



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 154 (1905), 6 listopada 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Patrycja Sasnal ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik ● Justyna Szczudlik ● Daniel Szeligowski ● Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski ● Karol Wasilewski ● Szymon Zaręba ● Tomasz Żornaczuk

Przyspieszenie zatwierdzania umów handlowych przez UE

Marek Wąsiński, Damian Wnukowski

Komisja Europejska (KE) negocjuje oddzielne umowy dotyczące kwestii wchodzących w zakres wyłącznej kompetencji UE (sprawy handlowe) i tych, które leżą w sferze kompetencji dzielonych między Unią a państwami członkowskimi (np. ochrona inwestycji). Wydzielanie komponentu wyłącznie handlowego pozwala uniknąć konieczności ratyfikacji umów w poszczególnych państwach UE i umożliwia ich przyjmowanie przez Radę większości kwalifikowaną. Ma to zwiększyć efektywność polityki handlowej, zapobiegnie bowiem długotrwałemu odwlekaniu lub nawet uniemożliwianiu wejścia w życie umów.

Istota nowego podejścia KE. Opiera się ono na zawieraniu osobnych umów dotyczących zagadnień dotąd ujmowanych zbiorczo w kompleksowych porozumieniach o wolnym handlu. Jedne uwzględniają kwestie będące w wyłącznej kompetencji UE, drugie dotyczą spraw, o których mają prawo decydować zarówno instytucje unijne, jak i państwa członkowskie. Chodzi tu o rozstrzygnięcie sporów między państwem a inwestorem i inwestycji portfelowych, a w przypadku umów stowarzyszeniowych – współpracę polityczną. Pozwala to stosować do obu umów osobne procedury. Po raz pierwszy nowe podejście zastosowano w procesie liberalizacji handlu z Singapurem i Japonią w 2018 r., a także z Wietnamem w 2019 r.

W przypadku umów obejmujących zagadnienia należące do kompetencji wyłącznych Unii, poza Radą UE (RUE) zgody na ich zawarcie musi udzielić tylko Parlament Europejski (PE) (zob. diagram). Co ważne, decyzja Rady w zakresie kompetencji wyłącznych UE nie wymaga konsensusu – wystarczy większość kwalifikowana. Można było to zaobserwować podczas przyjmowania mandatu negocjacyjnego (podlega ono tej samej procedurze, co późniejsze zatwierdzenie porozumienia) umowy o handlu dobrami przemysłowymi między UE a USA, który został zaakceptowany w czerwcu 2019 r. pomimo sprzeciwu Francji. Traktaty podlegające kompetencjom dzielonym muszą być nadal dodatkowo ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie.

Przyczyny zmiany podejścia KE. Dotychczasowa praktyka ratyfikacji wszystkich umów nie tylko przez RUE i PE, ale też przez państwa członkowskie, wpływała negatywnie na efektywność polityki handlowej UE. Zmniejszała też gotowość potencjalnych partnerów do rozmów z Unią ze względu na możliwe problemy z akceptacją wynegocjowanych porozumień. Nowe podejście ma uprościć proces decyzyjny.

Ukształtowały je bezpośrednio dwa wydarzenia. Po pierwsze, w maju 2017 r. Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) wydał opinię nr 2/15 w sprawie umowy o wolnym handlu z Singapurem, która stała się punktem odniesienia dla przyszłych postępowań w sprawie zawierania porozumień handlowych UE. KE zapytała Trybunał, czy poszczególne postanowienia umowy dotyczyły kompetencji wyłącznych UE, czy też dzielonych z państwami członkowskimi. TSUE orzekł, że niemal wszystkie odnosiły się do spraw leżących w kompetencjach wyłącznych. Jedynie dwa elementy wykraczały poza ten zakres – system rozstrzygnięcia sporów inwestor–państwo (*investor-state dispute settlement* – ISDS) oraz inwestycje portfelowe. TSUE uznał, że objęcie umową choćby jednego z tych elementów wpływa na proces jej zawierania, co sprawia, że musi zostać ratyfikowana przez wszystkie państwa członkowskie.

Po drugie, zmiany miały zapobiec blokowaniu zawierania umów handlowych przez pojedyncze państwa UE. W 2017 r., z powodu oporu regionalnego parlamentu Walonii wywołanego obawami o narażenie jego ustawodawstwa na pozwy inwestorów z Kanady do międzynarodowego arbitrażu, rząd Belgii opóźnił podpisanie umowy UE z Kanadą (CETA). Postrzeganie rozstrzygania sporów między inwestorami a państwem przez niezależne trybunały arbitrażowe jako zagrożenia upowszechniło się po rozpoczęciu negocjacji umowy z USA (TTIP) w 2013 r. Były to najbardziej kontrowersyjne negocjacje ze względu na znaczenie amerykańskich inwestorów w UE i spowodowały protesty społeczne przeciw mechanizmom arbitrażowym, zawartym także w innych umowach handlowych (szczególnie silne przeciw CETA).

Ograniczenia. Po wynegocjowaniu umowy i niezależnie od jej zakresu KE nie decyduje, w jaki sposób należy procedować w przypadku danej umowy, a jedynie przedstawia swoją propozycję w tej kwestii. RUE może tej sugestii nie uwzględnić, domagając się ratyfikacji przez państwa członkowskie (KE może wtedy zwrócić się do TSUE o stwierdzenie nieważności decyzji Rady). W przypadku rozdzielenia kwestii handlowych od inwestycyjnych (jak np. w umowie z Japonią) zakwestionowanie przez RUE propozycji KE może być trudne. Jednak taki scenariusz nie jest wykluczony w przypadku umowy stowarzyszeniowej, jak np. [traktat z Mercosurem](#), którego negocjacje zakończyła UE w czerwcu 2019 r. Składa się on z części handlowej (podlegającej kompetencjom wyłącznym) oraz politycznej (kompetencje dzielone). Gdyby KE przedstawiła do zatwierdzenia te części osobno, by przyspieszyć proces przyjmowania umowy, Rada UE mogłaby taką propozycję odrzucić, domagając się rozpatrzenia porozumienia jako całości. Wówczas mogłoby dojść do wydłużenia ścieżki przyjmowania umowy bądź też sporu instytucjonalnego i skargi do TSUE.

Wydzielanie zgodnie z opinią TSUE 2/15 kwestii inwestycyjnych (jak w umowie z Japonią) czy ich pomijanie (jak w przypadku umowy z Mercosurem) oznacza też, że UE kładzie mniejszy nacisk na uwzględnianie w procesie liberalizacji handlu systemów rozstrzygania sporów między inwestorami a państwem. Dla europejskich korporacji dokonujących dużych bezpośrednich inwestycji zagranicznych będzie to oznaczało konieczność zdania się na systemy sądownicze państw, w których je lokują. To może zmniejszyć ich aktywność, głównie na rynkach rozwijających się. Jednocześnie jest to sukces organizacji społecznych, które najsilniej sprzeciwiały się stosowaniu tego mechanizmu jako ograniczającemu prawo państwa do wprowadzania nowych regulacji. Proponowane przez UE przekształcenie klauzuli ISDS w tzw. system sądów inwestycyjnych (np. w CETA) odpowiada na część postulatów organizacji pozarządowych, m.in. ustanawia stałe sądy inwestycyjne, umożliwia apelację i ogranicza zakres możliwych pozwów. Mimo to ochrona inwestycji nadal wzbudza protesty. Reforma napotyka również sprzeciw innych państw, m.in. Japonii czy USA, dlatego wątpliwe jest, by KE była w stanie zawierać kolejne porozumienia o ochronie inwestycji z gospodarkami rozwiniętymi.

Wnioski. Zmiana podejścia KE do zawierania umów handlowych może zwiększyć efektywność polityki handlowej UE, gdyż cały proces będzie szybszy i bardziej przewidywalny. Ponieważ umowy będą przyjmowane tylko na poziomie Unii, nie będzie ona stawała się zakładnikiem grup interesu w poszczególnych państwach (czego dowiodły m.in. problemy z CETA). Zostało to jednak osiągnięte kosztem ograniczenia zakresu zagadnień regulowanych tymi porozumieniami.

Jeżeli zawieranie odrębnych umów o ochronie inwestycji przez UE będzie niemożliwe, państwa członkowskie mogą starać się powrócić do praktyki podpisywania umów dwustronnych. Na przykład w maju 2019 r. Holandia uzyskała zgodę KE na renegezację części z jej 79 umów inwestycyjnych z państwami spoza UE. Nowe porozumienia na poziomie poszczególnych państw mogłyby być dla nich jednak mniej korzystne niż w przypadku zawierania umów przez całą UE. Mogłyby też negatywnie wpływać na spójność unijnej polityki handlowej.

Ponadto UE, niezależnie od kwestii proceduralnych, ma coraz bardziej ograniczone możliwości zawierania kolejnych umów handlowych. Stały się one w UE niepopularne, zyski z nich nie rozkładają się równomiernie, a ponadto mogą mieć negatywny wpływ na zmiany klimatu. Przykładem jest umowa z Mercosurem, która może zostać zablokowana – na szczeblu unijnym bądź krajowym – ze względu na ryzyko, że jej wdrożenie przyczyni się do wylesiania m.in. Puszczy Amazońskiej. Może się tak stać również w przypadku liberalizacji handlu np. z Indonezją. Ewentualne umowy z USA, Indiami czy Chinami również napotkają silny opór, m.in. z uwagi na ich negatywny wpływ na konkurencyjność wielu sektorów gospodarki UE. Z innymi istotnymi partnerami Unia już zawarła porozumienia (np. z Japonią) bądź jest w trakcie ich negocjacji (np. z Australią i Nową Zelandią).

Usprawnienie procesu zawierania umów handlowych może być korzystne dla Polski, ponieważ zwiększa potencjał eksportowy UE. Nowe podejście oznacza możliwość zdjęcia z rządu politycznej odpowiedzialności za przeprowadzenie ratyfikacji w parlamencie i uniknięcia protestów poszkodowanych interesariuszy. Jednocześnie umożliwia jednak nakładanie na Polskę zobowiązań handlowych pomimo jej sprzeciwu, gdy nie zdoła stworzyć mniejszości blokującej w Radzie UE.

Diagram 1. Proces przyjmowania umowy handlowej w UE

