



■ Nowy etap wojny handlowej Unia Europejska - USA?

Jadwiga Kiwerska

Wydawało się, że agresja Rosji w Ukrainie, uzmysławiając opinii międzynarodowej skalę zagrożenia imperializmem rosyjskim, stała się czynnikiem silnie konsolidującym wspólnotę transatlantycką. Stany Zjednoczone, udzielając bezprecedensowej pomocy Ukrainie i konsekwentnie deklarując przywiązanie do art. 5 traktatu waszyngtońskiego o wzajemnej obronie, czego wyrazem było m.in. wzmocnienie wschodniej flanki NATO, potwierdziły, że obrona sojuszników w Europie jest priorytetem amerykańskiej polityki bezpieczeństwa, podobnie jak więź z Europą/Unią Europejską pozostaje filarem polityki zagranicznej Waszyngtonu. Także sojusznicy europejscy, kształtując wspólnie z USA strategię i taktykę wobec wojny w Ukrainie, choćby wprowadzając kolejne pakiety sankcji uderzających w Rosję, a także solidarnie ze stroną amerykańską wspierając Kijów, inwestowali w sojusz transatlantycki.

Spory handlowe w relacjach transatlantyckich

Elementem składowym wspólnoty transatlantyckiej, obok aspektów politycznych i bezpieczeństwa, są jednak też kwestie gospodarcze i handlowe, które ostatnio stały się przyczyną narastającego sporu na linii USA-Europa. Strona europejska ma już bardzo przykre doświadczenia w zakresie relacji gospodarczych i handlowych z USA. W czasie prezydentury Donalda Trumpa relacje te weszły w stadium nawet niewypowiedzianej wojny handlowej.

Dążenie Trumpa do zmniejszenia ujemnego bilansu handlowego USA (w 2016 r. ich deficyt handlowy wyniósł 502,3 mld dol.) spowodowało, że Unia Europejska, obok Chin, stała się groźnym konkurentem, którego należało osłabić i rozbić. Nakładanie wyższych ceł na towary sprowadzane z Europy, np. na aluminium (10%) i stal (25%) w 2018 r., a także zagrożenie kolejnymi podwyżkami ceł, np. na samochody (20-25%), stanowiło dla

Redakcja:

Małgorzata Bukiel
Karol Janoś
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 28(510)/2022
08.12.2022

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

administracji Trumpa instrument wywierania nacisku oraz realizowania polityki wymierzonej w UE i niektóre jej państwa członkowskie. Dotyczyło to zwłaszcza Niemiec, głównego eksportera w UE, mocno zainteresowanego rynkiem amerykańskim (w 2017 r. niemiecka nadwyżka w handlu z USA wyniosła nieco ponad 60 mld dol.). Na to wszystko strona unijna reagowała cłami odwetowymi, co prowadziło do wojny handlowej, uderzając w spoistość sojuszu transatlantyckiego. Czy można było bowiem mówić o sojuszu, gdy jej strony prowadziły wojnę, choćby handlową, mierząc wzajemnie w swoje interesy? Kwestie handlowe wyznaczyły więc istotne pole konfliktu amerykańsko-europejskiego w okresie prezydentury Trumpa.

Nie dziwi też fakt, że większość państw europejskich z ulgą i nadzieją odebrała zwycięstwo Joe Bidena, widząc w tym szansę na generalną poprawę relacji transatlantyckich, szczególnie wyeliminowanie lub choćby osłabienie napięć handlowych. Podczas pierwszej prezydenckiej wizyty Bidena w Europie, w czerwcu 2021 r. i jego spotkań z czołowymi politykami europejskimi oraz wysokimi urzędnikami unijnymi, obok dyskusji nad wieloma problemami politycznymi i z zakresu bezpieczeństwa, zajęto się także sporem handlowym.

Udało się wówczas częściowo rozstrzygnąć trwający 17 lat konflikt związany z dotowaniem Boeinga w USA i Airbusa w UE, zawieszając na 5 lat wprowadzone wcześniej cła karne. Wprawdzie nie było deklaracji, że administracja Bidena zrezygnuje z wyższych ceł na aluminium i stal, nałożonych przez Trumpa, co nakręciło wówczas spiralę podnoszenia ceł, jednak optymistyczna była ocena rozmów dokonana przez stronę amerykańską. Katherine Thai, przedstawicielka USA do spraw handlu, stwierdziła, że „odbudowane partnerstwo handlowo-inwestycyjne z Unią Europejską jest priorytetem dla administracji i nasze wysiłki zakończyły się sukcesem”. Wyrazem tego było powołanie Rady UE-USA ds. Handlu i Technologii, której spotkania planowano odbywać dwa razy w roku, z udziałem wyższych urzędników unijnych i przedstawicieli administracji amerykańskiej, a jej celem, obok umacniania partnerstwa na linii Waszyngton-Bruksela, miało być rozwiązywanie drażliwych kwestii handlowych i gospodarczych.

Nawet jeśli nie odnotowano zdecydowanego postępu w usuwaniu wzajemnych barier, to niewątpliwie udało się przywrócić dobrą atmosferę w relacjach na linii USA-UE. Nie było też tajemnicą, że dla strony amerykańskiej jednym z czynników motywującym do poprawy relacji z Europą było wyzwanie chińskie, mające wymiar priorytetowy w strategii USA, przede wszystkim w aspekcie gospodarczym. „Zamiast walczyć z jednym z naszych najbliższych sojuszników, w końcu spotykamy się przeciwko wspólnemu zagrożeniu” – konkludowała rozmowy z przywódcami unijnymi Thai.

Jednak wiele się od tego momentu zmieniło. Z jednej strony wojna w Ukrainie, dowodząc wagi sojuszu transatlantyckiego, wzmocniła więzy między USA a Europą. Z drugiej strony nieprzewidywane jeszcze konsekwencje gospodarcze pandemii COVID-19 uległy zintensyfikowaniu wskutek następstw agresji rosyjskiej, takich jak kryzys energetyczny czy rosnąca inflacja. Problemy gospodarcze nie ominęły USA, czyniąc jeszcze trudniejszym zadanie skutecznej rywalizacji z Chinami.

Amerykańska ustawa antyinflacyjna i reakcja Europy

U podstaw obecnego sporu na linii Europa-administracja Bidena leży przejęta w USA ustawa antyinflacyjna – Inflation Reduction Act (IRA), która ma wejść w życie 1 stycznia przyszłego roku. Jest to specjalny pakiet pomocowy o wartości 369 mld dol., zakładający ulgi podatkowe i przyznanie korzyści/dotacji amerykańskim firmom z produkcją o charakterze ekologicznym („zielony przemysł”), inwestującym na terytorium USA (chodzi o skłonienie firm, aby przenosiły produkcję do USA). Podpisana przez Bidena ustawa zachęca też konsumentów w USA do kupowania amerykańskich pojazdów elektrycznych („Buy American”). Oznacza to, że administracja Bidena, kierując ogromne wsparcie do przemysłu, zamierza podążać za przykładem Chin.

Są to działania, które w Europie uznano jednak za nieuczciwą konkurencję ze strony amerykańskiego partnera. Zwłaszcza apel „Buy American” jest szczególnie dotkliwy zarówno dla Europy, wyspecjalizowanej w produkcji baterii elektrycznych do samochodów, jak i konkretnie branż samochodowych w Niemczech i Francji, przypominający jednostronne posunięcia tak krytykowanej w Europie administracji Trumpa. Europejskie obawy związane są także z perspektywą „wysysania” inwestycji z Europy i przenoszenia ich do USA. Dlatego reakcja Berlina i Paryża była ostra, wzmacniająca wrażenie o powrocie do sporu handlowego ze Stanami Zjednoczonymi.

Podczas spotkania w stolicy Francji kanclerza Olafa Scholza z prezydentem Emmanuelem Macronem, 26 października 2022 r., właśnie podobne podejście do IRA wyraźnie połączyło obu przywódców, pozostawiając nierozstrzygnięte różnice na linii Berlin-Paryż w kwestii polityki energetycznej, obronności czy relacji z Chinami. Nie będzie przesady w stwierdzeniu, że właśnie konieczność zdecydowanego zareagowania na protekcjonistyczne tendencje w amerykańskiej polityce, groźne dla gospodarki europejskiej, w tym szczególnie niemieckiej i francuskiej, zmusiły oba państwa do współpracy, ostatnio wyraźnie osłabionej. Przypomnijmy, że planowane na październik br. konsultacje międzyrządowe po raz pierwszy od prawie 20 lat przełożono na styczeń 2023 r., uzasadniając to różnicą zdań w kilku ważnych sprawach, co powszechnie odebrano jako silny zgrzyt w tym francusko-niemieckim motorze unijnym. Plany amerykańskie doprowadziły jednak do spotkania na szczycie.

Konkluzją rozmów Macron-Scholz było ostrzeżenie, że Europa będzie musiała „zaatakować”. W odpowiedzi na działania USA „potrzebujemy europejskiej ustawy – takiej Buy European Act” – stwierdził prezydent Macron we francuskiej telewizji, tuż po spotkaniu z kanclerzem Scholzem. „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 Scholzem różnicy stanowisk.

Było to o tyle istotne, że Berlin, nawet w okresie prezydentury Trumpa i trwającej wówczas wojny handlowej między USA a UE, usilnie starał się o obniżenie napięć ze stroną amerykańską. Taką linię działania przyjęła kanclerz Angela Merkel, nie chcąc pogarszać kondycji sojuszu transatlantyckiego, mimo że protekcjonizm

Trumpa najsilniej uderzał w Niemcy. Podejmując próby osobistych rozmów z Trumpem, starała się jednak, aby trudne negocjacje ze stroną amerykańską prowadziła Bruksela, licząc, że UE będzie w tej sprawie bardziej skuteczna niż Berlin, główny punkt na celowniku Trumpa.

Po rozmowach Macrona i Scholza w Paryżu można było odnieść wrażenie, że teraz 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 złamią tabu wolnego handlu – wyraźnie zmieniały podejście.

Nie wykluczało to wprawdzie rozmów z administracją Bidena, jak się zdawało bardziej otwartej na negocjacje z europejskimi partnerami, niż było to w czasach Trumpa. Okazja do tego nadarzyła się podczas nieformalnego spotkania w Pradze, 31 października br., ministrów unijnych z udziałem sekretarz Thai, która specjalnie na ten jeden dzień przybyła do Europy. Spotkanie to jednak niewiele dało, podobnie jak prowadzone przez Brukselę negocjacje ze stroną amerykańską. Można było odnieść wrażenie, że administracja Bidena nie bierze pod uwagę obaw swoich europejskich sojuszników i nie zgadza się z zarzutami o nieuczciwą konkurencję. Ma natomiast na względzie 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 chodzi o żywotny interes amerykański, de facto działa podobnie jak Trump. Nie konsultuje z Europą decyzji, mimo że uderzają one w interesy głównych sojuszników europejskich. Ze swej strony Amerykanie wezwali UE do unikania sporów handlowych z Waszyngtonem i zaproponowali, aby Europa, zamiast podgrzewać spór, skopiowała amerykański model subsydiów dla swojego przemysłu.

Dlatego temat amerykańskiego protekcjonizmu powrócił podczas pobytu wicekanclerza Niemiec i ministra gospodarki Roberta Habecka w Paryżu, 22 listopada 2022 r. Rangę tej wizyty podniósł fakt, że niemiecki gość został przyjęty przez prezydenta Macrona w Pałacu Elizejskim. Konkretnym osiągnięciem było oświadczenie Habecka i francuskiego ministra gospodarki Bruno Le Maire’a, dowodzące zespolenia wysiłków Niemiec i Francji w walce z planami administracji Bidena.

We wspólnym dokumencie 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 mówi się też 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. Wobec determinacji Berlina i Paryża, aby skutecznie podjąć wyzwanie płynące z Oceanu, jako pro forma należałoby traktować passus

zawarty w oświadczeniu, że wszelkie unijne środki pomocy państwa muszą być zgodne z zasadami WTO.

Zwłaszcza że argumentując na rzecz nowej unijnej polityki przemysłowej, Le Maire w późniejszej wypowiedzi 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 weszły w tę nową globalizację, aby rozwinąć swój potencjał przemysłowy na ziemi amerykańskiej. Europa nie może być ostatnim Mohikaninem”.

Kilka dni później także Habeck, w rozmowie z dziennikarzem „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 amerykańskich wobec ich produktów.

Zagrożenie dla wolnego handlu

Wprawdzie pomogłoby to UE uniknąć exodusu kluczowych gałęzi przemysłu do USA lub Chin, a także pozwoliło utrzymać pozycję UE w wyścigu o produkcję zielonych technologii nowej generacji, ale równocześnie byłoby 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 UE jest bardziej zależna niż USA”.

Stąd głos samego kanclerza Niemiec, który podczas konferencji gospodarczej, zorganizowanej w Berlinie przez redakcję „Süddeutsche Zeitung”, 22 listopada br., obawiając się, aby reakcja na amerykańską ustawę nie wywołała nowej wojny handlowej, ostrzegał też przed „przelicytowaniem konkurencji w zakresie subsydiów i ceł ochronnych”. Scholz zasugerował, że rozwiązaniem sporu może być ograniczona umowa handlowa między UE a USA, co było nawiązaniem do zarzuconego przez Trumpa projektu Transatlantyckiego Partnerstwa w zakresie Handlu i Inwestycji. Ostrą przeciwniczką pójsca podobną jak Amerykanie drogą jest też Margrethe Vestager, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej, która przekonuje, że UE powinna trwać przy otwartych rynkach.

Zresztą należy wspomnieć, iż Habeck, przemawiający na tym samym forum gospodarczym w Berlinie, również przekonywał, że działania UE powinny być zgodne z wielostronnymi zasadami handlowymi. Dodał jednak zastrzeżenie: „jeśli to możliwe” i ostrzegał, że w obliczu nieuczciwych praktyk handlowych USA i Chin nie wystarczy tylko „krytykować i narzekać”, trzeba działać tak, aby „ustanowić równe szanse” z USA w zakresie zachęt dla zielonych technologii. Habeck dodawał, że UE opracowała już środki polityki przemysłowej w celu pobudzenia produkcji krajowej, podając jako przykład europejską ustawę o chipach, mającą na celu zwiększenie

europiejskiej produkcji półprzewodników dzięki inwestycjom publicznym i prywatnym. Jego zdaniem to byłaby odpowiedź na działania strony amerykańskiej.

Wojna zażegnana?

Bojowa retoryka europejska nie zmieniała faktu, że perspektywa nowej, ostrej wojny handlowej ze Stanami Zjednoczonymi w obecnej sytuacji, zdominowanej konfliktem w Ukrainie, mocno przerażała polityków i urzędników w Europie, mimo ich generalnej irytacji z powodu zachowania amerykańskiego partnera. Wiadomo też było, że na rozwiązanie sporu pozostało niewiele czasu. Wizyta prezydenta Macrona w USA i spotkanie z prezydentem Bidenem 1 grudnia 2022 r. odebrano jako ostatnią próbę uniknięcia „wyścigu subsydiów” i „wojny celnej” między Europą a USA, groźnych dla zasad handlu międzynarodowego, a przede wszystkim dla relacji transatlantyckich.

Już sama uroczysta oprawa powitania i przyjęcia prezydenta Francji przez Bidena stwarzała korzystną atmosferę dla ewentualnego forsowania przez Macrona racji europejskich i skutecznego przekonania strony amerykańskiej o konieczności weryfikacji jej planów. Podczas wspólnej konferencji prasowej 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 konsekwencje dla Europy ustawy IRA. „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” – mówił Biden.

W podobnym duchu wypowiedział się Macron: „O 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 wprowadzenie monitoringu działań podejmowanych przez obie strony.

Pomijając kurtuazyjność tonu, jaki zwykle towarzyszy wspólnym konferencjom prasowym, to jednak zapowiedź wprowadzenia poprawek oraz podjęcia wspólnych rozmów napawała optymizmem. Pytaniem pozostało to, czy prezydent Biden, nawet mając szczerą intencję, będzie w stanie przeforsować w Kongresie, gdzie w przyszłej kadencji Izbę Reprezentantów przejmuje Partia Republikańska, zmianę ustawy IRA w korzystnym dla Europy kierunku. Pewien sceptycyzm co do gotowości Amerykanów pójścia na ustępstwa wyraził np. Thierry Breton, unijny komisarz ds. rynku wewnętrznego, odmawiając udziału w zaplanowanym na 5 grudnia 2022 r. w Waszyngtonie posiedzeniu Rady UE-USA ds. Handlu i Technologii. Argumentował, że na agendzie spotkania na omówienie tematu toczącego się sporu amerykańsko-unijnego przewidziano zbyt mało czasu.

Pytaniem jest również i to, czy Macron i część europejskich przywódców nie będzie dalej napierała na wprowadzenie własnych praktyk w myśl „Buy European Act”, czyli „kupuj europejskie”. I czy obie strony będą rzeczywiście zainteresowane osiągnięciem kompromisu, który zapobiegnie zarówno wojnie handlowej, jak i narastaniu tendencji protekcjonistycznych? Każda z tych ewentualności uderza w sojusz transatlantycki.

Konkluzje

Wprawdzie spory handlowe na linii Waszyngton-Bruksela pojawiały się już poprzednio, jednak obecne napięcia – ze względu na wojnę Rosji w Ukrainie – są 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 obecnych napięć jest amerykańska ustawa o redukcji inflacji, oznaczająca subsydiowanie amerykańskiego „zielonego przemysłu”. Jej konsekwencje uderzają w interesy przemysłu europejskiego, choćby w postaci realizacji zasady „kupowania amerykańskiego” czy „wysysania” inwestycji z UE. Pod adresem administracji Bidena kierowane są więc zarzuty o tendencje protekcjonistyczne, podobne do działań Trumpa, a także wysuwane są pretensje o ignorowanie europejskich sojuszników i nieuczciwą konkurencję.

Plany europejskie przeciwdziałania „protekcjonizmowi” USA sprowadzają się m.in. do podjęcia podobnych jak amerykańskie działań: subsydiowania przemysłu czy zastosowania „Buy European Act”. Byłoby to sprzeczne z unijnymi normami konkurencji, naruszałoby zasady WTO oraz prowadziło do wojen handlowych. Dlatego istnieją różnice zdań w UE co do przyjęcia „polityki subsydiów” i „kupowania europejskiego”, czyli działań forsowanych głównie przez Paryż.

Należy natomiast odnotować zespolenie wysiłków Niemiec i Francji w walce z planami administracji Bidena, wynikające m.in. z tego, że to gospodarki tych dwóch państw mogą być najbardziej dotknięte konsekwencjami IRA. Warto odnotować też fakt, że to Macron, a nie np. Scholz, podjął się próby przekonania Amerykanów do weryfikacji ustawy antyinflacyjnej. Deklaracja Bidena, zapowiadająca negocjacje i wprowadzenie poprawek, pozwalała na pewien optymizm, jednak nie przesądziła o rozwiązaniu sporu. Ze względu na obecną sytuację międzynarodową ważne jest, aby kwestie gospodarcze nie osłabiały spistości sojuszu transatlantyckiego.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autorki.

Prof. dr hab. Jadwiga Kiwerska - pracownik Instytutu Zachodniego i Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, historyk i politolog, specjalista w zakresie stosunków międzynarodowych, zwłaszcza polityki amerykańskiej.