



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

BIULETYN

Nr 16 (1589), 30 stycznia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dyer ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Unia Europejska wobec tendencji w handlu światowym

Marek Wąsiński, Damian Wnukowski

Sytuacja międzynarodowa sprzyja realizacji celów polityki handlowej Unii Europejskiej, jakimi są zawieranie umów o wolnym handlu oraz promocja unijnych norm i standardów produktów. USA przestały być uznawane za przewidywalnego partnera handlowego, a wiele państw, głównie w regionie Azji i Pacyfiku, dąży do zmniejszenia zależności gospodarczej od Chin. By wykorzystać tę szansę, Unia musi przezwyciężyć trudności wewnętrzne: ograniczone poparcie społeczne dla umów o wolnym handlu, skutki brexitu oraz spory kompetencyjne między instytucjami UE i państwami członkowskimi.

Unia Europejska jest liderem w światowym handlu produktami (w 2016 r. jej udział wyniósł 15,1%) i usługami (22,6%). Jednocześnie jest jedną z gospodarek najbardziej uzależnionych od handlu. Według danych Banku Światowego w 2016 r. wymiana towarów i usług osiągnęła wartość 83% jej PKB (sam eksport – 44% PKB), znacznie powyżej średniej światowej (58%) czy poziomu w innych największych gospodarkach: USA (27%), Chinach (37%) czy Japonii (36%). Co ważne, we wszystkich państwach członkowskich ten wskaźnik przewyższa średnią światową. Dlatego UE prowadzi politykę handlową mającą na celu znoszenie barier dla unijnego eksportu. Wobec zastoju negocjacji na forum Światowej Organizacji Handlu priorytetem UE stały się dwustronne umowy o wolnym handlu (Free Trade Agreement – FTA). Zawarto je łącznie z 79 państwami (cztery umowy czekają na ratyfikację), a z 10 partnerami rozpoczęto negocjacje. Zawierając FTA, UE dąży do rozpowszechniania swoich regulacji handlowych i standardów produktów. Jest to tym istotniejsze, że rola UE w handlu międzynarodowym będzie malała na rzecz rynków wschodzących, głównie z Azji.

Cele i szanse. UE w polityce handlowej ma na celu nie tylko obniżanie ceł, ale także zmniejszanie barier pozataryfowych. Dlatego istotnymi dziedzinami negocjacji są normy jakości produktów, standardy ich licencjonowania, zabezpieczenie praw pracowniczych i intelektualnych czy ochrona środowiska. W ten sposób Unia stara się ułatwiać eksport rodzimym producentom, a jednocześnie chronić ich przed konkurencją, której nie dotyczą tak rygorystyczne przepisy jak w UE. Dotychczas państwa rozwijające się niechętnie przyjmowały unijne normy. Może być to jednak przezwyciężane poprzez uwzględnienie specyfiki danego partnera, o czym świadczy np. umowa UE z Wietnamem.

Zwrot ku protekcjonizmowi w polityce handlowej USA po dojściu Donalda Trumpa do władzy może stanowić zagrożenie dla interesów gospodarczych UE, ale jednocześnie sprzyja jej wizerunkowi przewidywalnego i stabilnego partnera handlowego¹. Także wycofanie się USA z Partnerstwa Transpacyficznego oznacza, że jego pozostali sygnatariusze (łącznie 11 państw), dążąc do dywersyfikacji handlu, będą skłonni do szukania innych partnerów, np. UE².

¹ M. Wąsiński, *Polityka handlowa Stanów Zjednoczonych: pozorowany protekcjonizm*, „Biuletyn PISM”, nr 95 (1537), 9 października 2017 r.

² M. Wąsiński, D. Wnukowski, *Consequences of the U.S. Withdrawal from the Trans-Pacific Partnership*, „PISM Strategic File”, nr 3 (87), czerwiec 2017.

Wykorzystywanie przez Chiny zależności handlowych i kapitałowych do celów politycznych wpływa negatywnie na ich odbiór przez partnerów gospodarczych. Przykładem są np. utrudnienia dla koreańskich firm na rynku chińskim po decyzji z 2016 r. o rozmieszczeniu w tym kraju amerykańskich systemów przeciwrakietowych THAAD³. Obawy przed politycznym wykorzystaniem wpływów gospodarczych mogą skłonić partnerów handlowych ChRL do poszukiwania innych kooperantów i źródeł kapitału. Może na tym skorzystać UE.

Wyzwania. ChRL i USA pozostają jednak silnymi konkurentami UE. Choć projekty takie jak m.in. inicjatywa Pasa i Szlaku czy regionalne umowy o wolnym handlu służą w rzeczywistości ekspansji gospodarczej Chin, mają także na celu przedstawienie ich jako orędownika wolnego handlu i globalizacji⁴. W ten sposób ChRL rywalizuje z Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi i próbuje przyciągnąć do współpracy partnerów z całego świata. Z kolei USA, jako największa gospodarka świata, dysponują znaczącą siłą przetargową, którą będą starały się wykorzystać do zawierania dwustronnych umów handlowych, zgodnie z preferencją administracji Trumpa.

Przed polityką handlową UE stoją także wyzwania wewnętrzne. Należy do nich m.in. wzrost tendencji protekcyjnych. Plany wzmocnienia instrumentów ochrony rynku unijnego (głównie reguł antydumpingowych i antysubsydyjnych) mogą być postrzegane jako działanie protekcyjnych, choć np. w przypadku wspieranego państwowymi subsydiami eksportu chińskiej stali są uzasadnione. Ponadto rozważane jest wprowadzenie na szczeblu UE procedury sprawdzania inwestycji zagranicznych (tzw. *screening*), aby nie miały one negatywnego wpływu np. na bezpieczeństwo czy konkurencyjność poszczególnych gospodarek unijnych. Powyższe elementy, choć rozważane przede wszystkim w kontekście działań Chin, mogą negatywnie wpływać na wiarygodność UE jako promotora wolnego handlu i przepływu inwestycji.

Na wizerunek UE wpływa stosunek społeczeństw państw członkowskich do umów o wolnym handlu, np. z Kanadą (CETA) czy USA (TTIP). Proces ich negocjacji uznawano za mało transparentny i wzmocniający pozycję dużych koncernów, co wywołało silne protesty społeczne. Te kontrowersje spowodowały, że gdy w 2016 r. miała zostać podpisana CETA, napotkano na opór Walonii (region federalny Belgii), która nie chciała się zgodzić na system ochrony inwestycji. Ostatecznie sprzeciw ten został przełamany (m.in. poprzez dołączenie deklaracji interpretacyjnej). Sytuacja ta wskazuje jednak na ryzyko związane z negocjacjami z Unią, gdyż nieudany proces ratyfikacyjny choćby w jednym państwie członkowskim może zniweczyć lata rozmów. Dlatego Komisja Europejska (KE) starała się o wyznaczenie jasnego podziału kompetencji między UE a jej członkami. Służyć temu ma wydana w maju 2017 r. na wniosek KE opinia Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) nt. rozdziału kompetencji na podstawie umowy między UE a Singapurem z 2014 r. Zgodnie z nią ustalenia co do inwestycji portfelowych oraz systemu rozstrzygania sporów między państwem a inwestorem w tej umowie podlegają kompetencjom mieszanym i muszą być zaakceptowane przez państwa członkowskie. Opinia TSUE będzie determinowała sposób negocjacji przyszłych umów handlowych przez UE.

Innym wyzwaniem wewnętrznym dla polityki handlowej Unii jest perspektywa brexitu. Zmniejszy on potencjał gospodarczy bloku – Wielka Brytania jest bowiem drugą największą gospodarką UE odpowiadającą za 16% jej PKB. Tym samym spadnie atrakcyjność Unii dla partnerów zagranicznych, co osłabi jej pozycję negocjacyjną w przyszłych rozmowach handlowych.

Perspektywy. Sytuacja międzynarodowa, w tym m.in. polityka prowadzona przez USA i Chiny, sprzyja zacieśnianiu współpracy Unii z innymi partnerami międzynarodowymi. Realizacja polityki handlowej UE będzie jednak w znacznym stopniu uwarunkowana wyzwaniami zewnętrznymi (wciąż silna konkurencja ze strony Chin i USA, rosnąca rola rynków wschodzących) oraz wewnętrznymi (w tym skutkami brexitu i efektywnością procedury ratyfikacyjnej). Dzięki opinii TSUE na temat podziału kompetencji między UE a państwa członkowskie w umowie z Singapurem proces ratyfikacji porozumień handlowych może w przyszłości zostać usprawniony, co zwiększy wiarygodność UE. Testem będzie proces zatwierdzania umowy o wolnym handlu z Japonią (negocjacje zakończono w grudniu 2017 r.), z której zostały wyłączone kwestie inwestycyjne, zgodnie z linią orzecznictwa TSUE. Wciąż jednak państwa członkowskie mogą domagać się ratyfikacji w każdym państwie członkowskim.

Jednocześnie dla zwiększenia poparcia dla unijnej polityki handlowej konieczna jest większa identyfikacja z nią rządów. To one powinny odpowiadać za prowadzenie dialogu z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego oraz organizacjami biznesowymi, nie zaś KE, która nie jest bezpośrednio odpowiedzialna przed obywatelami poszczególnych państw członkowskich. Stąd większe zaangażowanie rządów państw członkowskich w okresie negocjacji i ratyfikacji umów pozwoliłoby na usprawnienie całego procesu, zwiększenie jego transparentności, a docelowo także na niwelowanie negatywnego odbioru społecznego niektórych rozstrzygnięć unijnej polityki handlowej.

³ O. Pietrewicz, *Stosunki Chiny – Korea Południowa: próba wyjścia z impasu*, „Biuletyn PISM”, nr 3 (1576), 5 stycznia 2018 r.

⁴ J. Szczudlik, D. Wnukowski, *China as an “Engine” of Globalisation: More Words than Deeds*, „PISM Policy Paper”, nr 5 (158), wrzesień 2017.