



# BIULETYN

Nr 33 (1009), 3 kwietnia 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński  
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

## Porozumienie o wolnym handlu UE–USA a doświadczenia z negocjacji Jednolitego Aktu Europejskiego

Maya Rostowska

*Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a USA jest ambitnym projektem, lecz osiągnięcie końcowego porozumienia będzie trudne. Niemniej wnioski z negocjacji nad równie skomplikowaną umową, jaką był Jednolity Akt Europejski, przekonują, że po spełnieniu określonych warunków negocjacje TTIP mogą zakończyć się sukcesem. Umowa będzie korzystna również dla Polski, która powinna wspierać negocjacje i starać się o uwzględnienie jej interesów w stanowisku negocjacyjnym UE.*

**Możliwe zyski i przeszkody.** W lutym br. UE i USA ogłosiły zamiar rozpoczęcia negocjacji nad nową umową regulującą transatlantyckie stosunki handlowo-inwestycyjne (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP). Wcześniejsze próby podjęcia takich rozmów kończyły się niepowodzeniem ze względu na brak rzeczywistego zainteresowania lub konsensusu wewnętrznego, czy też odmienne podejście do wielu zagadnień<sup>1</sup>. Skutki globalnego kryzysu finansowego i wzrost znaczenia gospodarek wschodzących stanowią nowy impuls do rozpoczęcia negocjacji. Stosunki transatlantyckie są najważniejszymi bilateralnymi stosunkami gospodarczymi w gospodarce światowej, więc umowa o wolnym handlu miałaby daleko idące konsekwencje. Roczne obroty w handlu towarami i usługami między UE a USA przekraczają 1,8 mld euro. Dzięki zmniejszeniu barier handlowych TTIP zwiększyłoby PKB UE o 0,5% rocznie, a PKB USA – o 0,4% do 2027 r. (wg Komisji Europejskiej). Ambitne i kompleksowe porozumienie mogłoby służyć również jako wzór dla przyszłych umów o wolnym handlu zawieranych przez UE, USA lub inne państwa.

Negocjacje TTIP mają się rozpocząć w lipcu br., a najbardziej optymistyczne prognozy wskazują, że zakończą się one w ciągu dwóch lat. Formalnie negocjacje będą dotyczyć dwóch głównych kwestii: obniżenia taryf celnych i usunięcia barier regulacyjnych. Ponieważ taryfy celne między UE a USA są już bardzo niskie (średnio 3%), najważniejszym utrudnieniem w handlu przez Atlantyk pozostają różnice regulacyjne, zwiększające koszty produkcji nawet o 20% (wg szacunków Komisji Europejskiej). Dlatego głównym zadaniem negocjatorów będzie większe ujednoczenie standardów regulacyjnych UE i USA. Mają one zastosowanie do wszystkich towarów i usług, najbardziej kontrowersyjne są jednak przepisy związane z produktami rolnymi. Rozbieżności w przepisach dotyczących genetycznie modyfikowanych upraw, wołowiny pochodzącej od zwierząt odżywianych hormonalnie oraz drobiu dezynfekowanego chlorem ukazują różnice w podejściu do kwestii sanitarnych i fitosanitarnych między Europą a Stanami Zjednoczonymi. Innymi problemami mogą być ograniczenia w sektorze zamówień publicznych zawarte w ustawie Buy American, restrykcje dotyczące inwestycji zagranicznych w amerykańskim sektorze transportu czy utrudnienia w dostępie inwestorów zagranicznych do strategicznych sektorów w niektórych krajach UE (np. Francja, Włochy). Wobec tak wielu przeszkód negocjatorzy powinni szukać inspiracji w metodach dochodzenia do konsensusu przy zawieranych w przeszłości podobnych porozumieniach, aby właściwie ocenić i zwiększyć szanse na powodzenie negocjacji nad TTIP.

<sup>1</sup> A. Gradziuk, *Szanse i przeszkody w realizacji projektu TAFTA*, „Biuletyn PISM”, nr 20 (434), 19 kwietnia 2007 r.

**Doświadczenia negocjacji nad Jednolitym Aktem Europejskim.** W poprzednich negocjacjach handlowych – takich jak NAFTA czy umowa o wolnym handlu między UE a Koreą – UE i USA były stroną dominującą, co umożliwiło dyktowanie warunków porozumień. Tym razem obie strony mają podobny potencjał gospodarczy (w 2012 r. PKB UE wynosiło 12,9 bln euro, a PKB USA – 12,3 bln euro) i będą musiały być bardziej elastyczne w negocjacjach. Aby zapobiec przeciąganiu się rozmów, negocjatorzy po obu stronach Atlantyku mogliby wyciągnąć wnioski z doświadczeń europejskich negocjacji Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) w latach 80. XX w. JAE zreformował ponadnarodowe procedury decyzyjne i ustanowił utworzenie jednolitego rynku jako jasny cel Wspólnoty Europejskiej. Negocjacje JAE miały do przezwyciężenia wiele przeszkód, w tym trwałe poczucie europesymizmu wynikającego z wcześniejszej serii nieudanych negocjacji oraz brytyjski opór wobec francusko-niemieckiego projektu rozbudowy kompetencji europejskich instytucji ponadnarodowych. W 1986 r. rozmowy zakończyły się sukcesem dzięki dwóm głównym czynnikom: (a) konwergencji poglądów ekonomicznych i norm gospodarczych w kluczowych krajach UE; oraz (b) presji negocjacyjnej na Wielką Brytanię i groźby „dwutorowej” Europy, jeżeli proponowane reformy proceduralne nie zostaną przyjęte. Analogicznie, jeżeli rozmowy o TTIP mają się powieść, UE i USA powinny: (a) osiągnąć porozumienie co do celowości projektu; oraz (b) wywrzeć odpowiednią presję negocjacyjną, która zagwarantowałaby, że obrady będą zmierzać do pomyślnego zakończenia.

Nie jest pewne, czy obie strony spełnią pierwszy warunek sukcesu negocjacji JAE. W Europie perspektywa końca kadencji Komisji w październiku 2014 r. jest bodźcem do uruchomienia i zakończenia rozmów o TTIP w ciągu dwóch lat. Zawarcie umowy o wolnym handlu z USA stanowiłoby prawdziwy sukces dla organizacji, która podczas kryzysu nie może pochwalić się wieloma osiągnięciami. Jednak nie wszystkie państwa członkowskie UE podzielają entuzjazm Komisji dla TTIP. Francja już wyraziła sceptycyzm wobec negocjacji ze względu na ochronę dziedzictwa kultury narodowej. Natomiast nie jest oczywiste, czy Stany Zjednoczone traktują liberalizację handlu jako priorytet. Prezydent Barack Obama wskazał na potencjalne korzyści z TTIP w swoim tegorocznym orędziu o stanie państwa, a sukces w negocjacjach z UE byłby osiągnięciem w bilansie jego prezydentury po zakończeniu kadencji za cztery lata. Jednak obecna administracja nie ratyfikowała jeszcze żadnego nowego porozumienia o wolnym handlu, nie odzyskała specjalnych uprawnień prezydenckich dotyczących negocjacji handlowych (które wygasło w 2007 r.) i nie wyznaczyła jeszcze stałego przedstawiciela ds. handlu zagranicznego po odejściu Rona Kirka w lutym br.

Niejasności związane z zaangażowaniem UE i USA w TTIP oznaczają, że negocjatorzy będą musieli użyć presji, podobnie jak Francja i Niemcy użyły groźby „dwutorowej” Europy wobec Wielkiej Brytanii w latach 80. Dla przeciwników TTIP w UE najbardziej przekonująca będzie perspektywa dalszego zmniejszenia znaczenia i wpływów w gospodarce światowej w razie niepodpisania umowy. Szczególnie skuteczne byłoby wykorzystanie obaw o odwrót Stanów Zjednoczonych ku Azji – USA są w trakcie negocjowania transpacyficznej umowy o partnerstwie z kilkunastoma krajami Azji i Ameryki Łacińskiej. Dodatkową motywacją będzie zagrożenie dalszą stagnacją gospodarczą w UE, gdyż prognozy wzrostu na 2013 r. zostały zredukowane, a ryzyko kryzysów bankowych wciąż się utrzymuje. Negocjacje TTIP poprawiłyby nastawienie inwestorów oraz nastroje w Brukseli i stolicach UE. W USA trwały wzrost potęgi gospodarczej Chin oraz prognozy (w tym OECD) mówiące, że Chiny w ciągu kilku lat będą największą gospodarką na świecie, są przekonującym argumentem za wspieraniem TTIP. Ponadto obiecane przez prezydenta Obamę podwojenie amerykańskiego eksportu w latach 2010–2015 jest jeszcze dalekie od realizacji (od 2010 r. eksport wzrósł zaledwie o 20%, wg danych Census USA). Czynniki te powinny skłonić USA do poważnego zaangażowania w projekt TTIP, który przyczyni się do pobudzenia eksportu. Jeśli negocjatorzy użyją opisanych argumentów, będą w stanie przezwyciężyć brak entuzjazmu dla TTIP w niektórych państwach UE i w części organów wykonawczych i ustawodawczych USA.

**Wnioski i rekomendacje.** Rozmowy o TTIP będą dużym wyzwaniem, lecz pomyślne zakończenie negocjacji JAE w 1986 r. udowadnia, że mogą one odnieść sukces, o ile UE i USA wykażą wystarczającą determinację do osiągnięcia wspólnego celu, korzystnego dla obu stron. Prawdą jest, że w latach 80. państwa członkowskie UE miały zbieżne poglądy ekonomiczne, teraz zaś brakuje jednomyślnego poparcia dla TTIP w UE i USA. Jednak negocjatorzy JAE, aby przeciwstawić się brytyjskiemu oporowi wobec reformy proceduralnej, mogli posłużyć się jedynie groźbą „dwutorowej” Europy. Natomiast twórcy TTIP mają do dyspozycji wiele argumentów, by przekonać przeciwników umowy handlowej po obu stronach Atlantyku.

TTIP byłoby korzystne dla różnych sektorów polskiej gospodarki. Chociaż Polska cieszy się znaczną nadwyżką w handlu z USA (1,3 mld dol. w 2012 r.), spadła roczna dynamika jej eksportu (z 48% w 2011 r. do 6% w 2012). Biorąc pod uwagę strukturę jej eksportu do Stanów Zjednoczonych, Polska w szczególności zyskałaby na harmonizacji regulacyjnej TTIP w takich sektorach jak lotnictwo, telekomunikacja oraz produkcja maszyn przemysłowych i urządzeń medycznych. Polskie rolnictwo mogłoby odnieść korzyści z TTIP przez promowanie swoich produktów jako zdrowe i ekologiczne zarówno w UE, jak i USA, zwłaszcza jeśli amerykańskie produkty GMO uzyskają dostęp do rynku UE. Polskie przedsiębiorstwa i konsumenci zyskaliby na obniżonych stawkach celnych na import towarów amerykańskich. Biorąc pod uwagę wymienione potencjalne korzyści, Polska powinna wspierać negocjacje TTIP, zwłaszcza w takich dziedzinach jak swobodny przepływ siły roboczej i ludzi, ze względu na swoje zainteresowanie zniesieniem amerykańskich restrykcji wizowych dla polskich obywateli. Kwestia ta nie powinna jednak warunkować polskiego poparcia dla TTIP, zwłaszcza że dotyczące jej ustawy trafiły ponownie do Kongresu.