a mnohem výraznější vliv by tak získala **obchodní centra v Asii**, zejména Čína. Zánik WTO tak není v zájmu USA ani Evropské unie. **Cílem Evropské unie by mělo být nalézt spojence pro udržení systému WTO**. Cestou k tomu by mohlo být **překonání shora zmíněných sporných bodů s USA a nalezení společně prosazovaných témat**, která jsou v zájmu obou stran. Příkladem by mohla být snaha o prosazení široce uplatňovaných obranných mechanismů **proti dumpingu** v mezinárodním obchodě. Překonání sporných bodů mezi Evropskou unií a USA by rovněž mohlo být následováno vytvořením určité **dohody o novém údělu v mezinárodním obchodě**, která by do budoucna bránila eskalaci transatlantických sporů a usnadnila vzájemnou spolupráci.



## Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

AMO je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Tento přední český zahraničně politický think-tank není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskusi.



+420 224 813 460



[www.amo.cz](http://www.amo.cz)



[info@amo.cz](mailto:info@amo.cz)



Žitná 608/27, 110 00 Praha 1



[www.facebook.com/AMO.cz](https://www.facebook.com/AMO.cz)



[www.twitter.com/amo\\_cz](https://www.twitter.com/amo_cz)



[www.linkedin.com/company/amocz](https://www.linkedin.com/company/amocz)



[www.youtube.com/AMOCz](https://www.youtube.com/AMOCz)

---

## Kryštof Kruliš

Kryštof Kruliš je analytikem Výzkumného centra AMO se zaměřením na vnitřní trh a právo EU a vztah EU a anglofonních zemí.



[krystof.krulis@euractiv.cz](mailto:krystof.krulis@euractiv.cz)

---

Policy paper byl vydán v rámci projektu Bridging the gap between the regions and European Parliament realizovaného za podpory Evropského parlamentu. Partnerem projektu je zpravodajský portál EURACTIV.cz.