

## Globalne starcie o elektromobilność zagrożeniem dla Europy Środkowej?

Konrad Popławski

Przyjęta w 2022 r. Ustawa o ograniczeniu inflacji (Inflation Reduction Act, IRA) znamionuje głęboką zmianę w myśleniu USA o rywalizacji ekonomicznej z Chinami, co niesie ze sobą globalne konsekwencje, dotyczące również Europy Środkowej. Wraz z uchwaleniem tego dokumentu pełnoprawnym narzędziem polityki przemysłowej Waszyngtonu stało się ograniczanie za pomocą subsydiów dostępu do amerykańskiego rynku. Ma to na celu zablokowanie ekspansji chińskiej motoryzacji w USA i wypychanie jej z łańcuchów dostaw zachodnich firm. W efekcie Pekin najpewniej skieruje swe zasoby na zdominowanie rynku europejskiego, wykorzystując już posiadane przewagi. Dyskusja o europejskiej odpowiedzi na IRA, a także rosnąca zależność niemieckich koncernów od chińskich technologii z dziedziny wytwarzania samochodów elektrycznych wskazują na oddalanie się w obszarze motoryzacji dotychczas zbliżonych interesów Niemiec i Europy Środkowej. Producenci aut z RFN są przeciwni ograniczeniom dla samochodów z ChRL na rynku europejskim, gdyż obawiają się retorsji i utraty konkurencyjności. Z perspektywy Europy Środkowej coraz szersza obecność w UE wytworzonych w Chinach (zarówno przez podmioty europejskie, jak i miejscowe) samochodów elektrycznych stanowi natomiast zagrożenie dla istotnego filaru wzrostu gospodarczego. Region – wystawiony od lat na nieuczciwą konkurencję ze strony Pekinu – zdobył swój przyczółek właśnie jako hub produkcji aut, a jego pozycja może zostać podminowana w wyniku chińskiej ekspansji w obszarze elektromobilności.

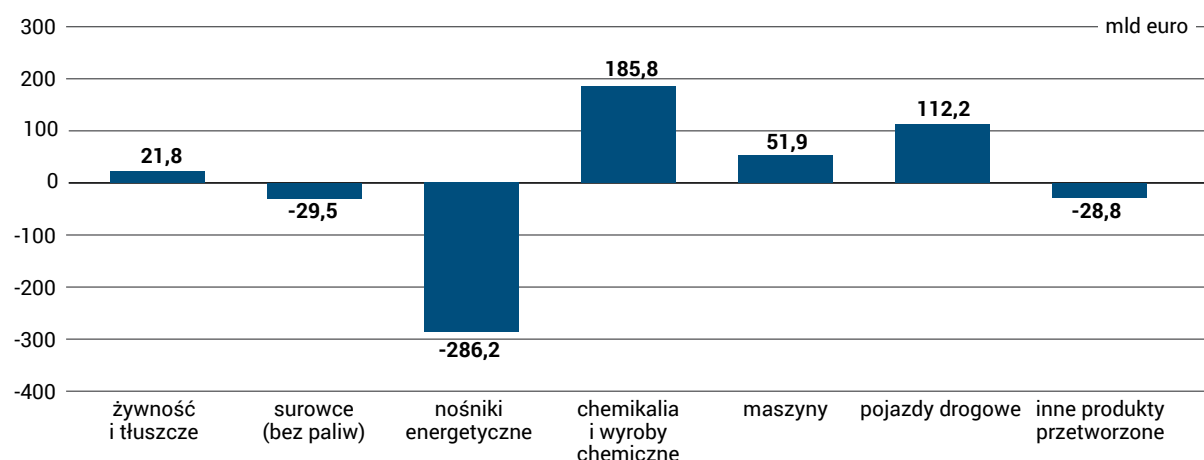
UE od kilku dekad pozostaje potęgą w dziedzinie wytwarzania samochodów spalinowych. Branża ta – za sprawą siły niemieckich, francuskich i włoskich koncernów, a także sprzężonych z nimi poddostawców – generuje drugą co do wielkości część nadwyżki handlowej wspólnoty oraz kreuje olbrzymi popyt na produkty innych sektorów.

W 2021 r. motoryzacja wytworzyła dodatni bilans handlowy w wysokości 112,2 mld euro. Ustąpiła pod tym względem jedynie branży chemicznej (185,8 mld euro). Trzecią pozycję zajął przemysł maszynowy (51,9 mld euro), a czwartą – produkcja żywności (21,8 mld euro). Pozostałe kategorie dóbr – nośniki energetyczne, inne surowce i inne produkty przetworzone – przyniosły deficyt handlowy (w wysokości odpowiednio 286,2 mld, 29,5 mld i 28,8 mld euro). Sprzedaż takich towarów jak wyroby chemiczne czy maszyny była silnie sprzężona z inwestycjami koncernów motoryzacyjnych, które wymagają od swoich poddostawców spełniania bardzo wysokich standardów – muszą oni



sprostać wyzwaniom produkcji w systemie *just-in-time* (zsynchronizowanej tak, aby potrzebowała jak najmniej zapasów). Stąd obok europejskich fabryk lokalizowanych za granicą powstają często zakłady ich zaufanych poddostawców z UE.

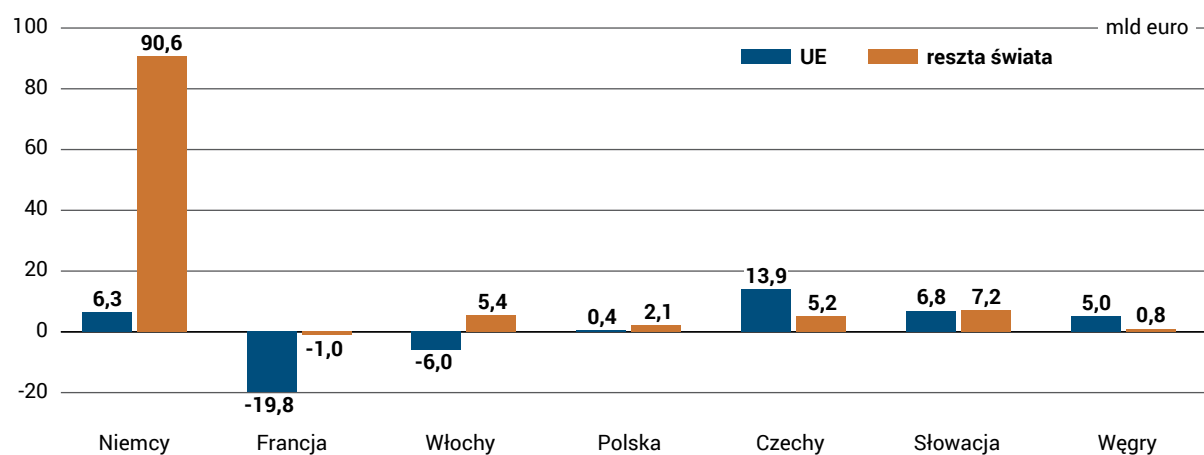
**Wykres 1. Bilans wymiany towarowej UE w poszczególnych kategoriach produktów**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, epp.eurostat.ec.europa.eu.

W wymianie towarowej UE branży automotive od lat absolutnie dominują niemieccy wytwórcy samochodów. W 2021 r. to właśnie oni wygenerowali gros nadwyżki handlowej (90,6 mld euro, tj. 80,7% nadwyżki całego sektora wspólnoty). Zostawiają oni daleko w tyle inne państwa z długimi tradycjami w produkcji aut i własnymi markami: Francja odnotowała w tej dziedzinie deficyt z państwami spoza Unii na poziomie 1 mld euro, a Włochy – nadwyżkę w wysokości 5,4 mld euro. Co ciekawe, pozytywny bilans zarówno w stosunku do krajów członkowskich, jak i reszty świata generowały branże motoryzacyjne państw V4. Sektor ten stał się zatem ważnym czynnikiem rozwojowym ich gospodarek. W ostatnich trzech dekadach do Europy Środkowej napłynęły liczne inwestycje koncernów samochodowych, a wiele lokalnych przedsiębiorstw wyspecjalizowało się w roli poddostawcy, w szczególności dla niemieckich podmiotów. Sprzyjały temu niższe niż na zachodzie kontynentu płace, ale też silne tradycje przemysłowe i wysokie kwalifikacje pracowników. Właśnie ekspansja niemieckich firm motoryzacyjnych w regionie była jedną z przyczyn niezwykle dynamicznego rozwoju wymiany handlowej między RFN a takimi państwami jak Czechy, Polska, Słowacja, Rumunia czy Węgry.

**Wykres 2. Bilans handlu produktami motoryzacyjnymi poszczególnych państw z UE i resztą świata**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, epp.eurostat.ec.europa.eu.

## Niewinne pierwsze kroki Pekinu w branży automotive

Zbliżenie gospodarcze na linii Zachód–Chiny zapoczątkowane wraz z dołączeniem ChRL do Światowej Organizacji Handlu w 2001 r. doprowadziło do powstania asymetrycznego modelu relacji. Choć UE znacznie ograniczyła obostrzenia w handlu i obniżyła cła, to Pekin nie zrezygnował z wykorzystywania w stosunku do zachodnich przedsiębiorstw wielu nieformalnych barier oraz elementów protekcjonizmu i interwencjonizmu państwowego. Ilustrowała to doskonale sytuacja w branży motoryzacyjnej. Zagraniczne koncerny samochodowe mogły lokować fabryki w Chinach tylko pod warunkiem zawiązywania spółek joint venture z 51-procentowym udziałem miejscowych kooperantów. Pekin liczył, że rodzimi producenci zdołają w ten sposób pozyskać wiedzę na temat technologii i organizacji produkcji. Zachód tolerował taki kształt stosunków ekonomicznych, gdyż nie uważał go za zagrożenie dla dominacji technologicznej i kapitałowej własnych firm. Beneficjentami otwarcia chińskiego rynku stały się zwłaszcza niemieckie koncerny motoryzacyjne, które do 2021 r. osiągnęły w nim udział w wysokości 26%<sup>1</sup>, a zarazem 42-procentowy udział w całym strumieniu inwestycji z UE do ChRL<sup>2</sup>. Chińczycy zaczęli zdawać sobie sprawę, że same spółki joint venture nie przyniosą im sukcesu. Wprawdzie przyczyniły się one do opanowania przez miejscowe podmioty podstawowych kompetencji z zakresu wytwarzania aut i pomogły rozbudować krajowe sieci poddostawców, jednak nie gwarantowały wystarczającego postępu technicznego, aby zapewnić chińskim markom możliwości eksportowe.

Na tym etapie rozwój motoryzacji w ChRL nie niósł zagrożenia dla Europy Środkowej, gdyż ukształtował się względnie równomierny podział pracy: Chińczycy skupili się na dostarczaniu najtańszych

**” W ostatnich trzech dekadach do Europy Środkowej napłynęły liczne inwestycje koncernów samochodowych, a wiele lokalnych przedsiębiorstw wyspecjalizowało się w roli poddostawcy, w szczególności dla niemieckich podmiotów.**

komponentów do pojazdów dla całego świata, a także – w kooperacji z firmami zachodnimi – na wytwarzaniu samochodów na rynek krajowy, natomiast nasz region stał się zagłębiem produkcji aut sprzedawanych w UE. Wprawdzie część podzespołów z ChRL trafiała również do fabryk w Europie Środkowej, przyczyniając się do powstawania deficytu handlowego regionu z Pekinem, lecz mimo to poszczególne państwa uzyskiwały istotną część wartości dodanej nawet z montażu wytworzonych w Chinach części.

## Redefinicja polityki przemysłowej kluczem do ekspansji ChRL w obszarze elektromobilności

Przez długie lata Pekinowi nie udawało się osiągać w motoryzacji postępów na miarę tych, jakie następowały w innych dziedzinach. Modelowo chińscy przedsiębiorcy, dysponujący olbrzymią przewagą kosztową, skupiali się początkowo na produkcji prostszych dóbr. Z czasem w regionach wykształciły się całe zagłębia niektórych branż, np. elektronicznej, które zaczęły być zdolne do wygrywania rywalizacji z zachodnimi podmiotami w zakresie mniej złożonych innowacji, np. elektroniki czy ogniw fotowoltaicznych. Brak sukcesu w sektorze motoryzacyjnym skłonił Pekin do odwrócenia priorytetów. ChRL ograniczyła swoje ambicje na polu wytwarzania samochodów spalinowych i skoncentrowała się na starciu o hegemonię w raczkującym dopiero segmencie aut elektrycznych, co zostało otwarcie zadeklarowane w opracowanej w 2015 r. strategii przemysłowej „Made in China 2025”<sup>3</sup>.

Na ekspansję w elektromobilności pozwoliły subsydia i polityka przemysłowa zorientowana na wykorzystanie skali miejscowego rynku do opanowania całego łańcucha wartości samochodów elektrycznych.

<sup>1</sup> *Deutsche Autobauer verlieren in China Marktanteile*, Handelsblatt, 22.12.2022, handelsblatt.com.

<sup>2</sup> G. Sebastian, *The bumpy road ahead in China for Germany's carmakers*, Merics, 27.10.2022, merics.org/en.

<sup>3</sup> J. McBride, A. Chatzky, *Is 'Made in China 2025' a Threat to Global Trade?*, Council on Foreign Relations, 13.05.2019, cfr.org.

Pekin zdał sobie sprawę, że jeżeli uprzedzi w tym aspekcie producentów zachodnich, to zyska lepszą pozycję startową do zdominowania całej branży. Duża część środków na badania i rozwój, na które przeznaczono 2,44% PKB, trafiła w 2021 r. do sektora pojazdów elektrycznych, a kwota ta ma znacząco wzrosnąć w kolejnych latach. Przykładowo, gdy producenci z ChRL zaczęli zyskiwać kompetencje w dziedzinie wytwarzania baterii litowo-jonowych do aut, Pekin w latach 2016–2018 czasowo ograniczył dostęp do dopłat dla ich koreańskiej konkurencji i zmarginalizował jej pozycję na miejscowym rynku<sup>4</sup>.

Posunięcia te okazały się bardzo skuteczne. Chińscy wytwórcy w niespełną dekadę przejęli znaczną część łańcucha dostaw samochodów elektrycznych. Mają 40–90% udziałów w przetwórstwie zasobów niezbędnych

do wytwarzania baterii litowo-jonowych, 62–90% w produkcji podstawowych komponentów do nich i 78–90% w bardziej złożonych układach<sup>5</sup>. Aktualnie tamtejszy CATL to globalny lider – posiada udział rzędu 32,6% w wytwarzaniu baterii litowo-jonowych (a same ogniwa stanowią 35–50% wartości pojazdu elektrycznego)<sup>6</sup>. W 2022 r. chińscy producenci zarządzali 80% krajowego rynku, a jego 15% należało do Tesli – odwrotnie niż w segmencie aut spalinowych, gdzie marki z ChRL mają tylko 44% udziałów. Ponadto ogromny rynek pozwala na szybkie zbieranie wiedzy i doświadczeń. Już obecnie siedem na dziesięć samochodów elektrycznych na świecie sprzedaje się w Chinach, co generuje olbrzymie korzyści skali.

Globalni wytwórcy aut zaczynają uznawać, że łańcuch dostaw elektromobilności w ChRL jest na tyle rozbudowany, że kraj ten staje się zagłębiem produkcji aut elektrycznych nie tylko na potrzeby wewnętrzne, lecz także całego świata. Aż 40% wyeksportowanych przez Chińczyków w 2021 r. pojazdów trafiło na rynek europejski, który nie dość, że oferuje stosunkowo niskie bariery handlowe, to ma też niezłe już rozwiniętą infrastrukturę do ładowania, a poszczególne państwa przyznają subsydia na zakup samochodów elektrycznych również z zagranicy. To zresztą taktyka zupełnie odwrotna do tej przyjętej przez Pekin, który zapewnia dopłaty wyłącznie do pojazdów wyprodukowanych w Chinach pod warunkiem transferu technologii do chińskich podmiotów. Firmy motoryzacyjne operujące na terytorium ChRL – zarówno miejscowe, jak i zagraniczne – mogą też liczyć na dodatkową pomoc od rządów regionalnych (np. pokrycie kosztów energii) i korzystne warunki finansowania inwestycji<sup>7</sup>.

## Ekspansja chińskich koncernów kosztem Europy Środkowej?

Usatysfakcjonowane swoją silną pozycją europejskie koncerny z branży automotive zlekceważyły trendy technologiczne i społeczne napędzające rozwój elektromobilności. Część z nich zamiast intensywnie pracować nad rozwojem samochodów elektrycznych tylko pozorowała działania w tym kierunku, a zarazem fałszowała pomiary emisji aut wysokoprężnych, aby udowodnić ich rosnącą ekologiczność<sup>8</sup>. W tym czasie konkurenci z USA i Chin skrupulatnie rozwijali swoje produkty. Stracony czas trudno odrobić, zwłaszcza że wciąż nie można wykluczyć, iż od 2035 r. sprzedaż pojazdów spalinowych

” **Chińczycy skupili się na dostarczaniu najtańszych komponentów do pojazdów dla całego świata, a także – w kooperacji z firmami zachodnimi – na wytwarzaniu samochodów na rynek krajowy, natomiast nasz region stał się zagłębiem produkcji aut sprzedawanych w UE.**

<sup>4</sup> B. Byung-yeul, *China's extension of EV subsidies to impact LG Chem, Samsung SDI, SK Innovation*, The Korea Times, 8.04.2020, koreatimes.co.kr.

<sup>5</sup> G. Sebastian, *The bumpy road...*, *op. cit.*

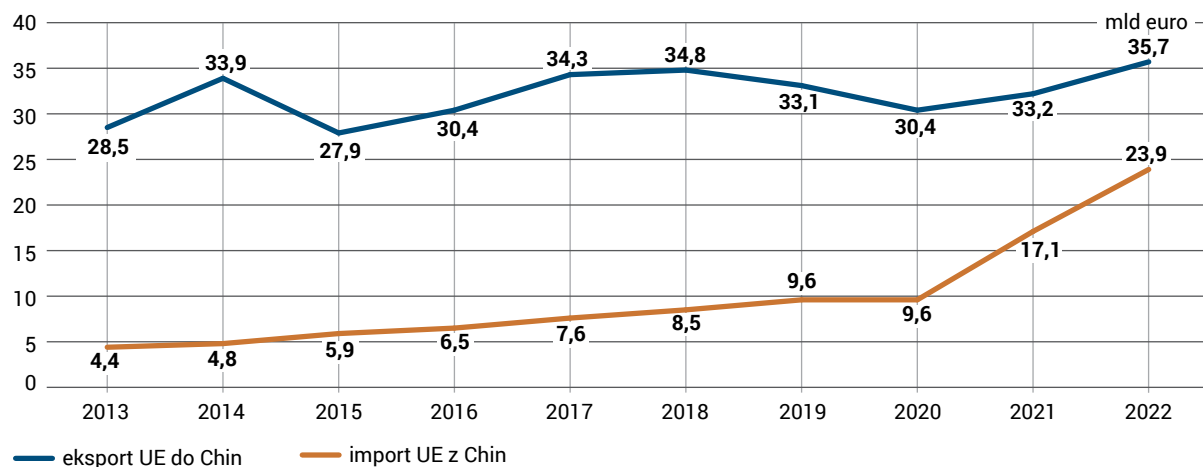
<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> G. Sebastian, F. Chimits, *"Made in China" electric vehicles could turn Sino-EU trade on its head*, Merics, 30.05.2022, merics.org/en.

<sup>8</sup> K. Popławski, *Na zakręcie. Kryzys niemieckiej branży motoryzacyjnej*, OSW, Warszawa 2020, osw.waw.pl.

zostanie w UE zakazana, a producenci ze Starego Kontynentu będą zapewne osiągać znacznie niższe marże ze zbytu „elektryków”.

Wykres 3. Wymiana handlowa samochodami pomiędzy UE i ChRL



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, [epp.eurostat.ec.europa.eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu).

W 2022 r. sprzedaż aut elektrycznych z ChRL za granicę wzrosła o 89% i przekroczyła milion pojazdów, co stanowi już około jednej trzeciej krajowego eksportu samochodów w ogóle. Jej większą część wciąż generuje zbyt pojazdów koncernów zagranicznych. W 2021 r. za 37% eksportu takich aut z Chin odpowiadały miejscowe podmioty (wliczając Volvo), a za resztę – amerykańska Tesla (49%) i producenci europejscy (14%)<sup>9</sup>. Dzięki dużym korzyściom skali i coraz wyższym kompetencjom technologicznym w dziedzinie elektromobilności chińskie przedsiębiorstwa już dziś silnie konkurują z wytwórcami zachodnimi w krajach trzecich, ale ich ambicje dotyczą również szybkiej rozbudowy kanałów dystrybucji i umocnienia swojej pozycji na wciąż bardzo konkurencyjnym rynku europejskim. Obecnie ich udział w nim wynosi 5,8%<sup>10</sup>.

Można się spodziewać, że do 2025 r. sprzedaż aut wyprodukowanych w ChRL na rynku UE osiągnie 15%. Według prognoz PwC Chiny będą wtedy eksportować do Unii 800 tys. samochodów (przede wszystkim elektrycznych), z czego prawdopodobnie jedynie 41% będzie pochodzić z zakładów koncernów zachodnich<sup>11</sup>. Jeśli te przewidywania się sprawdzą, to ChRL po raz pierwszy zostanie eksporterem netto aut na rynek europejski. W ciągu ostatnich dwóch lat nadwyżka UE z Pekinem w tej dziedzinie spadła o 43%, do 11,7 mld euro, głównie za sprawą gwałtownego zwiększenia przez wspólnotę importu chińskich pojazdów.

O nowej pewności siebie ChRL może świadczyć liberalizacja wymogu tworzenia spółek joint venture w branży produkcji samochodów sprzedawanych do celów biznesowych (w 2020 r.) i prywatnych (w 2022 r.). Sytuacja odwróciła się na tyle, że to zachodnie koncerny zaczęły zabiegać o rejestrowanie firm tego typu z chińskimi przedsiębiorstwami, aby przyswoić sobie ich innowacje. Od 2017 r. niemieckie przedsiębiorstwa motoryzacyjne ogłosiły plany 17 inwestycji w elektromobilność w Chinach i zawiązały 30 partnerstw badawczo-rozwojowych z tamtejszymi podmiotami<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> G. Sebastian, F. Chimits, *„Made in China”...*, *op. cit.*

<sup>10</sup> S. Cheng, *Tesla Rival BYD Leads Push to Sell Chinese EV Brands Around the World*, *The Wall Street Journal*, 3.03.2023, [wsj.com](http://wsj.com).

<sup>11</sup> *Electric Vehicle Sales Review Q3-2022*, PwC, 2022, [strategyand.pwc.com](http://strategyand.pwc.com).

<sup>12</sup> G. Sebastian, *The bumpy road...*, *op. cit.*

Wskazane tendencje tworzą niebezpieczną sytuację dla producentów z Europy Środkowej. Po pierwsze nie odnoszą oni korzyści z inwestycji europejskich koncernów w ChRL, gdzie łańcuch elektromobilności znajduje się w rękach miejscowych wytwórców. Po drugie ekspansja chińskich samochodów na Starym Kontynencie generuje zagrożenie, że wspomniane odchodzenie od wytwarzania aut spalinowych (w którym poddostawcy z regionu mają silną pozycję) sprawi, iż rynek UE zdominują Chińczycy, wykorzystujący w znacznej mierze komponenty z ChRL. Nie można wprawdzie wykluczyć, że niemieckie firmy wciąż będą oferowały atrakcyjne samochody, zwłaszcza w segmencie premium, jednak duża część montowanych w nich podzespołów może pochodzić z Chin, na czym ucierpią m.in. poddostawcy z Europy Środkowej.

## Asertywni Amerykanie...

Skuteczność strategii Pekinu dobrze zrozumiał Waszyngton – co najmniej od czasów prezydentury Donalda Trumpa prowadzi on bardzo zdecydowaną politykę na rzecz ograniczenia roli amerykańskiego kapitału i technologii we wzmacnianiu potencjału technologicznego Chin. Administracja Joeego Bidena w dużej mierze kontynuuje taktykę swoich poprzedników, choć zmieniła nieco narzędzia: zamiast podejmowania dość nieskutecznych prób hamowania całej wymiany handlowej ChRL postawiła na drastyczne odcinanie jej dostępu do amerykańskich technologii. Wprowadziła również duże programy pomocowe dla własnej gospodarki: w 2021 r. przyjęto plan dofinansowania modernizacji infrastruktury kwotą 1,2 bln dolarów w ciągu 10 lat, a w październiku 2022 r. – ustawę wspierającą produkcję półprzewodników sumą 280 mld dolarów przez 10 lat. Obejmuje ona dotacje na budowanie fabryk chipów w USA, a także nakłady na badania i rozwój oraz kształcenie nowych kadr.

Najnowsza odsłona rywalizacji z Chinami to podjęcie wraz z przyjęciem IRA rękawicy w walce o rynek komponentów dla samo-

chodów elektrycznych. Wbrew nazwie największa część środków z tego programu, czyli 369 mld z 500 mld dolarów, przeznaczona zostanie na subsydiowanie wytwarzania technologii ekologicznych w Stanach Zjednoczonych<sup>13</sup> poprzez ulgi podatkowe dla inwestycji w krajową produkcję. Priorytetami są pomoc w zmianie łańcuchów dostaw krytycznych zasobów i podzespołów od partnerów handlowych USA, a także wydatki na badania i rozwój oraz ich komercjalizację. Kluczowym instrumentem wsparcia elektromobilności będzie dofinansowanie zakupu samochodów elektrycznych (do 3750 dolarów na auto), w których przynajmniej 50% komponentów wyprodukowano lub złożono w Ameryce Północnej<sup>14</sup>. Druga transza dotacji (również 3750 dolarów) ma przysługiwać nabywcom pojazdów zbudowanych m.in. z surowców krytycznych, takich jak lit, kobalt i nikiel, pochodzących z USA lub od ich partnera handlowego<sup>15</sup> (udział tych części będzie wynosił 40% w 2024 r. i stopniowo rósł do 100% w 2029 r.)<sup>16</sup>. Dodatkowo od 2024 r. samochody importowane z państw ujętych w kategorii „foreign entities of concern” (m.in. z Chin i Rosji) nie będą w ogóle objęte subwencjami. W ten sposób Amerykanie zamierzają zatem ograniczać dofinansowanie nie tylko dla chińskich marek, lecz także dla pojazdów sprowadzanych z tamtejszych zakładów należących do firm zachodnich.

## » Chińscy wytwórcy w niespełną dekadę przejęli znaczną część łańcucha dostaw samochodów elektrycznych.

<sup>13</sup> *The Inflation Reduction Act: Here's what's in it*, McKinsey & Company, 24.10.2022, mckinsey.com.

<sup>14</sup> Ch.P. Bown, K. Dzikzek, *Why US allies are upset over electric vehicle subsidies in the Inflation Reduction Act*, Peterson Institute for International Economics, 2.12.2022, piie.com.

<sup>15</sup> Obejmie to m.in. Kanadę, Meksyk, Koreę Południową, Australię i Chile. Takich umów z USA nie mają natomiast UE, Wielka Brytania czy Japonia. Wiele zależy od ostatecznego kształtu regulacji opracowanych na podstawie IRA. Podczas spotkania z Emmanuelem Macronem prezydent Biden sugerował, że zapis ten powinien generalnie obejmować sojuszników Stanów Zjednoczonych.

<sup>16</sup> *A European Response to US IRA*, Transport & Environment, styczeń 2023, s. 24, transportenvironment.org.

W ramach IRA przewidziano też znaczące odliczenia podatkowe kosztów produkcji komponentów baterii i przetwarzania zasobów krytycznych (nawet 2700–3600 dolarów za akumulator)<sup>17</sup>. W wielu wypadkach przedsiębiorstwa będą mogły otrzymać wsparcie, nawet jeśli przekroczy ono kwotę zobowiązań podatkowych, a więc przybierze formę bezpośredniego subsydium. Ustawa to zatem pierwsza tak duża próba zarówno zablokowania możliwości ekspansji wytwórców aut elektrycznych z ChRL na amerykańskim rynku, jak i wypięcia chińskich firm z łańcuchów dostaw koncernów aktywnych w USA. W dużej mierze stanowi ona imitację rozwiązań już od dawna stosowanych przez Pekin względem podmiotów zagranicznych.

### ...i podzieleni Europejczycy

Choć Unia w ostatnich latach stopniowo zaostrzała politykę wobec Chin, wprowadzając m.in. mechanizm sprawdzania inwestycji z tego kraju pod kątem bezpieczeństwa czy reformę ceł antysubsydyjnych, to w polityce przemysłowej dotyczącej elektromobilności nie była zainteresowana ich dyskryminowaniem. Do dziś samochody eksportowane przez ChRL do USA obłożone są 27,5-procentową stawką celną, podczas gdy w przypadku pojazdów pochodzących z UE to zaledwie 10% (mimo że auta trafiające ze wspólnoty do Chin obciążone są cłem w wysokości 15–25%<sup>18</sup>). Zasadniczo dopłaty poszczególnych państw członkowskich na zakup nowych samochodów obejmowały też pojazdy sprowadzane z Chin. Z jednej strony wynikało to z intratnych interesów szczególnie niemieckich koncernów na tamtejszym rynku i ich braku zainteresowania pogarszaniem relacji na linii UE–Pekin. Z drugiej – sama Bruksela pozycjonowała się jako obrońca otwartego modelu globalizacji.

Wprowadzenie przez Waszyngton IRA wywołało intensywną debatę w Unii. Wiele krajów członkowskich wyrażało obawy, że amerykańskie subsydia mogłyby nie tylko doprowadzić do uderzenia

**IRA to pierwsza tak duża próba zarówno zablokowania możliwości ekspansji wytwórców aut elektrycznych z ChRL na amerykańskim rynku, jak i wypięcia chińskich firm z łańcuchów dostaw koncernów aktywnych w USA.**

w chińską branżę elektromobilności, lecz także wyssać nowe inwestycje z sektora technologii ekologicznych z UE<sup>19</sup>. Niemcy i Francja od początku aktywnie zaangażowały się w negocjacje z USA, żądając ograniczenia dyskryminacyjnych dla wspólnoty efektów ustawy. Z przekazów medialnych wynika, że Stany Zjednoczone zgodzą się wyłącznie na niewielkie ustępstwa w postaci udostępnienia dopłat na samochody importowane z Unii i użytkowane komercyjnie w ramach leasingu. Zarazem Berlin i Paryż wykorzystują IRA do przeforsowania rozluźnienia zasad pomocy publicznej w ramach wspólnoty. W ostatnich latach Komisja Europejska zarówno podczas pandemii, jak i inwazji Rosji na Ukrainę zezwalała na zwiększenie zakresu dotacji, z czego korzystały przede wszystkim niemieckie i francuskie przedsiębiorstwa. Dane KE za 2022 r. wskazują, że 77% wsparcia publicznego dla firm, zaakceptowanego przez KE tymczasowo w związku z rosyjską agresją na Ukrainę, przypadło właśnie na Niemcy i Francję (odpowiednio 53% i 24%)<sup>20</sup>, mimo że ich udział w PKB UE jest niemal dwukrotnie niższy i wynosi zaledwie 41%. Trzecie miejsce zajęły Włochy (7%). Bardzo podobnie prezentują się dane z okresu pandemii – w pierwszej połowie 2020 r. RFN otrzymała 52% pomocy przyznanej przez Komisję<sup>21</sup>. Nie dziwi zatem, że niemal cała reszta wspólnoty sprzeciwia się kolejnym pretekstem do rozluźniania zasad wsparcia publicznego, gdyż zaczyna to podmywać spójność jednolitego rynku.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 25

<sup>18</sup> N. Gibbs, *EU should impose higher tariffs on Chinese automakers, Carlos Tavares says*, Automotive News Europe, 19.10.2022, europe.autonews.com.

<sup>19</sup> *'We like the IRA': European firms lured by simplicity of US green subsidies*, Euractiv, 9.03.2023, euractiv.com.

<sup>20</sup> J. Allenbach-Amman, *EU Commission's Vestager proposes change to state aid rules*, Euractiv, 13.01.2023, euractiv.com.

<sup>21</sup> K. Popławski, *Gospodarka Niemiec – pandemiczne uderzenie i jego konsekwencje*, „Komentarze OSW”, nr 335, 27.05.2020, osw.waw.pl.

KE proponuje też utworzenie nowego programu wsparcia inwestycji w technologie ekologiczne (wzorowanego na funduszu odbudowy). Siedem państw (Czechy, Słowacja, Dania, Finlandia, Austria, Estonia i Irlandia) nie zgadza się na to rozwiązanie. Zwracają one uwagę, że do tej pory wydano zaledwie jedną czwartą funduszu odbudowy<sup>22</sup>. Podobne stanowisko prezentują Niemcy i kraje Beneluksu.

## Co na to Europa Środkowa?

Ogromne znaczenie motoryzacji dla gospodarek Europy Środkowej sprawia, że region nie może pozostać bierny w dyskusji na przedstawione powyżej tematy, a jego skonsolidowany głos może istotnie wpłynąć na jej kierunek. Najgroźniejszy skutek IRA to nie dyskryminacja producentów ze Starego Kontynentu – wielu z nich posiada zakłady montażowe w Ameryce Północnej i uzyska dostęp przynajmniej do części subsydiów. Dużo większy problem stanowi to, że ustawa jeszcze bardziej skieruje ekspansję chińskich wytwórców samochodów elektrycznych w stronę UE, co zagrazi konkurencyjności europejskich koncernów, a zwłaszcza ich poddostawców. Mają oni niewielkie szanse, aby w chińskich łańcuchach wartości zająć pozycję tak silną jak obecnie, gdyż ChRL rozbudowała cały klaster krajowych podmiotów dostarczających rozwiązania z dziedziny elektromobilności. Europa Środkowa i ChRL są dla siebie konkurentami w walce o produkcję komponentów i aut na potrzeby rynku unijnego.

Część utraconych miejsc pracy zre-kompensowałby być może napływ chińskich inwestycji. Przykładowo Węgry od 2025 r. staną się ważnym miejscem wytwarzania baterii

**IRA jeszcze bardziej skieruje ekspansję chińskich wytwórców samochodów elektrycznych w stronę UE, co zagrazi konkurencyjności europejskich koncernów, a zwłaszcza ich poddostawców.**

koncernu CATL. Przedsięwzięcia tego typu w reszcie regionu prawdopodobnie nie osiągną jednak bardzo dużej skali, co wynika z dwóch przyczyn. Po pierwsze chińskie władze centralne i lokalne będą dążyły do maksymalnego skoncentrowania produkcji o wysokiej wartości dodanej na terenie kraju, a następnie eksportowania jej do Europy w postaci komponentów lub gotowych produktów. Służyć temu mogą subsydia dla wytwórców czy dotowanie transportu (np. drogą kolejową). Po drugie inwestycje bezpośrednie z ChRL w regionie są coraz silniej motywowane politycznie – stanowią sposób wynagradzania lojalnych partnerów. Może na to wskazywać wspomniany projekt CATL na Węgrzech.

Dyskusja na temat IRA coraz wyraźniej pokazuje, że w motoryzacji dochodzi również do stopniowego rozłączania się interesów Niemiec i Europy Środkowej. Przez lata występowała pomiędzy nimi niemal pełna symbioza, gdyż zakłady z regionu wchodziły w skład łańcuchów dostaw koncernów z RFN. Coraz większym problemem staje się jednak to, że niemieccy producenci samochodów, nie nadążając za trendami w elektromobilności, coraz silniej wiążą swój los z ChRL. W przyszłości ich samochody mogą w jeszcze większym niż dotychczas stopniu opierać się na chińskich komponentach i technologiach na niekorzyść środkowoeuropejskich, ale też miejscowych poddostawców. Niewykluczone również, że dużo częściej niż obecnie będą oni lokowali w Chinach produkcję nakierowaną na rynek europejski.

Jeżeli zatem UE pozostawi IRA bez odpowiedzi, to prawdopodobnie Paryż i Berlin przeforsują w końcu rozluźnienie zasad pomocy publicznej, a Europa Środkowa zapewne na tym straci. Oznaczać to będzie dalsze trwanie działającej od lat niepisanej reguły, że niemieckie i francuskie koncerny otrzymują gros unijnego wsparcia. Dlatego ważne jest wypracowanie agendy regionu w kwestii nie tylko reakcji na IRA, lecz także stworzenia mechanizmów zapewniających mu równe zasady gry z Chinami. Szczególnie atrakcyjna dla Europy Środkowej może być propozycja uproszczenia i odbiurokratyzowania funduszy wspólnotowych w taki sposób, żeby bardziej otworzyć je dla sektora MŚP. Korzystne mogłoby być ustanowienie diskutowanego w Unii programu analogicznego do „Buy American”, co w praktyce

<sup>22</sup> J. Strupczewski, *Seven EU countries oppose new EU funding as response to U.S. subsidy plan – letter*, Reuters, 27.01.2023, reuters.com.



utrudniłoby dostęp do europejskich zamówień publicznych przedsiębiorstwom z krajów nieoferujących porównywalnego stopnia otwartości. Z perspektywy regionu takie rozwiązanie mogłoby w istocie wspierać koncepcje *backshoringu* i *nearshoringu*, czyli powrotu inwestycji do UE, o których szeroko debatowano podczas pandemii<sup>23</sup>. Choć we wspólnocie trwają intensywne prace nad zaostreniem polityki klimatycznej, mogące zaowocować powstaniem zrębów unijnej strategii przemysłowej, to w aktualnych regulacjach brakuje instrumentów tak proinwestycyjnych jak IRA.

---

<sup>23</sup> *Post Covid-19 value chains: options for reshoring production back to Europe in a globalised economy*, Policy Department for External Relations, Parlament Europejski, marzec 2021, [europarl.europa.eu](http://europarl.europa.eu).