

JADWIGA KIWERSKA¹

Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu

Instytut Zachodni

ORCID: 0000-0002-4022-0775

DOI : 10.14746/rie.2024.18.5

Spór na linii Unia Europejska–Stany Zjednoczone o amerykańską ustawę antyinflacyjną

Wstęp

Spory gospodarcze i handlowe między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi nie należą do rzadkości. Szczególnie silne napięcia występowały w okresie prezydentury Donalda Trumpa (2017–2021), gdy to między Brukselą a Waszyngtonem doszło nawet do „wojny na cła”. Mogło się natomiast wydawać, że wobec tak silnych zawirowań na arenie międzynarodowej, wywołanych agresją Rosji w Ukrainie, gdy to po obu stronach Atlantyku uświadomiono sobie ponownie wagę i znaczenie współpracy transatlantyckiej, raczej będzie się unikało działań, które mogłyby zakłócić wzajemne relacje i osłabić ten bezprecedensowy układ amerykańsko-europejski.

Tymczasem przyjęta w USA pod koniec 2022 r. ustawa o redukcji inflacji, zwana też antyinflacyjną (*Inflation Reduction Act, IRA*), zakładająca ulgi podatkowe i specjalne dotacje dla firm stosujących technologie neutralną dla klimatu, o łącznej wartości 369 mld dol., wyraźnie zaogniła stosunki na linii Unia Europejska–Stany Zjednoczone. Strona europejska uznała, że subsydiowanie amerykańskiego „zielonego przemysłu” ma charakter protekcyjnistyczny i uderza w interesy przemysłu europejskiego. Próbowano więc przeciwdziałać tej – jak mówiono – nieuczciwej konkurencji ze strony amerykańskiego partnera, potęgując tym samym wrażenie o powrocie do sporu handlowego Stanów Zjednoczonych z Unią Europejską.

Warto zatem wyjaśnić istotę sporu na linii Bruksela–Waszyngton, przedstawić kolejne jego etapy i podjąć się oceny ewentualnych skutków dla współpracy amerykańsko-europejskiej. Zwłaszcza że współpraca ta ma fundamentalne znaczenie w sytuacji, gdy obecnie skala zagrożenia dla bezpieczeństwa Europy, spowodowana wojną w Ukrainie oraz konsekwencjami innych zawirowań i konfliktów w świecie, jest ogromna.

Kwestie handlowe w relacjach transatlantyckich

Znaczenie układu transatlantyckiego zwykle się wiązać ze współpracą w sferze polityki i bezpieczeństwa; dominacja tych kwestii w stosunkach amerykańsko-europejskich rzeczywiście nie podlega dyskusji. Jednak rola Unii Europejskiej jako ważnego



¹ Artykuł udostępniany jest na licencji Creative Commons – CC-BY-SA 4.0 – uznanie autorstwa, użycie niekomercyjne, na tych samych warunkach.

i zintegrowanego gracza gospodarczego na arenie globalnej spowodowała, że także kwestie gospodarcze i wymiana handlowa coraz mocniej kształtują relacje na linii Europa–USA. Dobrym tego przykładem był okres pierwszej prezydentury Trumpa, gdy do jego dążenie do zmniejszenia za wszelką cenę ujemnego bilansu handlowego Stanów Zjednoczonych (w 2016 r. ich deficyt handlowy wyniósł 502,3 mld dol.) uczyniło z UE, głównego obok Chin, rywala i niemal wroga, którego należało osłabić i rozbić (*Deficyt handlowy USA*, 2017). Zwłaszcza nakładanie wyższych ceł na towary sprowadzane z UE, np. na aluminium (10%) i stal (25%) w 2018 r., a także nieustanne zagrożenie kolejnymi podwyżkami ceł, w tym na samochody (20–25%), stanowiły dla administracji Trumpa instrument wywierania nacisku na Europę oraz realizowania stanowczej polityki wymierzonej w UE i niektóre jej państwa członkowskie.

Dotyczyło to zwłaszcza Niemiec, których potencjał gospodarczy opiera się głównie na eksporcie i które były szczególnie zainteresowane rynkiem amerykańskim – według danych opublikowanych przez Federalny Urząd Statystyczny (9.04.2018) nadwyżka Niemiec w handlu z USA wyniosła w 2017 r. ponad 60 mld dol. To m.in. pod adresem strony niemieckiej kierował Trump swoje zarzuty o nieuczciwych kontrahentach, stosujących nieuczciwe praktyki handlowe i zapowiadał wobec nich zastosowanie barier handlowych, wprowadzenie kolejnych wyższych ceł i innych ograniczeń po to, aby doprowadzić do tzw. sprawiedliwego handlu („fair trade”).

Na to wszystko reagowała Unia Europejska, wprowadzając cła odwetowe na takie towary amerykańskie, jak motocykle Harley-Davidson, jeansy czy amerykańska whisky (łącznie na produkty o wartości 3,3 mld dol.). W efekcie temperatura napięć na linii UE–Stany Zjednoczone, może nie osiągnęła jeszcze takiego poziomu, jak w relacjach handlowych amerykańsko-chińskich, jednak wskazywała, że mamy już do czynienia z ostrym sporem.

W takiej sytuacji nie było mowy o kontynuacji rozmów UE–Stany Zjednoczone na temat utworzenia Transatlantyckiego Partnerstwa w zakresie Handlu i Inwestycji (*Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP*). Negocjacje w sprawie zawarcia *TTIP* były bardzo intensywne w okresie prezydentury Baracka Obamy (2009–2017), któremu zresztą bardzo zależało na osiągnięciu porozumienia. I choć jego sojusznikiem w tej sprawie była kanclerz Angela Merkel, to jednak nie udało się – zanim Obama opuścił Białą Dom – osiągnąć celu. Administracja Trumpa odstąpiła od rozmów, podobnie zresztą jak wycofała Stany Zjednoczone z podpisanej przez administrację Obamy w 2016 r. umowy o Partnerstwie Transpacyficznym. Głównie dlatego, że Trump traktował wielostronne umowy handlowe, podobnie jak regulujące handel organizacje międzynarodowe jako zakłócenie wolnego handlu.

W każdym razie porzucenie przez administrację Trumpa negocjacji z przedstawicielami wspólnoty unijnej nad *TTIP* miało niemal symboliczne znaczenie dla ówczesnych relacji Europa–Stany Zjednoczone, gdyż oznaczało fiasko największego projektu transatlantyckiego ostatnich lat. Wprawdzie było ono kwestionowane przez część Europejczyków, obawiających się np. napływu amerykańskiej żywności genetycznie modyfikowanej, to jednak stworzenie strefy wolnego handlu między USA a UE stanowiłoby kolejny czynnik konsolidujący oba te światy.

Oceniając zatem z tej perspektywy czas pierwszej prezydentury Trumpa, to i w sferze gospodarczej pojawiło się wiele czynników osłabiających spójność układu trans-

atlantyckiego. Niewątpliwie kwestie handlowe wyznaczyły wówczas istotne pole konfliktu amerykańsko-europejskiego. Obie strony prowadziły spór, mierząc wzajemnie w swoje interesy, ale koszty tych napięć w większym stopniu ponosiła Europa, uzależniona od amerykańskiego sojusznika w różnych wymiarach, a szczególnie w obszarze bezpieczeństwa.

Dlatego też większość państw europejskich z ulgą i nadzieją przyjęła zwycięstwo Joe Bidena w wyścigu do Białego Domu w 2020 r., widząc w tym szansę na powrót do współpracy transatlantyckiej, a także na wyeliminowanie lub przynajmniej osłabienie napięć handlowych (*A Strategy to Revitalize Transatlantic Power*, 2020). Demonstrując wobec nowej administracji gotowość do przełamania impasu w relacjach handlowych, państwa UE chciały zagwarantować sobie intensywność eksportu do USA, co odnosiło się przede wszystkim do Niemiec. Z kolei dla ekipy Bidena kwestia wzmocnienia współpracy transatlantyckiej w zakresie polityki handlowej miała charakter priorytetowy głównie ze względu na Chiny. Nie ulegało bowiem wątpliwości, że najważniejszym wyzwaniem dla amerykańskiej polityki pozostały Chiny, strategiczny rywal USA w aspekcie politycznym i gospodarczym. Administracja Bidena, podobnie jak wcześniej ekipa Trumpa, liczyła na wypracowanie z europejskimi sojusznikami wspólnej agendy działań wobec Chin. Była więc zainteresowana przełamaniem impasu w relacjach handlowych z UE i stworzeniem lepszych perspektyw dla współpracy transatlantyckiej na pozostałych polach. W przypadku Trumpa wysiłki jego administracji, aby zbudować z Europą wspólny front przeciwko Chinom, raczej się nie powiodły. Zdecydował pełen nieufności i niechęci stosunek partnerów europejskich do Trumpa i jego zaskakujących działań.

Patrząc z perspektywy ekipy Bidena, oczekującej od Europy poparcia w starciu z zagrożeniem chińskim, podpisanie 30 grudnia 2020 r. porozumienia w sprawie umowy inwestycyjnej UE–Chiny (*Comprehensive Agreement on Investment, CAI*), zakładającego wzajemną liberalizację warunków inwestycyjnych oraz szersze otwarcie rynku chińskiego dla firm europejskich, należało ocenić jako działanie dość kontrowersyjne (Mears, Leali, 2020). Parafowanie *CAI* tuż przed wprowadzeniem się Bidena do Białego Domu, bez próby konsultacji z Waszyngtonem, nie służyło przywróceniu dobrej atmosfery w relacjach UE–Stany Zjednoczone². Mając tego świadomość, partnerzy europejscy, chcąc zatrzeć złe wrażenie wywołane *CAI*, zgłosili pod adresem nowej administracji propozycję regularnego amerykańsko-europejskiego dialogu strategicznego w sprawie Chin. Przyznawano, że wypracowanie skoordynowanego podejścia do zagrożenia chińskiego – prócz celów praktycznych związanych z sukcesem w rywalizacji z Pekinem – gwarantowało pomyślne perspektywy dla relacji transatlantyckich.

Taki sam cel przyświecał obustronnym wysiłkom na rzecz przełamania impasu w relacjach handlowych. Dlatego sporne kwestie handlowe, obok problemów politycznych i bezpieczeństwa, były przedmiotem rozmów Bidena podczas jego pierwszej jako gospodarza w Białym Domu wizyty na kontynencie europejskim, w czerwcu 2021 r. W Brukseli nowy prezydent Stanów Zjednoczonych spotkał się z wysokimi urzędnikami unijnymi. Może nie wszystko udało się wówczas załatwić, ale postęp

² Należy dodać, że przyjęcie *CAI* zostało zablokowane w Parlamencie Europejskim, gdzie do dzisiaj nie poddano go głosowaniu, demonstrując w ten sposób dystans wobec Chin.

w przełamaniu impasu na linii Bruksela–Waszyngton był widoczny. Częściowo rozstrzygnięto trwający 17 lat konflikt związany z amerykańskim dotowaniem Boeinga i dopłatami do Airbusa w UE, zawieszając na 5 lat wprowadzone wcześniej cła karne.

Choć nie było deklaracji, że administracja Bidena zrezygnuje z wyższych ceł na aluminium i stal, jednak optymistyczna była ocena rozmów dokonana przez stronę amerykańską. Katherine Tai, przedstawicielka USA do spraw handlu, stwierdziła, że „odbudowane partnerstwo handlowo-inwestycyjne z Unią Europejską jest priorytetem dla administracji i nasze wysiłki zakończyły się sukcesem” (Brewster, 2021). Wyrazem tego było powołanie unijno-amerykańskiej Rady ds. Handlu i Technologii (*Trade and Technology Council, TTC*), której spotkania planowano odbywać dwa razy w roku, z udziałem wyższych urzędników unijnych i przedstawicieli administracji amerykańskiej. Jej celem, obok umacniania partnerstwa na linii Bruksela–Waszyngton, miało być rozwiązywanie drażliwych kwestii handlowych i gospodarczych (*U.S.-EU Summit Statement, 2022*).

Nawet jeśli nie było zdecydowanego postępu w usuwaniu barier handlowych i zniesienia ceł obowiązujących od czasu Trumpa, to niewątpliwie udało się przywrócić dobrą atmosferę w relacjach między Stanami Zjednoczonymi a UE. Strona amerykańska nie kryła, że głównym czynnikiem motywującym ją do poprawy relacji z Europą było wyzwanie chińskie. „Zamiast walczyć z jednym z naszych najbliższych sojuszników, w końcu spotykamy się przeciwko wspólnemu zagrożeniu” – konkludowała rozmowy z przywódcami unijnymi Tai, stwarzając wrażenie pomyślnych perspektyw dla wzajemnych relacji (Brewster, 2021).

Inflation Reduction Act i reakcja Europy

Od tego momentu wiele się zmieniło. Z jednej strony agresja Rosji w Ukrainie, rozpoczęta 24 lutego 2022 r., dowodząc znaczenia i niezbędności sojuszu transatlantyckiego, wzmocniła więzy między USA a Europą, zmuszając też sojuszników do wzmoczonego wysiłku na rzecz bezpieczeństwa i obrony. Z drugiej strony nieprzewidywane jeszcze konsekwencje gospodarcze pandemii COVID-19 zostały zintensyfikowane następstwami wojny w Ukrainie, takimi jak kryzys energetyczny czy rosnąca inflacja. Problemy gospodarcze nie ominęły Stanów Zjednoczonych, czyniąc jeszcze trudniejszym zadanie skutecznej rywalizacji z Chinami.

W kontekście przede wszystkim sytuacji gospodarczej w Stanach Zjednoczonych, ale też troski administracji Bidena o kwestie ekologiczne należało widzieć *Inflation Reduction Act*, czyli ustawę antyinflacyjną, przyjętą w Kongresie, podpisaną przez prezydenta Bidena 16 sierpnia 2022 r., z wyznaczoną na 1 stycznia 2023 r. datą wejścia w życie (*Inflation Reduction Act of 2022, 2022*). Nazwano ją w USA „największą w historii inwestycją w walkę ze zmianami klimatycznymi”. Był to specjalny pakiet pomocowy o wartości 369 mld dol., zakładający ulgi podatkowe i przyznanie różnych form dotacji firmom z produkcją o charakterze ekologicznym („technologie neutralne dla klimatu”), inwestującym na terytorium Stanów Zjednoczonych. W podtekście chodziło o skłonienie firm, aby przenosiły produkcję do USA. Popierana przez prezydenta

Bidena ustawa zachęcała też konsumentów w Stanach Zjednoczonych do kupowania amerykańskich pojazdów elektrycznych („Buy American”). Sugerowało to, że administracja Bidena, udzielając ogromnego wsparcia dla amerykańskiego przemysłu, zamierza podążać za przykładem protekcjonistycznych praktyk Chin.

Ustawa antyinflacyjna, ogłaszająca subsydiowanie amerykańskiego „zielonego przemysłu”, stała się powodem nowego sporu na linii UE–Stany Zjednoczone. Szef unijnej dyplomacji Joseph Borrell powiedział krótko: „Amerykanie – nasi przyjaciele – podejmują decyzje, które wpływają na naszą gospodarkę” (Moens, Hanke Vela, Barigazzi, 2022). Dość zgodnie w Brukseli uznano, że działania zapowiadane w *Inflation Reduction Act* to nieuczciwa konkurencja ze strony amerykańskiego partnera i dyskryminująca unijnych producentów w branżach ekologicznych. Thierry Breton, komisarz UE ds. rynku wewnętrznego, mówił o „egzystencjalnym wyzwaniu” dla gospodarki unijnej (Balfour, 2022).

Zwłaszcza apel „Buy American” był szczególnie groźny zarówno dla produkcji europejskiej, wyspecjalizowanej w wytwarzaniu baterii elektrycznych do samochodów, jak i dla konkretnych branż samochodowych w Niemczech i we Francji. Strona europejska w działaniu ekipy Bidena dostrzegała zagrożenie związane także z możliwością „wysysania” inwestycji z Europy i przenoszenia ich na terytorium Stanów Zjednoczonych. Padały więc pytania, „czy Waszyngton jest nadal naszym sojusznikiem, czy nie?” Natychmiast nasuwała się też analogia z unilateralnymi, podporządkowanymi wąskiemu interesowi amerykańskiemu, działaniami tak krytykowanej w Europie administracji Trumpa. Efektem *Inflation Reduction Act* było więc ryzyko kolejnej transatlantyckiej wojny handlowej (Moens, Hanke Vela, Barigazzi, 2022).

Najwcześnieji i najsilniej zareagowano w Berlinie i Paryżu. Ta ostra reakcja stwarzała wrażenie, że rzeczywiście nastąpił powrót do sporu handlowego ze Stanami Zjednoczonymi z czasów prezydentury Trumpa. Podczas spotkania w stolicy Francji prezydenta Emmanuela Macrona z kanclerzem Olafem Scholzem, 26 października 2022 r., równie krytyczne podejście do *IRA* wyraźnie połączyło obu przywódców, pozostawiając jakby w tle nierozstrzygnięte spory na linii Berlin–Paryż. Nie będzie przesady w stwierdzeniu, że właśnie konieczność zdecydowanego zareagowania na perspektywę protekcjonistycznych tendencji w amerykańskiej polityce, groźnych dla gospodarki europejskiej, w tym szczególnie dla Niemiec i Francji, zmusiły oba państwa do współpracy. Ta wcześniej nie układała się najlepiej, bo Macron i Scholz wyraźnie różnili się w kwestii choćby polityki energetycznej, obronności europejskiej czy relacji z Chinami. Przypomnijmy, że planowane na październik 2022 r. francusko-niemieckie konsultacje międzyrządowe po raz pierwszy od prawie 20 lat przełożono na styczeń 2023 r., uzasadniając to odmiennością zdań w kilku ważnych sprawach. Powszechnie odebrano to jako silny zgrzyt w tym francusko-niemieckim tandemie, stanowiącym tradycyjnie motor napędzający Unię Europejską. Ale właśnie plany amerykańskie doprowadziły do pilnego spotkania na szczycie.

Konkluzją rozmów Macrona z Scholzem było ostrzeżenie, że Europa będzie musiała „zaatakować”. W odpowiedzi na działania Stanów Zjednoczonych „potrzebujemy europejskiej ustawy – takiej Buy European Act” – stwierdził prezydent Macron we francuskiej telewizji, tuż po spotkaniu z kanclerzem Niemiec. „Musimy zarezerwować nasze subsydia dla naszych europejskich producentów” – dodał. Następnie przywołał

podobne praktyki ze strony innych państw, mówiąc: „Macie Chiny, które chronią swój przemysł, USA, które chronią swój przemysł i Europę, która jest otwartym domem”. Mocno zaakcentował, że w tej sprawie nie ma między nim a kanclerzem Scholzem różnicy stanowisk: „Mamy prawdziwą zbieżność, aby posunąć się naprzód w tym temacie, odbyliśmy bardzo dobrą rozmowę” (Burchard, Caulcutt, 2022).

Było to o tyle ciekawe, że Niemcy, nawet w okresie pierwszej prezydentury Trumpa i trwającej wówczas wojny handlowej między USA a Unią Europejską, usilnie starały się o obniżenie napięć ze stroną amerykańską. Taką linię działania przyjęła kanclerz Merkel, nie chcąc pogarszać kondycji sojuszu transatlantyckiego, mimo że protekcjonizm Trumpa i jego walka na cła najsilniej uderzały w Niemcy. Taktyką kanclerz Niemiec było też scedowanie trudnych negocjacji ze stroną amerykańską na UE w przekonaniu, że Bruksela będzie w tej sprawie bardziej skuteczna niż Berlin, stanowiący główny punkt na celowniku prezydenta Trumpa. Wprawdzie sama też podejmowała osobiste rozmowy z Trumpem, ale tak jak wcześniej mogła wiele osiągnąć w bezpośrednich kontaktach z gospodarzami Białego Domu – George'em W. Bushem, a zwłaszcza Obamą, tak w okresie prezydentury Trumpa uznała, że wobec jego konfrontacyjnej polityki wymierzonej w Niemcy więcej osiągną instytucje unijne i urzędnicy brukselscy, a zadanie Berlina i jej osobiście to głównie łagodzenie napięć (Kiwerska, 2022, s. 189).

Teraz postawa kanclerza Scholza wydawała się być bardziej konfrontacyjna i to mimo tego, że USA były drugim pod względem wartości obrotów partnerem handlowym Niemiec (247 mld euro w 2022 r.). Po rozmowach Macrona i Scholza w Paryżu można było odnieść wrażenie, że Niemcy i Francja łączą siły przeciwko Waszyngtonowi, a sam kanclerz Niemiec zgadza się, aby UE ewentualnie wdrożyła środki zaradcze w formie bardziej dotacyjnej polityki przemysłowej jako odpowiedź na działania strony amerykańskiej. Wobec rysującej się perspektywy załamania wolnego handlu i wzrostu protekcjonizmu, Niemcy – dotąd ostoja liberalizmu, sprzeciwiające się francuskim propozycjom interwencjonistycznej strategii przemysłowej, ponieważ takie środki łamią tabu wolnego handlu – wyraźnie zmieniały podejście.

Nie wykluczało to wprawdzie rozmów z przedstawicielami administracji Bidena, która przecież w powszechnym przekonaniu Europejczyków była bardziej otwarta na negocjacje z europejskimi partnerami, niż było to podczas pierwszej prezydentury Trumpa. Okazja do tego nadarzyła się podczas nieformalnego spotkania w Pradze, 31 października 2022 r., ministrów unijnych z udziałem gościa z USA – odpowiedzialnej za handel sekretarz Tai, która specjalnie na ten jeden dzień przyleciała do Europy. Spotkanie to jednak niewiele dało – Tai nie zaproponowała żadnych ustępstw, a komisarz unijny ds. handlu Valdis Dombrovskis przyznał, że rozwiązanie sporu będzie trudne (Gijs, Moens, 2022). Podobnie było z prowadzonymi przez Brukselę negocjacjami ze stroną amerykańską. Powstało wrażenie, że administracja Bidena nie bierze pod uwagę obaw swoich europejskich sojuszników i nie zgadza się z zarzutami o nieuczciwą konkurencję. Ma natomiast na uwadze interes amerykańskich firm, wręcz zachęcając je do przenoszenia inwestycji z Europy i skłaniając Amerykanów do „kupowania amerykańskiego”.

Z perspektywy Paryża czy Berlina okazało się więc, że administracja Bidena, deklarująca zaangażowanie we współpracę z Europą, w sytuacji, gdy chodziło o żywotny interes amerykański, *de facto* działa podobnie jak ekipa Trumpa. Nie konsultowała

ze stroną europejską swoich decyzji, mimo że uderzały one w interesy gospodarcze głównych sojuszników Ameryki w Europie. Nawet wydawała się zaskoczona ostrą reakcją w Europie. Nie decydując się na zmiany swoich zamiarów, administracja Bidena zaproponowała, aby Europa, zamiast podgrzewać spór, który może zamienić się w kolejną wojnę handlową, skopiowała amerykański model subsydiów dla europejskiego przemysłu.

Temat zagrożenia amerykańskim protekcjonizmem powrócił podczas wizyty wicekanclerza Niemiec i ministra gospodarki Roberta Habecka w Paryżu, 22 listopada 2022 r. Rangę tej wizyty podniósł fakt, że niemiecki gość został w Pałacu Elizejskim przyjęty przez prezydenta Macrona. Konkretnym osiągnięciem było wspólne oświadczenie Habecka i francuskiego ministra gospodarki Bruno Le Maire, potwierdzające, że Niemcy i Francja zespoliły wysiłki w walce z ewentualnymi konsekwencjami ustawy antyinflacyjnej. W dokumencie wprawdzie nie użyto słowa „subsytia”, to wezwano do przyjęcia takiej „polityki przemysłowej UE, która umożliwi naszym firmom prosperowanie w globalnej konkurencji. Chcemy ściśle koordynować europejskie podejście do wyzwań, takich jak amerykańska ustawa o redukcji inflacji”.

W oświadczeniu zawarto zdanie o zapobieganiu negatywnym skutkom działań protekcjonistycznych ze strony „państw trzecich” oraz przyspieszeniu przez Komisję Europejską procedur zatwierdzania dotacji. Choć nie wymieniono z nazwy amerykańskiego sojusznika, to jednak nie było wątpliwości, kogo – obok Chin – ministrowie mają na myśli, mówiąc o praktykach protekcjonistycznych. Wobec determinacji Berlina i Paryża, aby skutecznie podjąć wyzwanie płynące zza Atlantyku, jako *pro forma* należałoby traktować passus zawarty w oświadczeniu, że wszelkie unijne środki pomocy państwa muszą być zgodne z zasadami Światowej Organizacji Handlu (*Joint Statement by Bruno Le Maire and Robert Habeck, 2022*).

Zwłaszcza że argumentując na rzecz nowej unijnej polityki przemysłowej, minister Le Maire w późniejszym wystąpieniu dowodził: „Weszliśmy w nową globalizację. Chiny są w tej globalizacji od bardzo dawna, wykorzystując pomoc państwową, która jest zarezerwowana wyłącznie dla chińskich produktów. Jest faktem, że USA właśnie wkroczyły w tę nową globalizację, aby rozwinąć swój potencjał przemysłowy na ziemi amerykańskiej. Europa nie może być ostatnim Mohikaninem” (Burchard, Leali, 2022).

Kilka dni później także minister Habeck, w rozmowie z dziennikarzem gazety „Handesblatt”, domagał się „zdecydowanej odpowiedzi” na amerykańską ustawę, przyznając, że będzie to wymagało szybszego zatwierdzenia decyzji Komisji Europejskiej dotyczących pomocy państwa, większych dotacji, a także zamówień „na produkty lokalne”. Było to równoznaczne z poparciem dla francuskiej propozycji „Buy European Act”, stwarzającej preferencje dla wykorzystania europejskich komponentów w kluczowych branżach, czyli działanie podobne do planów USA wobec ich produktów.

Zagrożenie dla wolnego handlu

Wprawdzie pomogłoby to Unii Europejskiej uniknąć exodusu kluczowych gałęzi przemysłu do Stanów Zjednoczonych lub Chin, a także pozwoliło jej utrzymać silną pozycję w wyścigu o produkcję zielonych technologii nowej generacji, ale równo-

cześnie byłoby niekorzystne czy nawet dyskryminujące dla innych partnerów handlowych. Pojawiły się też głosy ekspertów, że „oznaczałoby to odejście od wolnego handlu międzynarodowego i tym samym utratę przez UE wiarygodności jako strażnika globalnych zasad wolnego handlu, od których jest ona bardziej zależna niż USA”. Pytaniem było też, czy państwa UE będą w stanie wyasygnować choćby zbliżone pod względem wartości fundusze na dotacje dla „zielonego przemysłu”, jak zaplanowali to Amerykanie (Vinocur, 2022).

Stąd głos samego kanclerza Niemiec, który podczas konferencji gospodarczej, zorganizowanej w Berlinie przez redakcję dziennika „Süddeutsche Zeitung”, 22 listopada 2022 r., ostrzegał przed „przelicytowaniem konkurencji w zakresie subsydiów i cel ochronnych”. Scholz, obawiając się, aby reakcja na amerykańską ustawę nie wywołała nowej wojny handlowej, zasugerował, że rozwiązaniem sporu może być ograniczona umowa handlowa między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi. Nawiązał więc do zarzuconego przez administrację Trumpa projektu *TTIP* (Vinocur, 2022). Ostrą przeciwniczką pójścia podobną jak Amerykanie drogą była też Margrethe Vestager, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej, która przekonywała, że Unia Europejska powinna trwać przy otwartych rynkach. „Robienie tego, co robią Amerykanie i za co ich krytykujemy, byłoby odpowiedzią, która postawiłaby nas w tej samej sytuacji i bylibyśmy również krytykowani” – dowodziła Vestager (Vinocur, 2022).

Zresztą także minister Habeck, przemawiający na tym samym co kanclerz forum gospodarczym w Berlinie, przekonywał, że działania unijne powinny być zgodne z wielostronnymi zasadami handlowymi. Dodał jednak zastrzeżenie: „jeśli to możliwe” i ostrzegając, że w obliczu nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez USA i Chiny nie wystarczy tylko „krytykować i narzekać”, trzeba działać tak, aby „ustanowić równe szanse” ze Stanami Zjednoczonymi w zakresie zachęt dla zielonych technologii. Habeck przypomniał, że UE opracowała już środki polityki przemysłowej w celu pobudzenia produkcji krajowej, podając jako przykład europejską ustawę o chipach, mającą na celu zwiększenie europejskiej produkcji półprzewodników dzięki inwestycjom publicznym i prywatnym. Jego zdaniem byłaby to odpowiedź na działania strony amerykańskiej (Burchard, 2022).

W przekonaniu o konieczności wprowadzenia własnego planu subsydiów trwał natomiast prezydent Macron. Generalnie bowiem kwestia amerykańskiej ustawy antyinflacyjnej ożywiła tradycyjny spór między liberalnym, zorientowanym na wolny handel obozem w UE, reprezentowanym przez kraje nordyckie i niektórych urzędników Komisji Europejskiej (KE), a francuskim naciskiem na bardziej asertywną politykę przemysłową i handlową, którą zaczynał popierać Berlin.

W pewnym momencie w narrację uderzającą w wolny handel wpisała się także przewodnicząca KE. „Nowa asertywna polityka przemysłowa naszych konkurentów wymaga strukturalnej odpowiedzi. Europa zawsze będzie robić to, co jest dobre dla Europy” – oświadczyła Ursula von der Leyen, występując 3 grudnia 2022 r. w Brukseli. I dalej: „Istnieje ryzyko, że *IRA* może prowadzić do nieuczciwej konkurencji, spowodować zamknięcie rynków i rozdrobnienie tych samych krytycznych łańcuchów dostaw, które zostały już przetestowane przez COVID-19”. Przewodnicząca KE wspominała, że „niektórzy producenci rozważają przeniesienie przyszłych inwestycji z Europy do USA”. Nie wykluczając negocjacji z Waszyngtonem, to jednak – zdaniem von

der Leyen – nadszedł czas, aby UE ponownie oceniła swoje zasady dotyczące dotacji państwowych dla europejskiego przemysłu (Moens, Burchard, 2022).

Zajęcie stanowiska przez von der Leyen potwierdziło, że w samej KE wykształciły się już wyraźne linie podziału w kwestii subsydiów, czyli *de facto* zasad wolnego handlu. Skłoniło to do komentarzy, że jeśli UE, jeden z największych i ostatnich zwolenników otwartego i wolnego handlu, przystąpi do światowego wyścigu o subsydia, nie tylko podważy to globalny katalog przepisów handlowych, ale jeszcze bardziej osłabi *WTO*. „Byłby to również decydujący sygnał dla innych państw: zapomnij o przepisach, po prostu zadbaj o siebie” – pisali brukselscy komentatorzy (Moens, Burchard, 2022). Wobec takich tendencji szefowa *WTO*, przebywając z wizytą w Berlinie, ostrzegła: „Wzywamy naszych członków: nie patrzcie do wewnątrz, nie izolujcie się” (Moens, Burchard). Słowa Ngozi Okonjo-Iweali jedynie potwierdzały, że ustawa antyinflacyjna może mieć globalne, a nie tylko transatlantyckie konsekwencje.

Niewątpliwie było to kolejne po chińskich praktykach uderzenie w etos wolnego handlu. Paradoks sytuacji polegał na tym, że teraz przyczyną były w zamierzeniu przyjazne dla klimatu działania administracji amerykańskiej, która walcząc z zagrożeniami cywilizacyjnymi, powodowała nowy spór. A przecież walka ze zmianami klimatycznymi stanowiła jeden z priorytetów Unii Europejskiej i to znacznie wcześniej niż wyśliki te podjęli Amerykanie.

Wojna zażegnana?

Bojowa retoryka europejskich krytyków *IRA* nie zmieniała faktu, że perspektywa nowej, ostrej wojny handlowej ze Stanami Zjednoczonymi w sytuacji zdominowanej już konfliktem wojennym w Ukrainie, stanowiącym fundamentalne zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego, polityków w Europie i urzędników unijnych mocno przerażała. I chociaż nie ukrywano irytacji z powodu zachowania amerykańskiego partnera, to nie chciano zaostrzania konfliktu. Wiadomo też było, że na rozwiązanie sporu, czyli zanim *IRA* wejdzie w życie 1 stycznia 2023 r., pozostało niewiele czasu. Wizyta prezydenta Macrona w USA i spotkanie z prezydentem Bidenem, wyznaczone na 1 grudnia 2022 r., odebrano jako ostatnią próbę uniknięcia „wyścigu subsydiów” i „wojny handlowej” między Europą a USA, groźnych dla zasad handlu międzynarodowego, a przede wszystkim dla relacji transatlantyckich.

John Kirby, rzecznik Rady Bezpieczeństwa Narodowego, odnosząc się do nadchodzącej wizyty prezydenta Francji w USA, zapewniał, że Biały Dom „chce zrozumieć obawy [...] i znaleźć sposoby na rozwiązanie tych problemów, które budzą niepokój”. Po stronie europejskiej przewidywano, że prezydent Macron będzie naciskał na „większą jedność transatlantycką” w sprawie polityki inwestycyjnej, w tym ustępstwa pozwalające sojusznikom europejskim uzyskać takie same prawa w umowach o subsydiach, jak firmy amerykańskie (Caulcutt, Leali, 2022).

Już sama uroczysta oprawa powitania i przyjęcia prezydenta Francji przez prezydenta Bidena stwarzała korzystną atmosferę dla ewentualnego forsowania przez Macrona racji europejskich i skutecznego przekonania strony amerykańskiej o konieczności weryfikacji jej planów związanych z *IRA*. Podczas wspólnej konferencji prasowej

prezydent Biden zapowiedział wprowadzenie „pewnych poprawek”, które pozwolą firmom europejskim skorzystać z amerykańskiego pakietu subsydiów, dodając, że jest wiele rzeczy, które możemy wspólnie wypracować. Zresztą amerykański prezydent wydawał się zakłopotany, uświadomiwszy sobie przewidywane konsekwencje dla Europy ustawy antyinflacyjnej. „Nigdy nie zamierzałem wykluczyć tych, którzy z nami współpracują. Nie taki był zamiar. Wróciliśmy do biznesu. Europa wróciła do biznesu. I będziemy nadal tworzyć miejsca pracy w przemyśle wytwórczym w Ameryce, ale nie kosztem Europy” – zapewniał Biden (Caulcutt, 2022).

W podobnym duchu wypowiedział się prezydent Macron: „Odbyliśmy bardzo dobrą dyskusję na temat *IRA* i zdecydowaliśmy się zsynchronizować nasze podejście, a także nasze inwestycje, ponieważ podzielamy tę samą silną wolę zabezpieczenia naszego przemysłu”. Dodał, że wyjedzie z USA w spokoju i z zapewnieniem, które padło zarówno w amerykańskim Senacie, jak i w Białym Domu, że nie było zamiarem Ameryki szkodzić Europie. Konkretnym ustaleniem było utworzenie „grupy zadaniowej UE–USA”, odpowiedzialnej za rozwiązanie problemów wywołanych amerykańską ustawą antyinflacyjną, a także monitoring działań podejmowanych przez obie strony (Caulcutt, 2022).

Pomijając kurtuazyjność tonu, jaki zwykle towarzyszy wspólnym konferencjom prasowym przywódców państw, to zapowiedź wprowadzenia poprawek oraz podjęcie wspólnych rozmów napawały pewnym optymizmem. Pytaniem pozostało to, czy prezydent Biden, nawet mając szczerą intencję, zdoła przeforsować w Kongresie zmianę ustawy *IRA* w korzystnym dla Europy kierunku. Zwłaszcza że po przeprowadzonych już wyborach *mid-term* w listopadzie 2022 r. wiadomo było, że w przyszłej kadencji większość w Izbie Reprezentantów będzie miała Partia Republikańska. Zresztą także politycy Partii Demokratycznej, uważając ustawę antyinflacyjną za jedno z największych osiągnięć administracji Bidena i dostrzegając w niej ogromne korzyści gospodarcze i społeczne, w tym nowe miejsca pracy, nie wydawali się być zainteresowani powrotem do dyskusji nad *IRA* i uwzględnieniem w jej zapisach producentów z siedzibą na obszarze UE (Bade, Palmer, 2022).

Na Kapitolu padały głosy, że „europejscy partnerzy od dawna angażują się w znaczne inwestycje w swoim krajowym przemyśle”. Dowodzone, że „Dzięki ustawie o redukcji inflacji inwestujemy, aby zapewnić, że Ameryka, a nie Chiny, przewodzi przejściu na pojazdy elektryczne”. W odniesieniu do zagranicznych producentów samochodów formułowano następujące oczekiwania: „Chcielibyśmy, aby przyjechali i tutaj zbudowali fabryki, a następnie byli tego częścią” (Blade, Palmer, 2022).

Podnoszono jeszcze inne argumenty uzasadniające wprowadzenie dotacji do amerykańskiej produkcji pojazdów elektrycznych. Otóż, w 2021 r. eksport samochodów z państw UE do Stanów Zjednoczonych był o 22 mld dol. większy niż wartość samochodów amerykańskich wysłanych do Europy. Przypominano też, że blok unijny stosuje 10-procentowe cło na samochody z USA, podczas gdy strona amerykańska nakłada tylko 2,5-procentowe cło na import europejskich samochodów. Przewidywano również, że umożliwienie producentom europejskim dostępu do dotacji wywołałoby reakcję amerykańskich związków zawodowych, na których poparcie liczył prezydent Biden, zamierzający ubiegać się o reelekcję w 2024 r. Żartowano więc, że „prawdo-

podobieństwo wysłania przez prezydenta Bidena ustawy antyinflacyjnej do Kongresu, aby wprowadzono tam poprawki, jest tak samo wysokie jak odwołanie Święta Dziękczynienia” (Vinocur, 2022).

Dlatego sceptycyzm co do gotowości strony amerykańskiej pójścia na ustępstwa wyraził Breton, unijny komisarz ds. rynku wewnętrznego, odmawiając udziału w zaplanowanym na 5 grudnia 2022 r. w Waszyngtonie posiedzeniu funkcjonującej od czerwca 2021 r. i spotykającej się zgodnie z ustaleniami dwa razy w roku Rady ds. Handlu i Technologii. Francuz argumentował, że na agendzie spotkania *TTC* tematowi toczącego się sporu amerykańsko-unijnego, wywołanego ustawą antyinflacyjną, wyznaczono zbyt mało czasu, bo zaledwie niecałą godzinę (Scott, Lau, 2022).

Ale przecież gremium to – mimo krótkiej historii – sprawdziło się choćby jako platforma wymiany opinii między wysokimi urzędnikami unijnymi a przedstawicielami administracji amerykańskiej, takimi jak sekretarz stanu czy sekretarz handlu, służąc generalnie osłabianiu napięć między Brukselą a Waszyngtonem. Można było więc zadać pytanie, czy usztywnienie stanowiska strony unijnej nie zwiększy ryzyka transatlantyckiej wojny handlowej. Pytaniem było jednak i to, dlaczego wcześniej nie wykorzystano *TTC*, aby na tym forum podjąć temat opracowywanej przez stronę amerykańską ustawy antyinflacyjnej. Przecież Radę ds. Handlu i Technologii powołano m.in. w celu koordynacji takich zamiarów i działań.

Pozostało również pytaniem, czy prezydent Macron i część europejskich przywódców nie będzie dalej naciskała na wprowadzenie własnych praktyk w myśl proponowanej „Buy European Act”, czyli ustawy „kupuj europejskie”. I czy obie strony będą rzeczywiście zainteresowane osiągnięciem kompromisu, który zapobiegnie zarówno wojnie handlowej, jak i narastaniu tendencji protekcjonistycznych, prowadzących do załamania wolnego handlu? Każda z tych ewentualności uderzała w sojusz transatlantycki w kluczowym dla bezpieczeństwa europejskiego momencie. W każdym razie do daty wejścia w życie *Inflation Reduction Act* z początkiem 2023 r. nie zdołano osiągnąć żadnego konkretnego porozumienia i trudno było mówić, że spór został rozwiązany, a ewentualna wojna handlowa zażegnana.

Brak kompromisu

Dlatego jednym z głównych tematów spotkań polityków amerykańskich z ich europejskimi kolegami podczas dorocznego Światowego Forum Ekonomicznego w Davos, w połowie stycznia 2023 r., był właśnie spór wywołany potencjalnym amerykańskim protekcjonizmem i kosztem tego dla produkcji europejskiej. Obecni w Davos amerykańscy senatorowie i członkowie Izby Reprezentantów dość zgodnie argumentowali i to bez względu na przynależność partyjną, że ustawa antyinflacyjna stanowi inwestycję w amerykańskie bezpieczeństwo energetyczne i ekonomiczne, „a silniejsza Ameryka to silniejszy sojusznik Europy”. Senator Joe Manchin z Partii Demokratycznej, uchodzący za autora i głównego promotora kontrowersyjnej ustawy, dowodził: „Ta ustawa została zaprojektowana w celu wzmocnienia Stanów Zjednoczonych, abyśmy mogli pomóc naszym sojusznikom i przyjaciom. A jeśli ktoś tego potrzebuje to właśnie UE. Jeśli nie będziemy niezależni energetycznie, nie będziemy supermocarstwem

i nie utrzymamy tego statusu w świecie”. Sam zarzucił Europejczykom „hipokryzję po dziesięcioleciach europejskiego protekcjonizmu” (Ward, Lynch, 2023).

W odpowiedzi politycy amerykańscy usłyszeli, np. podczas nieformalnego spotkania z kanclerzem Scholzem, że *IRA* bezpośrednio zaszkodzi europejskiemu rynkowi samochodowemu. „Dotacje okażą się szkodliwe dla Niemiec i Europy i ostatecznie wywołają wojnę handlową” – przestrzegał kanclerz Niemiec. Podobne zarzuty padały ze strony większości obecnych w Davos polityków europejskich. Mimo że amerykańska delegacja nie kryła zaskoczenia skalą oburzenia Europy, to jednak nie zmieniono zdania, że „*IRA* jest dobra dla USA i europejskich sojuszników” i celem ustawy „nie było skrzywdzić kogokolwiek, a jedynie utrzymanie Ameryki silnej, abyśmy mogli pomóc naszym przyjaciołom” – jak uparcie powtarzał senator Manchin (Ward, Lynch, 2023).

Efekt rozmów w Davos był zatem mizerny: przyznano, że istnieją wyraźne różnice w ocenie sytuacji, proponowano Europejczykom przeniesienie produkcji na terytorium Ameryki i jedynie zapowiadano kontynuowanie rozmów. „Mamy prace do wykonania, aby się nawzajem usłyszeć” – deklarował senator Chris Coons z Partii Demokratycznej, przewodniczący amerykańskiej delegacji w Davos (Ward, Lynch, 2023a).

Po stronie europejskiej nie było jednak większej nadziei, że USA zasadniczo zmienią postanowienia ustawy antyinflacyjnej w kierunku korzystnym dla produktów europejskich. Potwierdzeniem tych obaw była wypowiedź przedstawicielki USA ds. handlu Tai, która po spotkaniu w Brukseli z komisarzem Dombrowskischem, na początku stycznia 2023 r., stwierdziła, że Unia Europejska musi „realistycznie” podejść do rozwiązywania problemów. W administracji Bidena nastąpiło więc usztywnienie stanowiska wynikające głównie z kalkulacji dotyczącej możliwości rewizji *IRA* w Kongresie i ewentualnych konsekwencji tych zmian, niekorzystnych dla interesu amerykańskiego. Nie bez racji w komentarzach oceniano, że *IRA* to nie tyle ustawa o redukcji inflacji, co generująca w USA wzrost gospodarczy i to liczyło się dla strony amerykańskiej najbardziej (Petersdorff-Campen, 2023).

Rozwój wypadków potwierdził też to, że w Unii Europejskiej nie było powszechnej zgody na subsydiowanie „zielonej produkcji”, co wspólnie już forsowały Francja i Niemcy. Sygnały o planach poluzowania zasad pomocy państwa wychodziły też z Komisji Europejskiej. Opór natomiast stawiały inne państwa UE, obawiające się, że dwóm potęgom gospodarczym wspólnoty chodzi o wsparcie własnego przemysłu na jednolitym rynku kosztem mniej zamożnych państw. W takim kontekście symboliczna była wspólna wizyta ministrów Habecka i Le Maire’a w Waszyngtonie, na początku lutego 2023 r., potęgująca obawy o „zmowę francusko-niemiecką”. W Brukseli pojawiły się nawet głosy, że wyolbrzymia się, zwłaszcza we Francji, zagrożenie wywołane ustawą antyinflacyjną. „Ryzyko *IRA* zostało przerysowane przez te państwa, które są bardziej zainteresowane elastycznymi ustaleniami dotyczącymi pomocy państwa” – komentował Simone Tagliapietra, ekspert think-tanku Bruegel (Lynch, Moens, 2023)³.

³ W takim kontekście należy wspomnieć, że podczas krótkiej, roboczej wizyty kanclerza Scholza w Waszyngtonie, 3 marca 2023 r., prawdopodobnie temat ustawy antyinflacyjnej i jej konsekwencji podczas rozmowy z prezydentem Bidenem nie został poruszony. Przynajmniej obaj przywódcy w oficjalnych wystąpieniach temat ten pominęli milczeniem. Być może Scholz, nie podejmując spor-

Motywowane takim podejrzeniem państwa te wystosowały w lutym 2023 r. do Komisji Europejskiej apel o zachowanie „wielkiej ostrożności” w rewizji zasad określających pomoc państwa. Wśród sygnatariuszy apelu były m.in. Polska, Czechy, Węgry, Łotwa, Słowacja i Dania. Niektóre z nich obawiały się, że wojna o subsydia z USA będzie też walką o dotacje między państwami członkowskimi UE. Polska z kolei, rządzona przez PiS, tradycyjnie była nieufna wobec każdej propozycji wychodzącej z Berlina. W efekcie przedstawicielstwa państw członkowskich UE w Brukseli dość zgodnie zadeklarowały wolę dokładnego przeanalizowania, jaki wpływ będzie miała *IRA* na gospodarkę europejską, zanim rozpocznie się dyskusję nad systemem pomocy państwa.

W trwającym sporze unijno-amerykańskim niewiele zmieniła wizyta w USA, 10 marca 2023 r., przewodniczącej Komisji Europejskiej. Chociaż oficjalnie głównym tematem rozmów von der Leyen z prezydentem Bidenem (a także sekretarzem stanu i doradcą prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego) była wojna w Ukrainie i realizacja wspólnych amerykańsko-europejskich działań, wspierających Kijów, to jednak na agendzie znalazły się też kwestie gospodarcze. Pojawiły się nawet głosy, że to ewentualne konsekwencje ustawy antyinflacyjnej były przedmiotem szczególnej troski przewodniczącej KE.

We wspólnym oświadczeniu Bidena i von der Leyen, opublikowanym po ich spotkaniu, na pierwszym miejscu postawiono kwestie czystej ekologicznie gospodarki, jednak nie znalazły się w nim żadne konkrety odnoszące się do ewentualnej rewizji *IRA*. Były wprawdzie podniosłe stwierdzenia, że „Stany Zjednoczone i Unia Europejska podejmują nowe kroki w celu pogłębienia naszych stosunków gospodarczych, budując przyszłe gospodarki oparte na czystej energii, stawiając czoła wspólnym wyzwaniom gospodarczym i wyzwaniom związanym z bezpieczeństwem narodowym”. Były również deklaracje o zaangażowaniu „w walkę z kryzysem klimatycznym”, o „przyspieszeniu globalnej gospodarki czystej energii”. Jako element tej walki wymieniono właśnie amerykańską ustawę o redukcji inflacji i unijny Zielony Ład. A następnie stwierdzono, że „budując i wzmacniając własne bazy przemysłowe czystej energii, inwestując w branże przyszłości, Stany Zjednoczone i Unia Europejska stworzą dobrze płatne miejsca pracy i zapoczątkują pozytywne cykle innowacji [...], przyspieszając globalną sprawiedliwą transformację energetyczną”. Optymizm pozbawiony konkretów dominował również we fragmencie oświadczenia, w którym nawiązywano do wcześniej powstałej grupy zadaniowej UE–USA ds. ustawy o redukcji inflacji, która – jak napisano – „skutecznie pogłębiła nasze partnerstwo w zakresie tych wspólnych celów i podjęła praktyczne kroki naprzód w zakresie zidentyfikowanych wyzwań” (*Joint Statement by President Biden and President von der Leyen*, 2023).

Jeśli wcześniej ktoś miał nadzieję, że wizyta przewodniczącej KE, którą ze względu na sprawowaną funkcję można było uważać za ten adres w Europie, pod który – jak to zastanawiał się niegdyś Henry Kissinger – mógłby się zwrócić, gdy „chciał zadzwonić do Europy”, osiągnie jakiś postęp w sprawie *IRA*, to na pewno był rozczarowany efektami wizyty von der Leyen w Waszyngtonie.

nej kwestii, liczył na dobrą wolę strony amerykańskiej, czyli złagodzenie *IRA* i utrzymanie dobrego dostępu do rynku amerykańskiego, a może – podobnie jak kiedyś kanclerz Merkel – pozostawił Brukseli tę kwestię do negocjowania z Waszyngtonem.

Podobnie niewiele zmieniły kontakty przedstawicielki USA ds. handlu z unijnym komisarzem ds. handlu. Wprawdzie przy okazji spotkania w ramach *TTC*, pod koniec maja 2023 r., komisarz Dombrowskis zapewniał, że „Stany Zjednoczone są naszym największym partnerem handlowym [...] Widzimy więc wyraźnie zarówno polityczne, jak i gospodarcze znaczenie dla rozwoju naszych stosunków”. W podobnym duchu wypowiadała się Tai, zapewniając, że USA i UE mają wiele wspólnych celów i zasad. Jednak Europejczycy oczekujący, że spotkanie to zakończy się porozumieniem, które pozwoli europejskim producentom samochodów skorzystać z amerykańskich ulg podatkowych zgodnie z *IRA*, mogli czuć się rozczarowani. Żadne ustalenia nie zapadły, mimo że obie strony mówiły o konieczności osiągnięcia porozumienia, które – jak to określiła Tai – „pozwole nam wykorzystać siłę połączonego rynku USA i UE do stworzenia zachęt do czystszej produkcji w przyszłości” (Moens, Overly, Aarup, 2023).

Głos ekspertów

Tymczasem do głosu doszli eksperci, którzy poddali analizie i ocenie ewentualne konsekwencje funkcjonującej już amerykańskiej ustawy antyinflacyjnej⁴. Pierwsze wyniki opublikował w czerwcu 2023 r. Monachijski Instytut Ekonomiczny (ifo). Przeprowadzone wśród ponad 1300 ekspertów ekonomicznych z różnych państw świata badania pokazały, że istnieje dość zróżnicowana ocena potencjalnych skutków *IRA*. Największe zaniepokojenie amerykańskie działania wywołały wśród ekspertów we Francji i w Niemczech. Podczas gdy w ujęciu globalnym zaledwie 7% ekonomistów przewidywało negatywne skutki *IRA*, to w przypadku Francji i Niemiec wskaźnik ten przekroczył aż 80%. Wysokie wyniki zanotowano także w krajach Beneluksu i Danii. Większość ekspertów z Francji (78%) i Niemiec (51%) spodziewała się relokacji firm z ich państw. Około 51% respondentów z państw Europy Zachodniej opowiadało się za wykorzystaniem państwowych środków zaradczych w reakcji na *IRA*. Z przeprowadzonych badań wynikało, że np. w Polsce, Czechach i na Węgrzech kwestia amerykańskiej ustawy antyinflacyjnej nie absorbowała zbytnio uwagi polityków czy ekspertów, co należało tłumaczyć jej minimalnym – jeśli w ogóle – wpływem na sytuację eksportową tych państw. Jakkolwiek trudno nie dostrzec, że np. Polska mogłaby zostać dotknięta przez przekierowanie do USA części inwestycji, które w ramach tzw. *friendshoringu*⁵ znalazłyby się na jej terytorium („Monitor Gospodarczy IZ”, 2023).

Jeśli zaś w Polsce eksperci podejmowali ten temat, to głównie w aspekcie czynnika wzrostu napięcia na linii UE–Stany Zjednoczone, groźnego dla układu transatlantyckiego. W artykule pod wymownym tytułem *Wojna o amerykańskie subsydia nie jest nikomu potrzebna* autor, wówczas dyrektor Polskiego Instytutu Ekonomicznego, próbował również zarysować – w kontekście *IRA* – scenariusz działania dla europejskiej

⁴ W połowie 2023 r. w wielu stanach realizowano już inwestycje korzystające z ulg i dopłat w ramach *IRA*, m.in. ruszyła budowa fabryki baterii dla aut elektrycznych. Łącznie zapowiedziano już 40 nowych projektów o wartości 44 mld dol.; oznaczało to 32 tys. nowych miejsc pracy.

⁵ *Friendshoring* to przenoszenie inwestycji z państw zachodnich do państw położonych blisko i wyznających podobne wartości.

produkcji przemysłowej. Proponował: „Zamiast skupiać się na potencjalnie negatywnych efektach *IRA*, UE potrzebuje zabezpieczyć swoje łańcuchy dostaw przed zagrożeniami płynącymi z możliwych decyzji autorytarnych Chin”. Stawiał też wyraźnie na współpracę ze stroną amerykańską, pisząc: „Tworzymy klaster zielonych zachęt inwestycyjnych w Europie i USA, reindustrializujemy się, żeby być bardziej bezpieczni”. Apelowal o podpisanie z USA umowy o wolnym handlu, aby „istniał level-playing field między dwoma geopolitycznymi partnerami” (Arak, 2023).

Kolejna wypowiedź ekspertów, tym razem z Francji i Niemiec, mogła zaskoczyć swoimi konkluzjami. Opublikowany 21 września 2023 r. raport autorstwa niemieckiej Rady Ekspertów Ekonomicznych oraz jej francuskiego odpowiednika zawierał ocenę amerykańskiej ustawy antyinflacyjnej i jej konsekwencji, a także przedstawiał zalecenia odnoszące się do europejskiej polityki przemysłowej (*Inflation Reduction Act*, 2023). Ton raportu był daleki od wcześniejszych, alarmujących opinii polityków z Francji czy Niemiec. Już na początku eksperci odnotowali „ambitną reakcję Stanów Zjednoczonych na zmiany klimatyczne” oraz prostotę i celowość *IRA*, zwłaszcza w porównaniu z programami europejskimi (dokładnie: system subsydiów i obniżek podatkowych *IRA* jest bardziej przystępny, wydajny i skuteczny niż europejskie, bardziej rozdrobnione programy). Pojawiła się jednak opinia, że zaproponowane formy wsparcia są sprzeczne z zasadami *WTO*, a także powodują zakłócenia w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, skłaniając też firmy europejskie do przenoszenia swojej działalności do USA.

Równocześnie autorzy raportu przestrzegali przed „wyścigiem na subsydia”, raczej zalecali poszukiwanie wspólnych rozwiązań drogą unijno-amerykańskich negocjacji. Najważniejszą sugestią raportu był jednak apel o uproszczenie i przyspieszenie procedur przyznawania dotacji w UE. Niemieccy i francuscy eksperci stwierdzili też, że pomoc UE powinna koncentrować się na sektorach, w których państwa unijne albo posiadają przewagę, albo mogą ją osiągnąć. Zwrócenie uwagi na prorynkowy charakter *IRA*, ułatwiający firmom długofalowe planowanie oparte na transparentnym i stabilnym systemie wsparcia państwowego, zaowocowało kolejnym zaleceniem, aby takie elementy pojawiły się też w programach UE.

Niewątpliwie, takie oceny wprawdzie mogły ostudzić nieco emocje, a zalecenia – stanowić szansę dla europejskiej polityki przemysłowej w starciu z *IRA*, to jednak raport nie rozwiązywał problemów, zwłaszcza w zakresie przenoszenia inwestycji z Europy do Stanów Zjednoczonych czy objęcia „zielonej produkcji” z Europy amerykańskimi subsydiami.

Swego rodzaju epilogiem na obecnym (maj 2024 r.) etapie sporu amerykańsko-unijnego, wywołanego ustawą antyinflacyjną, było fiasko rozmów Komisji Europejskiej z USA w ramach *TTC*, na początku kwietnia 2024 r. Nie udało się osiągnąć porozumienia, mimo że było to spotkanie na wysokim szczeblu, z udziałem sekretarza stanu Blinkena i sekretarza handlu Giną Raimondo po stronie amerykańskiej (*Joint Statement of the Trade and Technology Council*, 2024). „Rozczarowujący” – jak to określili przedstawiciele niemieckiego Stowarzyszenia Przemysłu Motoryzacyjnego i Federacji Niemieckiego Przemysłu – wynik spotkania polegał na tym, że nie będzie amerykańskich dotacji do zakupu elektrycznych samochodów sprowadzonych z państw UE do Stanów Zjednoczonych (w założeniu dotacja ta sięgałaby do 15 tys.

dol.). Strona europejska nie mogła spełnić stawianego przez Amerykanów warunku, że 40% „minerałów krytycznych” w akumulatorach samochodów elektrycznych będzie pochodzić z USA lub państw, z którymi mają one umowę o wolnym handlu (wówczas dotyczyło to tylko Kanady i Meksyku).

Wyznaczało to następne pole sporu w relacjach UE ze Stanami Zjednoczonymi, tym razem odnoszące się do „minerałów krytycznych”. Negocjacje amerykańsko-unijne dotyczące podpisania ograniczonej umowy o wolnym handlu „minerałami krytycznymi” będziemy więc obserwować w najbliższej (i dalszej) przyszłości. Od ich powodzenia będzie w dużym stopniu zależał rozwój wydarzeń związanych ze sporem wokół amerykańskiej ustawy antyinflacyjnej. W każdym razie znaleźliśmy się na nowym etapie tego sporu.

Konkluzje

Wprawdzie spory handlowe na linii Stany Zjednoczone–Unia Europejska pojawiały się już poprzednio, to jednak te napięcia związane z *IRA* – ze względu na wojnę Rosji w Ukrainie – były szczególnie groźne. Nie można bowiem zakładać, że możliwa jest dobra współpraca amerykańsko-europejska w zakresie bezpieczeństwa, gdy równocześnie obie strony toczą spory o charakterze gospodarczym. Układ transatlantycki obejmuje także współdziałanie w obszarze gospodarki i jego dobre funkcjonowanie ma dzisiaj ogromne znaczenie. Chodzi przecież także o wyzwanie chińskie, którego skuteczne podjęcie wymaga współpracy USA i Europy.

Trzeba podkreślić, że przyczyną tych napięć była przyjęta przez Kongres i podpisana przez prezydenta Bidena w 2022 r. ustawa o redukcji inflacji, oznaczająca subsydiowanie amerykańskiego „zielonego przemysłu”. Jej konsekwencje – jak przewidywano – uderzą w interesy przemysłu europejskiego, choćby w efekcie realizacji zasady „kupowania amerykańskiego” czy „wysysania” inwestycji z obszaru UE. Pod adresem administracji Bidena kierowane były więc zarzuty o tendencje protekcyjnystyczne, podobne do działań Trumpa, a także wysuwano pretensje o ignorowanie europejskich sojuszników i nieuczciwą konkurencję.

Plany europejskie przeciwdziałania „protekcjonizmowi” USA zakładały m.in. podjęcie podobnych jak amerykańskie działań: subsydiowania przemysłu czy zastosowania „Buy European Act”. Byłoby to jednak sprzeczne z unijnymi normami konkurencji, naruszało zasady promowane przez Światową Organizację Handlu oraz prowadziło do wojen handlowych. Dlatego istniały różnice zdań zarówno wśród urzędników UE, jak i państw członkowskich co do przyjęcia „polityki subsydiów” i „kupowania europejskiego”. Takie działania najsilniej forsowano w Paryżu.

Należy jednak odnotować zespolenie wysiłków Niemiec i Francji w walce z planami administracji Bidena, wynikające m.in. z tego, że to gospodarki tych dwóch państw – jak zakładano – mogą być najbardziej dotknięte konsekwencjami *IRA*. Warto zauważyć też fakt, że to prezydent Macron, a nie np. kanclerz Scholz, podjął się próby przekonania Amerykanów do weryfikacji ustawy antyinflacyjnej. Deklaracje Bidena, zapowiadająca negocjacje i wprowadzenie poprawek, pozwalały na pewien optymizm, jednak pozostały one tylko deklaracjami i nie rozwiązały sporu.

Zdecydowane stanowisko strony amerykańskiej w kwestii realizacji *IRA* bardzo silnie wybrzmiało podczas Światowego Forum Ekonomicznego w Davos, w połowie stycznia 2023 r., czyli w momencie wejścia w życie ustawy antyinflacyjnej. Także kolejne spotkania na różnym szczeblu i w różnych konfiguracjach między USA a UE nie przybliżyły stron do porozumienia. Pojawił się nawet nowy wątek w sporze dotyczący np. „minerałów krytycznych”.

Równocześnie trzeba przyznać, że pewne koncyliacyjne tony odnoszące się do oceny *IRA* pojawiły się natomiast w opracowaniach niektórych kręgów eksperckich w Europie. Podkreślając walory amerykańskiej ustawy antyinflacyjnej, zwłaszcza jej proekologiczny sens czy prorynkowe podejście, postulowano poszukiwanie wspólnych rozwiązań na drodze negocjacji między UE a USA oraz wyeliminowanie „wojny na subsydia”. Sugerowano zmiany w europejskiej polityce przemysłowej, co mogłoby być czynnikiem obniżającym temperaturę sporu unijno-amerykańskiego.

Niewątpliwie, każda próba studzenia emocji w relacjach amerykańsko-europejskich, czy to drogą negocjacji i uwzględnienia w programie *IRA* zastrzeżeń UE, czy poprzez sensowne zmiany w jej polityce przemysłowej (np. poprzez europeizację programów wsparcia), służyła utrzymaniu spójności układu transatlantyckiego. Ze względu na obecną sytuację międzynarodową w Europie i świecie wydaje się, że obu stronom powinno zależeć, aby kwestie gospodarcze nie osłabiały sojuszu transatlantyckiego.

Author Contributions

Conceptualization (Konceptualizacja): Jadwiga Kiwerska

Data curation (Zestawienie danych): Jadwiga Kiwerska

Formal analysis (Analiza formalna): Jadwiga Kiwerska

Writing – original draft (Piśmiennictwo – oryginalny projekt): Jadwiga Kiwerska

Writing – review & editing (Piśmiennictwo – sprawdzenie i edytowanie): Jadwiga Kiwerska

Competing interests: The author have declared that no competing interests exist (Sprzeczne interesy: Autor oświadczył, że nie istnieją żadne sprzeczne interesy)

Bibliografia

- Arak P. (2023), *Wojna o amerykańskie subsydia nie jest nikomu potrzebna*, „Rzeczpospolita” z dnia 10.05.2023.
- A Strategy to Revitalize Transatlantic Power* (2020), belfercenter.org, December 2020, <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/2020-12/Transatlantic/StrongerTogether.pdf>, 10.10.2024.
- Bade G., Palmer D. (2022), *Congressional Democrats: Not a chance of reopening climate law*, „Politico” z dnia 30.11.2022, <https://www.politico.com/news/2022/11/30/climate-law-subsidies-macron-00071379>, 10.10.2024.
- Balfour R. (2022), *Transatlantic Woes: Neither Side Can Have it All*, „Carnegie Europe” 1.12.2022, <https://carnegieeurope.eu/europe/strategic-europe/2022/12/transatlantic-woes-neither-side-can-have-it-all?lang=en¢er=europe>, 10.10.2024.

- Brewster J. (2021), *U.S., EU Agree to End 17-Year Boeing-Airbus Trade Dispute*, „Forbes” z dnia 15.06.2021, <https://www.forbes.com/sites/jackbrewster/2021/06/15/us-eu-agree-to-end-17-year-boeing-airbus-trade-dispute/?sh=ecf99d1442d3>, 10.10.2024.
- Burchard H. von der (2022), *Berlin warns to France's „Buy European” plan as global trade rules erode*, „Politico” z dnia 24.11.2022, <https://www.politico.eu/article/paris-and-berlin-mull-buy-european-as-global-trade-rules-erode/>, 10.10.2024.
- Burchard H. von der, Caulcutt C. (2022), *Scholz and Macron threaten trade retaliation against Biden*, „Politico” z dnia 27.10.2022, <https://www.politico.eu/article/france-and-germany-find-ground-on-a-common-concern-u-s-protectionism/>, 10.10.2024.
- Burchard H. von der, Leali G. (2022), *Germany and France join forces against Biden in subsidy battle*, „Politico” z dnia 22.11.2022, <https://www.politico.eu/article/germany-france-biden-green-subsidy-inflation-reduction-act-robert-habeck-bruno-le-maire/>, 10.10.2024.
- Caulcutt C. (2022), *Trade war averted? Macron gets Biden to ‘tweak’ his industrial subsidies*, „Politico” z dnia 1.12.2022, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-joe-biden-us-france-lands-unexpected-concession-on-inflation-reduction-act/>, 10.10.2024.
- Caulcutt C., Leali G. (2022), *Macron to Biden: C'mon, we're allies*, „Politico” z dnia 28.11.2022, <https://www.politico.eu/article/macron-heads-to-washington-on-mission-to-avert-transatlantic-trade-war/>, 10.10.2024.
- Deficyt handlowy USA w 2016 r. wyniósł 502,3 mld dol.* (2017), wnp.pl, 7.02.2017, <https://www.wnp.pl/finanse/deficyt-handlowy-usa-w-2016-r-wyniosl-502-3-mld-dol,291489.html>, 10.10.2024.
- Gijis C., Moens B. (2022), *America's Tai faces uphill battle to defuse EU trade war fears*, „Politico” z dnia 31.10.2022, <https://www.politico.eu/article/eu-trade-officials-scramble-to-solve-transatlantic-trade-dispute-katherine-tai-valdis-dombrovskis/>, 10.10.2024.
- Inflation Reduction Act of 2022* (2022), congress.gov, 16.08.2022, <https://www.congress.gov/117/plaws/publ169/PLAW-117publ169.pdf>, 10.10.2024.
- Inflation Reduction Act: How should the EU react?* (2023), 21.09.2023, <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/en/start/news/the-inflation-reduction-act-how-should-the-eu-react.html>, 10.10.2024.
- Joint Statement by Bruno Le Maire and Robert Habeck: „We call for a renewed impetus in European industrial policy”* (2022), 22.11.2022, <https://presse.economie.gouv.fr/22112022-joint-statement-by-bruno-le-maire-and-robert-habeck-we-call-for-a-renewed-impetus-in-european-industrial-policy/>, 10.10.2024.
- Joint Statement by President Biden and President von der Leyen* (2023), whitehouse.gov, 10.03.2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/10/joint-statement-by-president-biden-and-president-von-der-leyen-2/>, 10.10.2024.
- Joint Statement of the Trade and Technology Council* (2024), whitehouse.gov, 5.04.2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/04/05/u-s-eu-joint-statement-of-the-trade-and-technology-council-3/>, 10.10.2024.
- Kiwerska J. (2022), *Niemcy we wspólnocie transatlantyckiej*, w: *Interesy-wartości-kompromisy. Polityka zagraniczna Niemiec w erze Merkel*, red. K. Janoś, A. Kałabunowska, J. Kiwerska i in., Poznań.
- Lynch S., Moens B., Stolton S. (2023), *France and Germany go it alone as EU summit prepares to tackle fightback against US*, „Politico” z dnia 8.02.2023, <https://www.politico.eu/article/france-and-germany-go-it-alone-as-eu-leaders-meet/>, 10.10.2024.
- Mears E., Leali G. (2020), *EU-China investment deal hits a snag as US exerts pressure*, „Politico” z dnia 22.12.2020, <https://www.politico.eu/article/eu-china-investment-deal-no-show-us-forced-labor/>, 10.10.2024.

- Moens B., Burchard H. von der (2022), *Europe First: Brussels gets ready to dump its free trade ideals*, „Politico” z dnia 5.12.2022, <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-joe-biden-trade-europe-first-brussels-gets-ready-to-dump-its-free-trade-ideals/>, 10.10.2024.
- Moens B., Hanke Vela J., Barigazzi J. (2022), *Europe accuses US of profiting from war*, „Politico” z dnia 24.11.2022, <https://www.politico.eu/article/vladimir-putin-war-europe-ukraine-gas-inflation-reduction-act-ira-joe-biden-rift-west-eu-accuses-us-of-profiting-from-war/>, 10.10.2024.
- Moens B., Overly S., Aarup S. A. (2023), *We can work it out, say US and EU, but trade dispute lingers*, „Politico” z dnia 26.06.2023, <https://www.politico.eu/article/us-eu-trade-dispute-electric-car-tax-credit-steel-valdis-dombrovskis-katherine-tai/>, 10.10.2024.
- „Monitor Gospodarczy IZ” 6/2023, pod red. P. Andrzejewskiego, [https://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,6045,6f35817d169fcbd0153c6333b8a7cdfc/Monitor%20Gospodarczy%20IZnr%206.2023%20\(maj%202023\).pdf](https://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,6045,6f35817d169fcbd0153c6333b8a7cdfc/Monitor%20Gospodarczy%20IZnr%206.2023%20(maj%202023).pdf), 10.10.2024.
- Petersdorff-Campen W. von (2023), *Amerika importiert mehr Elektroautos aus Europa*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z dnia 18.08.2023, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/auto-verkehr/usa-importieren-mehr-e-autos-aus-europa-bidens-teure-klimapolitik-19109905.html>, 10.10.2024.
- Scott M., Lau S. (2022), *European Commissioner Thierry Breton pulls out of EU-US summit*, „Politico” z dnia 2.12.2022, <https://www.politico.eu/article/thierry-breton-pulls-out-of-eu-us-trade-tech-summit/>, 10.10.2024.
- U.S.-EU Summit Statement* (2022), whitehouse.gov, 15.06.2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/>, 10.10.2024.
- Vinocur N. (2022), *Biden keeps ignoring Europe. It's time EU leaders*, „Politico” z dnia 25.11.2022, <https://www.politico.eu/article/joe-biden-ira-inflation-reduction-us-ignores-eu/>, 10.10.2024.
- Ward A., Lynch S. (2023), *US Lawmakers in Davos tell Europeans: America's not protectionist*, „Politico” z dnia 16.01.2023, <https://www.politico.eu/article/world-econommic-forum-us-lawmakers-pitch-von-der-leyen-in-davos-were-not-protectionist/>, 10.10.2024.
- Ward A., Lynch S. (2023a), *You're hurting my country: Manchin faces Europe's wrath*, „Politico” z dnia 19.01.2023, <https://www.politico.com/news/2023/01/19/joe-manchin-davos-inflation-reduction-act-europe-00078510>, 10.10.2024.

Streszczenie

Elementem składowym wspólnoty transatlantyckiej, obok aspektów politycznych i bezpieczeństwa, są też kwestie gospodarcze i handlowe, które ostatnio stały się przyczyną narastającego sporu na linii USA-Unia Europejska. U podstaw obecnych napięć leży przejęta w 2022 r. amerykańska ustawa antyinflacyjna (Inflation Reduction Act) zakładająca ulgi podatkowe i przyznanie korzyści/dotacji amerykańskim firmom z produkcją o charakterze ekologicznym, inwestującym na terytorium USA. W Europie uznano, że jest to działanie protekcyjnistyczne i nieuczciwa konkurencja. Najbardziej zagrożone poczuły się Niemcy i Francja. W reakcji na działania administracji Bidena także po stronie UE pojawiły się sugestie subsydiowania własnego przemysłu, co – łamiąc zasady wolnego handlu - w sumie mogło doprowadzić do „wojny na subsydia”. Podjęto także rozmowy, w których UE liczyła na uwzględnienie przez USA jej zastrzeżeń. Mimo deklarowanej po obu stronach woli negocjacyjnej nie udało się osiągnąć porozumienia.

Słowa kluczowe: UE, USA, Niemcy, Francja, ustawa antyinflacyjna, protekcyjnizm, wojna na subsydia

Dispute Between the European Union and the United States over the US Inflation Reduction Act

Summary

A component of the transatlantic community, in addition to political and security aspects, are also economic and trade issues, which have recently become the cause of a growing dispute between the US and the European Union. At the root of the current tensions is the US Inflation Reduction Act, adopted in 2022, which provides for tax breaks and the granting of benefits/subsidies to US companies with green production investing in the US. In Europe, this was considered to be protectionist and unfair competition. Germany and France felt the most threatened. In response to the Biden administration's actions, there were also suggestions on the EU side to subsidize its own industry, which – in violation of free trade principles – could actually lead to a “subsidy war”. Trade talks were also held in which the EU hoped that the US would take its concerns into account. Despite the declared willingness to negotiate on both sides, no agreement could be reached.

Key words: EU, USA, Germany, France, Inflation Reduction Act, protectionist, subsidy war