



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

BIULETYN

Nr 64 (1414), 22 września 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynar • Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Perspektywy negocjacyjne umowy handlowej między Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi

Marek Wąsiński

23 września odbędzie się posiedzenie Rady Unii Europejskiej w formacie ministrów ds. handlu, którzy ocenią stan negocjacji TTIP. Komisja Europejska oczekuje decyzji politycznej umożliwiającej wejście w finalną fazę rozmów, pod warunkiem ustępstw ze strony amerykańskiej. Tymczasem z powodu rozbieżności między państwami UE i malejącego poparcia społecznego w Europie szybkie zakończenie negocjacji jest mało prawdopodobne. Zbliżające się wybory w USA oraz we Francji i w Niemczech sprawiają, że stronom brakuje gotowości do kompromisu. Z drugiej strony przerwanie negocjacji przed uzgodnieniem skonsolidowanej wersji tekstu umowy może zniweczyć wizję strefy wolnego handlu między USA i UE.

Negocjacje umowy o wolnym handlu między Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi – Transatlantyckiego Partnerstwa na rzecz Handlu i Inwestycji (TTIP) – rozpoczęły się w 2013 r. W lipcu 2016 r. odbyła się 14. runda negocjacyjna. Dotychczas nie udało się wypracować skonsolidowanego tekstu umowy. Rozbieżności dotyczą głównych interesów obu partnerów – ze strony europejskiej ochrony inwestorów, handlu surowcami energetycznymi, oznaczeń geograficznych czy otwarcia rynku zamówień publicznych. Natomiast USA domagają się zniesienia ceł, szczególnie w sektorze rolno-spożywczym. Brak porozumienia oznacza, że rozmowy nie zakończą się przed 8 listopada, kiedy odbędą się wybory prezydenckie w USA. Maleją zatem szanse na zamknięcie negocjacji przed 20 stycznia 2017 r., kiedy Barack Obama opuści Białą Dom.

TTIP w cieniu TPP. W amerykańskiej debacie publicznej umowa transatlantycka jest obecna tylko w ograniczonym zakresie. Według badania Bertelsmann Stiftung z początku 2016 r. 63% respondentów nie słyszało wystarczająco wiele o TTIP lub nie miało o nim zdania. Również kandydaci na prezydenta obu dominujących partii nie przedstawili w tej sprawie oficjalnego stanowiska. Uwaga opinii publicznej jest bowiem skoncentrowana na porozumieniu transpacyficznym (TPP), które USA wynegocjowało z 11 państwami. Zarówno Donald Trump, jak i Hillary Clinton deklarują zdecydowany sprzeciw wobec tej umowy, która ich zdaniem zagraża miejscom pracy w USA. Prezydent Obama walczy z kolei o głosy w Kongresie, aby ratyfikować porozumienie w grudniu, w trakcie tzw. *lame-duck session* – już po wyborach, ale przed objęciem urzędu przez nowego prezydenta i nowo wybranych kongresmenów. Wówczas głos „za” nie obciążą żadnego z kandydatów podczas listopadowych wyborów.

Niezależnie od wyniku, po głosowaniu w Kongresie w sprawie TPP amerykańskie społeczeństwo może się bardziej zainteresować porozumieniem transatlantyckim. Zmusi to polityków do przedstawienia swoich stanowisk. Obecny brak opinii kandydatów w sprawie TTIP stwarza możliwość poparcia przez nich tego projektu w przyszłości. Stanowisko Trumpa jest nieprzewidywalne – kandydat republikanów potępi dotychczasowe umowy USA, ale określa się jako zwolennik wolnego handlu. Z kolei Clinton jest ostrożną zwolenniczką umowy, choć silny sprzeciw lewicowego skrzydła Partii Demokratycznej mógłby wpłynąć na zmianę jej podejścia. Niezależnie od tego, kto zwycięży, nowy prezydent będzie dążył do zmiany części uzgodnień, by wykazać własny sukces negocjacyjny.

Niefinalizowanie TTIP do stycznia 2017 r. będzie także oznaczało przerwę w negocjacjach, związaną z koniecznością ukonstytuowania się nowej administracji. Po wyborach w 2008 r. Obama dopiero rok później ogłosił zamiar wznowienia przez USA negocjacji TPP. Podobnie długiej przerwy w rozmowach można się spodziewać w przypadku umowy z UE. Tymczasem 1 lipca 2018 r. upływa termin przyznanych prezydentowi przez Kongres uprawnień do negocjowania umów handlowych (*trade promotion authority* – TPA), które pełnią funkcję mandatu

negocjacyjnego. Uprawnienia z TPA będą mogły zostać przedłużone o trzy lata do 2021 r., jeśli Kongres nie wyrazi w tej sprawie sprzeciwu. Dlatego dla TTIP znaczenie będą miały nie tylko wybory prezydenckie, lecz także odbywające się równocześnie wybory do Izby Reprezentantów i Senatu oraz stosunek nowo wybranych członków Kongresu do wolnego handlu.

Wybory w Europie i Brexit. W przeciwieństwie do sytuacji w USA, w Unii TTIP wzbudza ogromne emocje społeczne. W akcji przeciwko umowie zebrano ponad 3 mln podpisów, większość z nich w Niemczech (1,6 mln), Wielkiej Brytanii (0,5 mln) i we Francji (0,4 mln). W Niemczech i Francji w 2017 r. odbędą się wybory – parlamentarne i prezydenckie. Prezydent Francji François Hollande powiedział, że umowa w obecnym kształcie jest nie do zaakceptowania. 30 sierpnia francuski minister ds. handlu Matthias Fekl wezwał do wstrzymania rozmów. W związku z notowaniami prezydenta oscylującymi wokół 20% można takie stanowisko rządu wiązać z chęcią odbudowania poparcia środowisk lewicowych przed przyszłorocznymi wyborami. Według badania opinii publicznej Eurobarometr 85 we Francji wciąż dominują zwolennicy umowy z USA (50%), ale wzrasta liczba przeciwników (od 32% w 2014 r. do 37% w 2016 r.), stanowiących silnie zdefiniowaną grupę wyborców. Będzie o nich walczyć lewica m.in. z Frontem Narodowym Marine Le Pen, która również sprzeciwia się porozumieniu.

W Niemczech kanclerz Angela Merkel nie wycofuje się z poparcia negocjacji pomimo zdecydowanego sprzeciwu obywateli. Niemcy są drugim po Austrii (70%) krajem UE o najwyższym odsetku przeciwników TTIP – 59% wobec 26% zwolenników. Między innymi przeciwko tej umowie na ulicach czterech niemieckich miast protestowało 17 września ok. 160 tys. osób. Pod wpływem opinii społeczeństwa zmieniło się stanowisko wicekanclerza Sigmara Gabriela, szefa koalicyjnej partii SPD i ministra gospodarki. 28 sierpnia br. powiedział on, że negocjacje umowy *de facto* zakończyły się fiaskiem, ponieważ Europa nie może ulegać Stanom Zjednoczonym. Zauważył też, że nie udało się uzgodnić treści żadnego z 27 rozdziałów negocjacyjnych. Wypowiedź ta nie oznacza generalnego sprzeciwu wobec umowy. Jest to próba wywarcia nacisku na stronę amerykańską, gdyby miało dojść do finalnej fazy rozmów. Taka postawa to także wynik walki politycznej wewnątrz partii przed przyszłorocznymi wyborami do Bundestagu. Poza chadecją, umowę popierają jedynie liberałowie, którzy od 2013 r. są poza parlamentem. W razie szybkiego zakończenia negocjacji wybory w Niemczech mogłyby w praktyce stać się referendum w sprawie ratyfikacji porozumienia.

Poza malejącą determinacją polityków, na negocjacje wpływa negatywnie także wynik czerwcowego referendum w Wielkiej Brytanii. W przeciwieństwie do już wynegocjowanej i podpisanej umowy o wolnym handlu z Kanadą, w tekście TTIP możliwe byłoby uwzględnienie Brexitu, który zmienia pozycję negocjacyjną obu partnerów. Ponieważ jednak ustalanie szczegółów wyjścia Wielkiej Brytanii z UE może potrwać kilka lat, oznaczałoby to przekreślenie szans na szybkie podpisanie porozumienia. W lipcu br. główny negocjator amerykański Dan Mullaney otwarcie przyznał, że USA muszą dokładnie przeanalizować wpływ Brexitu na TTIP. Wielka Brytania odpowiada bowiem za 18% zarówno PKB UE, jak i wymiany handlowej ze Stanami Zjednoczonymi. Ponieważ po Brexicie rynek unijny się zmniejszy, USA będą domagać się dodatkowych ustępstw w ramach finalnych rund negocjacyjnych.

Wnioski. W piątek 23 września odbędzie się posiedzenie Rady Unii Europejskiej w formacie ministrów ds. handlu. Oceniają oni stan negocjacji TTIP, a Komisja będzie oczekiwać zgody na wejście w finalną fazę rozmów w razie uzyskania ustępstw ze strony USA. Jedynie 12 ministrów (m.in. Wielkiej Brytanii, Szwecji, Finlandii, Holandii, państw bałtyckich i Włoch) zadeklarowało w liście do komisarzy ds. handlu swoje silne poparcie dla negocjacji. Zabrakło wśród nich ministra Niemiec, Francji i Polski. Podczas posiedzenia 23 września państwa członkowskie będą musiały wybierać między próbą zakończenia rozmów na obecnym etapie – z wieloma niespełnionymi postulatami i takimi niewiadomymi, jak wyjście Wielkiej Brytanii z UE – a przedłużeniem negocjacji. Jednak w obu przypadkach będzie istniało duże ryzyko nieosiągnięcia porozumienia: w pierwszym z powodu odrzucenia umowy na etapie ratyfikacji, w drugim z powodu braku determinacji.

Ponadto UE musi się liczyć z możliwym osłabieniem jej pozycji negocjacyjnej w przyszłości. Brexit uderza bowiem w siłę ekonomiczną Unii. Trump, jeśli zwycięży, może być nieprzewidywalnym partnerem do rozmów, a ewentualna ratyfikacja TPP wzmocniłaby część postulatów USA, np. dotyczących przepływu danych. Pomimo to dla UE, w tym Polski, najważniejsze jest, by umowa nie ograniczyła się jedynie do likwidacji ceł. Powinna także znosić bariery regulacyjne oraz zabezpieczać sektory energochłonne i rolno-spożywcze, które będą najbardziej narażone na zwiększoną konkurencję ze strony USA. Jeśli nie będzie możliwe osiągnięcie tych zamierzeń w tym roku, europejscy negocjatorzy nie powinni się śpieszyć z finalizacją umowy.

Jeśli rozmowy się przedłużą, potrwać co najmniej do 2018–2019 r., co opóźni wejście w życie umowy do następnej dekady. Nie musi to jednak oznaczać ich fiaska. TTIP jest dla obu partnerów istotne jako źródło dodatkowego wzrostu gospodarczego oraz jako narzędzie do rozpowszechniania własnych standardów produktów i regulacji handlowych. Dla Polski ważne jest strategiczne znaczenie tej umowy, wzmacniającej współpracę transatlantycką i liberalizację handlu surowcami energetycznymi, przede wszystkim gazem ziemnym. By rozmowy się nie załamały, konieczne będzie przygotowanie do stycznia 2017 r. co najmniej skonsolidowanego tekstu umowy. Dzięki temu przyszłej administracji USA trudniej będzie odrzucić wypracowane postanowienia, które będą mogły stać się podstawą dalszych negocjacji.