

Anna Wróbel*

Wspólna Polityka Handlowa Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski

Unia Europejska jest niewątpliwie największą potęgą handlową świata. Zgodnie z danymi Światowej Organizacji Handlu wartość wyeksportowanych przez UE towarów w 2010 r. wyniosła 1787 mld dol., co stanowiło 15% światowego eksportu. Unia Europejska jest również największym światowym importerem. W 2010 r. na rynek europejski sprowadzono towary o łącznej wartości 1977 mld dol., co stanowiło 13,5% światowego importu. Podobnie do handlu towarami kształtuje się również pozycja Unii Europejskiej w obrotach usługowych. UE jest nie tylko głównym globalnym eksporterem i importerem usług, lecz również zajmuje czołową pozycję w eksporcie poszczególnych ich kategorii. W 2010 r. dostarczyła na rynek międzynarodowy usługi o wartości 684 mld dol., co stanowiło 24,5% światowego eksportu. W tym czasie na rynek unijny sprowadzono usługi o wartości 598 mld dol., co stanowiło 22,1% ogółu światowego importu dóbr niematerialnych.¹

Zastanawiając się na przyczynami obecnej pozycji Unii Europejskiej w handlu światowym, należy przeanalizować zasady polityki handlowej UE, które tworzą warunki dla rozwoju wymiany handlowej poszczególnych państw członkowskich i całego ugrupowania. Z uwagi na charakter niniejszego opracowania warto nie tylko pochylić się nad istotą Wspólnej Polityki Handlowej, ale również przeanalizować zmiany dotyczące polskiej polityki handlowej, związane z akcesją naszego kraju do UE.

* Dr **Anna Wróbel** – adiunkt w Zakładzie Ekonomii Politycznej Stosunków Międzynarodowych, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

¹ *Merchandise trade: leading exporters and importers (excluding intra EU (27) trade) 2010*, http://www.wto.org/english/news_e/pres11_e/pr628_e.htm#atable4. Por.: *International Trade Statistics 2010*, Geneva 2010, s. 14.

Zasady Wspólnej Polityki Handlowej

W oficjalnych dokumentach Unii Europejskiej nie znajdziemy precyzyjnej definicji polityki handlowej. W praktyce Komisja Europejska przyjmuje, że są to wszystkie środki regulujące handel z państwami trzecimi. Z kolei Trybunał Sprawiedliwości uznał, że polityka handlowa obejmuje te same treści co narodowa polityka handlu zagranicznego. Można zatem uznać, że Wspólna Polityka Handlowa stanowi instrumentarium oddziaływania na obroty międzynarodowe, obejmujące zespół środków, narzędzi ekonomicznych i administracyjnych nakierowanych na utrzymywanie równowagi płatniczej Unii Europejskiej. Z tego względu plasuje się ona głównie w sferze zewnętrznej polityki gospodarczej i co do zasady spełnia takie same funkcje w odniesieniu do rynku wewnętrznego UE jak każda polityka handlowa państwa w stosunku do własnego rynku. Wspólna Polityka Handlowa obejmuje z jednej strony działania jednostronne (autonomiczne), czyli akty normatywne prawa wtórnego uchwalane przez instytucje UE oraz działania o charakterze administracyjnym podejmowane zwłaszcza przez Komisję Europejską, z drugiej zaś – działania konwencyjne, czyli umowy (niezależnie od ich nazwy) zawarte przez UE z państwami i innymi podmiotami prawa międzynarodowego.

Postanowienia traktatowe

Obecnie, po przyjęciu Traktatu Lizbońskiego, zasady Wspólnej Polityki Handlowej wyznaczane są przez art. 206–207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W art. 206 sformułowane zostały jej podstawowe cele, do których zaliczono harmonijny rozwój handlu światowego oraz liberalizację międzynarodowych stosunków gospodarczych, rozumianą jako stopniowe znoszenie ograniczeń w handlu międzynarodowym i w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych.²

Praktyczne aspekty prowadzenia Wspólnej Polityki Handlowej zawierają postanowienia art. 207 TFUE. W momencie wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego podstawą polityki handlowej stało się rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (art. 207 ust. 2) przyjmowane zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą. Zapis ten znacząco przyczynił się do

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 206; J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 390–391.

³ Zob.: M. Krajewski, *Die neue handelspolitische Bedeutung des Europäischen Parlaments w: Die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union nach Lissabon*, hrsg. M. Bungenberg, Ch. Herrmann, Nomos, Baden-Baden 2011, s. 55–74.

wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego w ustanawianiu polityki handlowej Unii.³ Procedura negocjacyjna i zawierania międzynarodowych umów z zakresu Wspólnej Polityki Handlowej nie uległa jednak zasadniczej zmianie. Rokowania w sprawie Wspólnej Polityki Handlowej niezmiennie prowadzi Komisja, na podstawie upoważnienia uzyskanego od Rady. Podczas rokowań obie te instytucje są odpowiedzialne za zapewnienie zgodności negocjowanych rozwiązań z wewnętrznymi zasadami i politykami UE. Komisja prowadzi negocjacje w konsultacji ze specjalnym Komitetem Rady (Komitetem ds. Polityki Handlowej, dawniej Komitetem Artykułu 133⁴), któremu regularnie przedstawia sprawozdania z przebiegu rozmów. Nowym obowiązkiem nałożonym na Komisję w tej kwestii przez TFUE jest konieczność prowadzenia sprawozdawczości w tym zakresie także dla Parlamentu Europejskiego.⁵

Zasadniczą procedurą głosowania w Radzie w odniesieniu do art. 207 jest głosowanie kwalifikowaną większością głosów. Jednomyślność jest wymagana, gdy rokowania i zawierane umowy dotyczą handlu usługami, handlowych aspektów własności intelektualnej lub handlowych aspektów bezpośrednich inwestycji zagranicznych, a w następstwie zawarcia tych umów musiałyby zostać wydane przepisy unijne wymagające jednomyślności Rady. W innych sytuacjach decyzje w tych obszarach są podejmowane większością kwalifikowaną. Jednomyślność jest również wymagana, gdy negocjowane umowy dotyczą handlu usługami społecznymi, w zakresie edukacji i zdrowia, i mogłyby w znacznym stopniu zakłócić działanie krajowego systemu usług oraz wywierać negatywny wpływ na odpowiedzialność państw członkowskich za ich świadczenie. Podobny tryb głosowania przewidziano w przypadku umów dotyczących usług z zakresu kultury i audio-wizualnych, jeżeli mogłyby zagrozić różnorodności kulturowej i językowej Unii.⁶

Narzędzia Wspólnej Polityki Handlowej

Instrumenty Wspólnej Polityki Handlowej można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej zaliczamy instrumenty polityki importowej, mające na celu ochronę rynku wewnętrznego przed konkurencją z zewnątrz, np. cła importowe, środki ochronne podejmowane w razie dumpingu lub subsy-

⁴ Zmiana nazwy nastąpiła w związku z wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego.

⁵ Szerzej: S. Barkowski, *Traktat z Lizbony a wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” nr 2(189)/2008, s. 6–11; G. Quisthoudt-Rowohl, *Handelspolitik im Zeichen des Vertrags von Lissabon w: Die gemeinsame Handelspolitik...*, op.cit., s. 95–102.

⁶ Por.: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 207.

diów, postępowanie ochronne przed nadmiernym importem, specjalne klauzule ochronne w rolnictwie. W drugiej są instrumenty polityki eksportowej, m.in. środki ochronne w eksporcie oraz środki wspierania eksportu.

W założeniach twórców Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą podstawę wspólnego rynku miała stanowić unia celna. Zapewnienie swobody przepływu towarów na rynku wewnętrznym jest bowiem możliwe dopiero wówczas, gdy istnieją wspólne regulacje w sprawach celnych. Budowa unii celnej w ramach EWG została zakończona z 1 lipca 1968 r., a więc na półtora roku przed upływem przewidzianego w traktacie okresu przejściowego. Nastąpiło wówczas całkowite zniesienie ceł między krajami Wspólnoty, ustanowiono wspólną taryfę celną wobec krajów trzecich. Ówczesne stawki wspólnej taryfy celnej stanowiły średnią arytmetyczną narodowych stawek celnych z 1957 r. Republiki Federalnej Niemiec, państw Beneluksu, Francji oraz Włoch. W momencie wprowadzenia wspólnej taryfy celnej polityka celna została przekazana przez kraje członkowskie organom Wspólnoty. Zgodnie z postanowieniami art. 31 TFUE, cła wspólnej taryfy celnej określa Rada, podejmując decyzję większością kwalifikowaną, na wniosek Komisji. Komisja w tym przypadku kieruje się:⁷

- potrzebą popierania wymiany handlowej między państwami członkowskimi i państwami trzecimi,
- zmianami warunków konkurencji wewnątrz Unii, jeżeli skutkiem tych zmian jest wzrost siły konkurencyjnej przedsiębiorstw,
- potrzebami zaopatrzenia Unii w surowce i półprodukty, zwracając przy tym uwagę, by nie zakłócić warunków konkurencji między państwami członkowskimi co do produktów końcowych,
- potrzebą unikania poważnych zaburzeń w życiu gospodarczym państw członkowskich oraz zapewnienia racjonalnego rozwoju produkcji i wzrostu konsumpcji w Unii.

Przedstawione wyliczenie wskazuje, że w przypadku Unii Europejskiej cła są nie tylko kategorią finansową, zapewniającą wpływy budżetowe, ale również ekonomiczną. Cło stanowi bowiem mechanizm ochrony oraz regulacji rynku wewnętrznego i określa brzegowe warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Importerzy oraz producenci muszą w rachunku ekonomicznym uwzględnić jego wartość. Wpływa to na określanie kosztów operacyjnych, łącznie z wielkością marż, a w końcowym efekcie na opłacalność danej działalności.

Unijne instrumenty polityki importowej obejmują oprócz ceł również działania mające na celu ochronę producentów z UE przed importem prowadzonym na warunkach zakłócających konkurencję. W tym przypadku

⁷ Ibidem, art. 31, s. 312

chodzi o stosowanie przez partnerów handlowych pozataryfowych środków polityki handlowej w postaci subsydiów i dumpingu. Unijne regulacje dotyczące postępowania antydumpingowego i wyrównawczego bazują na obowiązujących członków Światowej Organizacji Handlu układach, tj. porozumieniu dotyczącym stosowania art. VI GATT 1994 oraz porozumieniu w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych. Regulacje UE umożliwiają ochronę unijnych producentów nie tylko przed importem na zasadach naruszających konkurencję, lecz również prowadzonym na uczciwych warunkach. Przeciw importowi realizowanemu na warunkach, których nie można uznać za naganne, ale wyrządzającemu szkodę przemysłowi UE, można zastosować środki ochronne. Stosowane w tym przypadku Rozporządzenie Rady (WE) 260/2009 z 26 lutego 2009 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu⁸ jest w większej części przekształceniem i uszczegółowieniem kolejnego porozumienia WTO, konkretnie Porozumienia w sprawie stosowania środków ochronnych. W przypadku importu produktów rolnych UE może stosować, oprócz ogólnej procedury ochrony przed nadmiernym importem, specjalną klauzulę ochronną (Special Safeguard – SSG), co wynika z Porozumienia WTO w sprawie rolnictwa.⁹

Podstawową zasadą polityki eksportowej UE jest niestosowanie, poza nielicznymi wyjątkami, restrykcji w eksporcie.¹⁰ Działania Unii w tym zakresie obejmują również próby stworzenia jednolitych zasad wspierania eksportu, aby stosowane rozwiązania nie prowadziły do zakłócenia konku-

⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 260/2009 z 26.02.2009 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu (Wersja skodyfikowana), Dz.Urz. UE, L 84/1, 31.03.2009.

⁹ Klauzula SSG służy zapewnieniu minimalnego poziomu ochrony rynku unijnego w sytuacji znacznych spadków cen na rynkach światowych lub dużego wzrostu importu. Nie stosuje się jej w stosunku do importu w ramach kontyngentów minimalnego dostępu do rynku. Stosowanie klauzuli SSG reguluje Rozporządzenie Rady nr 3290/94 w sprawie dostosowań i przejściowych uregulowań wymaganych w sektorze rolnym w celu wprowadzenia w życie umów zawartych w czasie rokowań Rundy Urugwajskiej. Rozporządzenie pozwala na wprowadzenie dodatkowych opłat celnych, które włączono do istniejących wcześniej regulacji dotyczących poszczególnych grup produktów (np. zbóż, cukru, ryżu, olejów i tłuszczów, produktów mlecznych, wieprzowiny). Import danego produktu podlega dodatkowej opłacie celnej w określonych warunkach: gdy przekroczy tzw. wielkość progową lub gdy cena importowa cif danego towaru jest niższa od ceny progowej. Wielkość progową ustala się na podstawie importu do Unii w ciągu trzech lat poprzedzających rok, w którym wystąpiły niepożądane skutki. Ceny importowe cif są weryfikowane przez porównanie z reprezentatywnymi cenami danego produktu na rynkach światowych. Zasady te stosowane są przez UE w imporcie z krajów należących do WTO, <http://handelue.pl> [dostęp 30.03.2011].

¹⁰ Skalę i strukturę eksportu UE regulują relacje popytu i podaży na rynku światowym. Pewne ograniczenia w eksporcie dotyczą wybranych, ściśle określonych towarów, m.in. dóbr kultury, przedmiotów artystycznych, broni. Głównym celem stosowania restrykcji eksportowych są względy bezpieczeństwa.

rencji między przedsiębiorstwami. UE nie ma kompetencji w zakresie bezpośredniego lub pośredniego wspierania eksportu. Nadal pozostają one domeną państw członkowskich i podlegają zobowiązaniom podjętym w ramach OECD. Wiele wysiłku włożono m.in. w zblizenie warunków konkurencji w zakresie ubezpieczeń kredytów eksportowych i gwarancji kredytowych. Wspólnota jest stroną zawartego w ramach OECD porozumienia (konsensusu) w sprawie wytycznych na temat oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych, które weszło w życie w kwietniu 1978 r. UE prowadzi również działania promujące eksport w postaci szkoleń i seminariów dla małych i średnich firm oraz wspiera ich udział w wystawach i targach międzynarodowych.

Instrumenty unijnej polityki eksportowej obejmują także działania wspomagające eksporterów w przypadkach stosowania przez państwa trzecie protekcyjnych praktyk, jeśli praktyki takie nie są uzasadnione w świetle norm obowiązujących w ramach WTO. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 125/2008 z 12 lutego 2008 r., zmieniającym Rozporządzenie (WE) nr 3286/94 z 22 grudnia 1994 r. i ustanawiającym procedury wspólnotowe w dziedzinie Wspólnej Polityki Handlowej, w celu zapewnienia wykonania praw Wspólnoty z zachowaniem zasad handlu międzynarodowego, w szczególności ustanowionych pod auspicjami Światowej Organizacji Handlu, przedsiębiorstwa UE lub jednostki posiadające osobowość prawną lub jej nieposiadające, działające w imieniu jednego lub więcej przedsiębiorstw UE, które uważają, że takie przedsiębiorstwa unijne odczuły niekorzystne skutki przeszkód w handlu, które wywarły wpływ na rynek państwa trzeciego, mogą wnieść pisemną skargę. Komisja Europejska podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania i je prowadzi. Jeżeli w jego wyniku stwierdzi, że podjęcie działań wobec państwa trzeciego leży w interesie UE, może wszcząć postępowanie sporne na forum WTO lub zawrzeć porozumienie dwustronne z tym państwem. W takiej sytuacji Komisja może również zaakceptować jednostronne działania państwa trzeciego zmierzające do zniwelowania skutków przeszkody w handlu.¹¹

Umowne stosunki handlowe UE z państwami trzecimi

Polityka handlowa Unii Europejskiej opiera się na koncepcji politycznej, która zakłada istnienie konkurencyjnej gospodarki europejskiej w otwartym systemie handlu światowego, bazującej na wielostronnych re-

¹¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 125/2008 z 12.02.2008 r. zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 3286/94 z 22.12.1994 r. ustanawiające procedury wspólnotowe w dziedzinie Wspólnej Polityki Handlowej, Dz.Urz. UE, L 40, 14.02.2008.

gułach uzupełnianych zasadami wypracowanymi w ramach dwustronnych oraz regionalnych porozumień handlowych.¹² UE – oprócz tego, że należy do WTO i zawarła szereg porozumień międzynarodowych w ramach tej organizacji – jest stroną wielu umów międzynarodowych, których przedmiot stanowią zagadnienia zaliczane do Wspólnej Polityki Handlowej. Różnorodność tych umów utrudnia jednoznaczną ich klasyfikację. Można wyróżnić dwa rodzaje takich porozumień: 1) umowy handlowe (w tym układy celne), które mogą mieć charakter preferencyjny lub niepreferencyjny, 2) umowy mieszane (głównie stowarzyszeniowe, umowy o handlu i współpracy gospodarczej oraz umowy o partnerstwie i współpracy gospodarczej), mające szerszy zakres niż handlowe.¹³

Unia Europejska ma mocno rozbudowany system preferencji handlowych. Zawiera ona dwa rodzaje preferencyjnych umów handlowych. Należące do pierwszej grupy przewidują wzajemne udzielanie przez partnerów pewnych ulg w postaci redukcji stawek celnych i/lub zmniejszenia innych barier handlowych. Drugi typ umów obejmuje porozumienia, na mocy których UE jednostronnie przyznaje preferencje swoim partnerom handlowym. Celem działań podejmowanych przez Unię na forum WTO oraz w ramach bilateralnych umów handlowych jest upowszechnianie rozwiązań sprzyjających budowaniu dobrobytu przez stabilizację wewnętrzną i rozwój gospodarczy krajów w różnych regionach.¹⁴

Od powstania EWG zawarto wiele umów preferencyjnych z partnerami handlowymi. Mają różny charakter przejawiający się w zakresie przyznanych preferencji. Biorąc za podstawę klasyfikacji kryterium malejących preferencji handlowych (przede wszystkim celnych), porozumienia handlowe zawarte przez UE można przedstawić w postaci tzw. piramidy preferencji. W ten sposób da się wyróżnić porozumienia lub jednostronne decyzje Unii Europejskiej, na mocy których:

- utworzona jest unia celna UE z jej partnerami (np. z Turcją), która polega na zniesieniu barier w handlu między stronami porozumienia oraz na utworzeniu wspólnej zewnętrznej taryfy celnej (czyli jednakowego poziomu stawek celnych) w imporcie spoza obszaru unii;

¹² S.M. Mcguire, J.P. Lindeque, *The Diminishing Returns to Trade Policy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” no. 5/2010, vol. 48, s. 1337–1342.

¹³ M. Adamczyk, A. Piasecka-Głuszak, *Stosunki handlowe pomiędzy Unią Europejską a wybranymi krajami azjatyckimi w: Ekonomia i stosunki międzynarodowe. Studia azjatyckie*, red. B. Drelich-Skulska, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 28/2008, s. 10–11.

¹⁴ M. Grącik-Zajączkowska, *Unia Europejska i Stany Zjednoczone w Światowej Organizacji Handlu*, Warszawa 2010, s. 115–116.

- buduje się strefę wolnego handlu (np. z Republiką Korei), która oznacza zniesienie barier handlowych (ceł, ograniczeń ilościowych i innych) między stronami porozumienia;
- udzielane są jednostronnie preferencje handlowe (np. krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz krajom objętym Systemem Preferencji Generalnych (Generalized System of Preferences – GSP);
- brak preferencji (zagwarantowane jest przestrzeganie klauzuli największego uprzywilejowania – KNU, opartej na porozumieniach WTO; często porozumienia handlowe zawierają wyłącznie potwierdzenie zasad obowiązujących w tym systemie). Jako przykład takich stosunków umownych mogą posłużyć porozumienia zawierane z USA, Japonią, Australią, Nową Zelandią, Hongkongiem, Singapurem i pozostałymi krajami nieobjętymi preferencjami celnymi;
- partnerzy są traktowani gorzej w stosunkach handlowych niż państwa, którym przyznano KNU (traktowanie dyskryminacyjne). W przeszłości dotyczyło to np. państw Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej.¹⁵

Należy tu zauważyć, że w związku z zakwestionowaniem na forum Światowej Organizacji Handlu jednostronnych preferencji celnych, udzielonych przez Wspólnotę krajom AKP, przez inne państwa rozwijające się, które nie mogły z takich preferencji korzystać, zapoczątkowany I Konwencją z Lomé system jednostronnych preferencji handlowych w stosunku do tej grupy krajów mają zastąpić umowy o partnerstwie gospodarczym (Economic Partnership Agreements). Umowy EPA powinny sprawić, przez odejście od jednostronnych preferencji na rzecz wzajemnego znoszenia ceł, że stosunki UE z państwami AKP będą zgodne z regułami obowiązującymi w WTO.¹⁶

Innym rodzajem umów o współpracy zawieranych przez UE są porozumienia zwane umowami o partnerstwie i współpracy gospodarczej (Partnership and Cooperation Agreements – PCA). Wspólnota zawarła takie porozumienia z Rosją, Ukrainą, Mołdawią, Kazachstanem, Armenią, Gruzją, Kirgistanem, Uzbekistanem, Azerbejdżanem i Tadżykistanem.¹⁷ Umowy te

¹⁵ A.A. Ambroziak, E. Kawecka-Wyrzykowska, *Traktatowe stosunki handlowe Wspólnoty Europejskiej z państwami trzecimi w: Unia Europejska*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Tom I, IKCHZ, Warszawa 2004, s. 208–209. Por.: Sung-Hoon Park, *EU's Strategy towards East Asian Integration and Regionalism; East Asian Economic Regionalism*, eds. C.Y. Ahn et al, Springer 2005, s. 176–177.

¹⁶ M.G. Desta, *EC-ACP Economic Partnership Agreements and WTO Compatibility: An Experiment in North-South Inter-Regional Agreements?*, „Common Market Law Review” vol. 43/2006, s. 1343–1379.

¹⁷ Umowa PCA z Turkmenistanem została podpisana w maju 1998 r., ale nie weszła w życie.

zostały podpisane z państwami nienależącymi wówczas do WTO, a ich zadaniem było wprowadzenie do wzajemnych stosunków handlowych zasad obowiązujących między państwami członkowskimi tej organizacji. W momencie gdy kraj nienależący do Światowej Organizacji Handlu zostanie do niej przyjęty, postanowienia wspomnianych umów zostają zastąpione przepisami wielostronnymi, obowiązującymi w WTO. Umowy o partnerstwie i współpracy gospodarczej w przypadku krajów objętych programem Partnerstwa Wschodniego mogą również zostać zastąpione umowami stowarzyszeniowymi, w tym porozumieniami ustanawiającymi strefę wolnego handlu. Jednym z głównych celów Partnerstwa Wschodniego jest bowiem zawarcie przez Unię Europejską umów stowarzyszeniowych z państwami objętymi tą inicjatywą. Mają one zastąpić obowiązujące od lat 90. XX w. umowy o partnerstwie i współpracy oraz nadać wzajemnym relacjom UE z państwami partnerskimi bardziej zaawansowany status.¹⁸ W wymiarze gospodarczym współpraca ta powinna doprowadzić do ustanowienia pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu (Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA). Postanowienia dotyczące utworzenia DCFTA, z uwagi na korzyści wynikające z integracji gospodarczej, wydają się najistotniejszą częścią negocjowanych umów stowarzyszeniowych. Porozumienia w sprawie utworzenia strefy kompleksowego i pogłębionego wolnego handlu wychodzą znacząco poza ramy typowych umów o wolnym handlu (Free Trade Area), które polegają jedynie na zniesieniu (lub obniżeniu) ceł i kontyngentów we wzajemnej wymianie towarowej. „Kompleksowy” oznacza w tym przypadku, że swoboda handlu dotyczyć będzie niemal wszystkich produktów i usług. Z kolei „głęboki” wskazuje, że państwo partnerskie dostosuje do norm unijnych znaczną część swoich regulacji z zakresu handlu i działalności gospodarczej.¹⁹ Takie podejście do liberalizacji obrotów handlowych wynika z faktu, że współcześnie cła nie stanowią istotnej przeszkody w handlu międzynarodowym, zwłaszcza w stosunkach gospodarczych między członkami Światowej Organizacji Handlu. W wyniku kolejnych rund negocjacji handlowych na forum GATT znacząco obniżono stawki celne na towary przetworzone.²⁰ W takich warun-

¹⁸ Zob.: M. Raś, *Polityka Unii Europejskiej na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw* w: *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw*, red. A. Lechicka, K. Malak, Warszawa 2008, s. 115–127.

¹⁹ S. Ananicz, *Umowy stowarzyszeniowe jako cel Partnerstwa Wschodniego*, Biuro Analiz Sejmowych, „Infos” nr 9(101)/2011, s. 2. Zob.: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighborhood Policy*, Brussels, 4.12.2006, COM(2006)726 final, s. 4–5.

²⁰ J. Dzikowska-Zawirska, W. Włodarczyk-Guzek, *Od ITO do WTO – próby regulowania handlu światowego* w: *Problemy handlu międzynarodowego*, red. K. Budzowski, S. Wdymus, Kraków 2000, s. 28.

kach zniesienie cel, które i tak są niskie, nie ma specjalnego wpływu na poziom handlu z państwami trzecimi. Unia Europejska zdecydowała się zatem zaproponować sześciu krajom Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego zdecydowanie szerszy zakres współpracy gospodarczej i związanej z tym liberalizacji wzajemnych obrotów handlowych, obejmującej nie tylko przepływ towarów, ale również handel usługami oraz inwestycje, zasady konkurencji, własność intelektualną, zamówienia publiczne (tabela 1.). Umowa o kompleksowym i pogłębionym wolnym handlu rozciąga zatem na państwa stowarzyszone z Unią trzy z czterech wolności stanowiących fundament Wspólnego Rynku UE: swobody przepływu towarów, kapitału i usług. Jedynie swoboda przepływu osób z powodu obawy państw członkowskich przed otwarciem swoich rynków pracy dla imigrantów najprawdopodobniej nie będzie przedmiotem umów DCFTA.²¹

Tabela 1. Zakres umowy DCFTA

Swobodny przepływ towarów	Zobowiązania horyzontalne
<ul style="list-style-type: none"> • handel towarami • tzw. zasady oznaczenia pochodzenia produktów • ułatwienia w handlu i sprawach celnych, w tym przepisy antykorupcyjne • regulacje techniczne dotyczące produktów przemysłowych, standardy, certyfikaty jakości • normy sanitarne i fitosanitarne 	<ul style="list-style-type: none"> • zasady konkurencji i pomocy państwowej • własność intelektualna przemysłowa i handlowa • zamówienia publiczne • handel i zrównoważony rozwój • przejrzystość przepisów • przepisy antidumpingowe
Usługi i inwestycje	Postanowienia instytucjonalne
<ul style="list-style-type: none"> • handel usługami, swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i inwestowania • przepływ kapitału • współpraca w handlu usługami • uznawanie dyplomów 	<ul style="list-style-type: none"> • mechanizm rozwiązywania sporów • implementacja umowy

Źródło: opracowanie na podstawie S.Ananicz, *Umowy stowarzyszeniowe jako cel Partnerstwa Wschodniego*, Biuro Analiz Sejmowych, „Infos” nr 9(101)/2011, s. 3.

²¹ Z porównania zakresu negocjowanych umów o kompleksowym i pogłębionym wolnym handlu z dotychczasowymi umowami zawartymi przez UE wynika, że są w dużej mierze podobne do porozumień z państwami bałkańskimi (umów o stabilizacji i stowarzyszeniu) oraz z członkami Europejskiego Obszaru Gospodarczego (Islandią, Liechtensteinem, Norwegią) i ze Szwajcarią.

Unia Europejska rozpoczęła negocjacje umów stowarzyszeniowych ze wszystkimi państwami, do których skierowano program Partnerstwa Wschodniego, z wyjątkiem Białorusi. Oprócz porozumienia z Azerbejdżanem, pozostałe umowy będą zawierały postanowienia o utworzeniu stref kompleksowego i pogłębionego wolnego handlu. Azerbejdżan nie spełnia bowiem podstawowego warunku stawianego przez UE, jakim jest członkostwo w Światowej Organizacji Handlu. Najbardziej zaawansowana w negocjacjach dotyczących utworzenia DCFTA jest Ukraina. Rokowania z nią prowadzone są od 18 lutego 2008 r. Odbyło się kilkanaście rund negocjacyjnych i wciąż nie jest jasne, kiedy umowa zostanie zawarta. Według wersji najbardziej optymistycznej negocjacje mogą się zakończyć w 2011 r.

Polityka handlowa Polski w warunkach członkostwa w UE

Akcesja Polski do Unii Europejskiej oznaczała zasadniczą zmianę w zakresie możliwości prowadzenia polityki handlowej. Jak wskazano w poprzednim podrozdziale, począwszy od Traktatu Rzymskiego kwestie handlu są rozstrzygane na płaszczyźnie wspólnotowej. Przystąpienie Polski do UE oznaczało przede wszystkim włączenie naszego kraju do obowiązującej w jej ramach od lat unii celnej. Bezpośrednim skutkiem tego procesu było przyjęcie wspólnotowych regulacji celnych, m.in. Wspólnotowego Kodeksu Celnego wraz z przepisami wykonawczymi, Wspólnotowego Systemu Zwolnień Celnych, Wspólnej Taryfy Celnej, a także unijnych rozwiązań w zakresie środków pozataryfowych oraz całego rozbudowanego systemu umów z partnerami handlowymi niebędącymi członkami UE.

Od 1 maja 2004 r. cła pobierane przez polskie służby celne nie stanowią dochodów budżetowych państwa, ale są dochodem własnym UE. Każdy kraj członkowski jest zobowiązany przekazać Unii 75% wpływów z cel. Pozostałe 25% pozostawia się danemu państwu jako koszty pobrania. W wyniku akcesji Polski nie tylko doszło do podziału dochodów z cel między nasz kraj a unijny budżet, lecz również wpływy te znacząco się zmniejszyły. W roku poprzedzającym członkostwo (w ciągu 12 miesięcy kończących się 30 kwietnia 2004 r.) wpływy z cła rejestrowane jako dochody budżetu państwa osiągnęły wartość trzykrotnie niższą niż w analogicznym okresie przed akcesją.²² W efekcie do

²² W pierwszym roku członkostwa (maj 2004 – kwiecień 2005) wpływy z cel w Polsce osiągnęły 1301 mln zł. Po stronie wydatków zarejestrowano w budżecie państwa 779 mln zł płatności z tytułu cła na rzecz UE, a wpływy z cel do polskiego budżetu wyniosły zaledwie 522 mln zł. Rok wcześniej, gdy nie ponosiliśmy jeszcze żadnych wydatków na rzecz UE, cała kwota uzyskana z cel, w wysokości 4026 mln zł, zasilila budżet państwa. B. Sokołowska, *Cła jako element składki członkowskiej Polski do UE*, „Wspólnoty Europejskie” nr 4/2006, s. 20.

polskiego budżetu trafiła czwarta część zredukowanych trzykrotnie dochodów z ceł. Udział UE w tych wpływach można zatem uznać za czynnik negatywnie oddziałujący na saldo budżetu państwa, jeżeli pomija się inne przepływy finansowe między Polską a UE.

Znaczący spadek dochodów z ceł należy wiązać z kilkoma czynnikami. Po pierwsze na skutek przystąpienia Polski do UE zniesiono cła na artykuły rolne importowane z państw członkowskich oraz występujące jeszcze sporadycznie dodatkowe opłaty celne nałożone z tytułu ustanowienia środków ochronnych *erga omnes*. Poza tym rozszerzenie UE oznaczało zniesienie tego typu opłat także w stosunku do nowych państw członkowskich. Po drugie przyjęcie wspólnej taryfy celnej spowodowało obniżenie średniego poziomu stawek celnych w porównaniu z obowiązującymi uprzednio w Polsce.²³ Po trzecie doszło do przeniesienia poboru cła z Polski do innych krajów na terenie Unii, co nie zostało skompensowane dodatkowymi dochodami wynikającymi z cłenia importowanych przez inne państwa członkowskie towarów na terenie Polski. Wpływ na wartość pobranych opłat celnych miały również zmiany w strukturze polskiego importu, jakie zaszły po akcesji do UE (efekt przesunięcia handlu).²⁴

Związany z naszym przystąpieniem do Unii Europejskiej bezcłowy przepływ towarów w ramach ugrupowania nie tylko oddziaływał na wysokość wpływów z ceł, lecz również wymusił zmiany w strukturze organizacyjnej Służby Celnej. 1 stycznia 2004 r. istniało w Polsce 14 izb celnych, 66 urzędów celnych i 268 oddziałów celnych. 1 maja 2004 r. zlikwidowano większość urzędów i oddziałów celnych funkcjonujących na zachodniej i południowej granicy. W efekcie w chwili akcesji w ramach 14 izb celnych działały 52 urzędy oraz 174 oddziały celne. Dalsze przeobrażenia w strukturze Służby Celnej, które nastąpiły w 2005 r., związane były ze zmianą obciążenia pracą w niektórych placówkach celnych oraz z procesem dostosowywania struktury organizacyjnej tej służby do podziału administracyjnego kraju.²⁵

Zmiany w zakresie funkcjonowania Służby Celnej dotyczyły również jej zadań. W 2004 r. spadła bowiem, w porównaniu z rokiem poprzednim, liczba odpraw celnych towarów spoza UE, w związku z czym zmalało obciążenie pracą funkcjonariuszy z tytułu obsługi zgłoszeń celnych. Jednocześnie

²³ Średnia arytmetyczna stawka celna konwencyjna na artykuły rolne spadła z 33,8% do 16,2%, cło na produkty rybne – z 18,5% do 12,4%, a ochrona celna produktów przemysłowych zmniejszyła się z 9,9% do 3,5%. G. Mosiej, *Efekty członkostwa Polski w europejskiej unii celnej – kto zyskał, a kto stracił i dlaczego? Autorefleksje źródnicowane*, „Wspólnoty Europejskie” nr 2/2009, s. 49.

²⁴ *Ibidem*, s. 19.

²⁵ G. Mosiej, *Przekształcenia w polskiej administracji celnej w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” nr 1/2006, s. 29–31.

wzrosło ich obciążenie wynikające z realizacji zadań obejmujących kwestie podatku akcyzowego, Wspólnej Polityki Rolnej i prowadzenie statystyki handlu zagranicznego.

W momencie przystąpienia do Unii Europejskiej Polska przyjęła również, oprócz Wspólnej Taryfy Celnej, unijne rozwiązania dotyczące instrumentów ochronnych, obejmujących postępowania antydumpingowe, wyrównawcze oraz zabezpieczające przed nadmiernym importem. Zastąpienie polskich ustaw przepisami wspólnotowymi w tym zakresie miało liczne konsekwencje. Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania analiza skutków przyjęcia tych regulacji zostanie ograniczona do postępowania antydumpingowego.

Po akcesji przekazano narodowe uprawnienia dotyczące stosowania środków antydumpingowych instytucjom europejskim. Wnioski o wszczęcie postępowania składane są bezpośrednio w Komisji Europejskiej lub odpowiednim organie w kraju członkowskim,²⁶ który przekazuje wniosek Komisji. Za przeprowadzenie postępowania antydumpingowe odpowiada KE. Decyzję o nałożeniu cła ostatecznego, służącego zniwelowaniu skutków dumpingu, podejmuje Rada po przeprowadzeniu dyskusji w grupach przygotowawczych (the Working Party on Trade Questions). Podstawowe konsekwencje przystąpienia Polski do UE w obszarze postępowania antydumpingowego polegają nie tylko na zmianach instytucjonalnych dotyczących jego wprowadzenia. Inny jest też zakres protekcji rynku wynikający z zastosowania procedury antydumpingowej. Ponadto zmianie uległy przyczyny, z których postępowanie jest rozpoczynane. Polska nie może już samodzielnie zastosować instrumentów służących zwiększeniu ochrony producentów krajowych przed konkurencją zagraniczną. Uruchomić procedurę antydumpingową wolno w okolicznościach określonych przez unijne przepisy, takich jak wystąpienie lub groźba wystąpienia szkody, ochrona interesu UE.²⁷

Zmiany w zakresie ochrony przed dumpingiem po akcesji Polski do UE oznaczały także zniesienie wprowadzonych przez Wspólnotę w stosunku do naszych eksporterów ceł antydumpingowych, które były wykorzystywane jako narzędzie ochrony rynku wewnętrznego przed importem polskich produktów. W latach 1991–2001 Wspólnota wszczęła w stosunku do Polski 14 postępowań antydumpingowych.²⁸ Cła antydumpingowe nałożone na

²⁶ Zazwyczaj chodzi o ministra właściwego do spraw gospodarki.

²⁷ A. Kuna-Marszałek, *Postępowanie antydumpingowe jako instrument protekcji*, Łódź 2007, s. 144–145.

²⁸ Dotyczyły towarów: żelazokrzemu, rur i przewodów rurowych, surówki hematytowej, nawozów azotowych, cementu, cynku nieobrobionego, niestopowego, palet drewnianych i pilśniowych, sznurka polipropylenowego, lin i drutów, saletry amonowej, mocznika, rur zgrzewanych, wyrobów walcowanych płaskich ze stali krzemowej elektrotechnicznej.

import z Polski, choć stanowiły niewielki odsetek (3–5%) wszystkich środków antydumpingowych UE, z uwagi na ich restrykcyjny charakter są dowodem zwiększenia ochrony przed importem z Polski. Gros środków ochronnych wprowadzonych przez Wspólnotę dotyczyło towarów wymienionych w załącznikach i protokołach dołączonych do Układu Europejskiego, dla których przewidziano dłuższy harmonogram liberalizacji. Oznacza to, że produkty te były traktowane przez UE jako tzw. towary wrażliwe. Zastosowane wobec Polski środki ochronne, mimo że dotknęły stosunkowo niewielkiej części naszego eksportu (mniej niż 1%), były dotkliwie odczuwane przez eksporterów. Do grona najbardziej poszkodowanych polskich producentów należały: sektor nawozowy, hutnictwo żelaza i stali oraz przemysł drzewny.²⁹ Z uwagi na negatywne skutki stosowanych wobec naszej gospodarki procedur antydumpingowych, członkostwo Polski w UE, a tym samym eliminacja zagrożenia wprowadzeniem nowych środków tego typu wobec krajowych dostawców, wydaje się korzystne. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że również Polska została w ten sposób pozbawiona instrumentu ograniczania dostępu do własnego rynku towarów pochodzących nie tylko z państw UE, ale również z krajów członkowskich EFTA, należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. We wzajemnych relacjach między członkami UE oraz w przypadku towarów pochodzących z państw EFTA należących do EOG procedury antydumpingowe zastępują reguły konkurencji.³⁰ Polscy producenci mogą obecnie, w sytuacji dyskryminacji cenowej stosowanej przez producentów z innych państw członkowskich, powoływać się nie na regulacje antydumpingowe, lecz na przepisy antymonopolowe.

Wspólnotowe reguły konkurencji to system regulacji prawnych, których celem jest zapewnienie i ochrona konkurencji na rynku wewnętrznym. Normy te obejmują dwie grupy działań: podejmowane przez przedsiębiorstwa oraz przez państwa członkowskie. Zasady konkurencji dotyczące przedsiębiorstw ujęte są w zbiorze regulacji zakazujących wszelkich porozumień między firmami oraz uzgodnionych praktyk, mogących wpływać na handel między państwami członkowskimi, których skutkiem byłoby ograniczenie lub zakłócenie wolnej konkurencji na rynku wewnętrznym. Niezgodne z zasadami Wspólnego Rynku jest również nadużywanie przez jedno lub kilka przedsiębiorstw dominującej pozycji na rynku lub na znacznej jego części, jeżeli działania tego typu wpływają na handel między państwami członkowskimi. Analizując obowiązujące regulacje prawne, należy

²⁹ E. Kaliszuk, *Polska przyjmuje wspólnotowe instrumenty polityki handlowej – antydumping*, „Wspólnoty Europejskie” nr 4–5/2004, s. 31–33.

³⁰ A. Kuna-Marszałek, *op.cit.*, s. 146.

zwrócić uwagę na nowe przepisy dotyczące zasad konkurencji obowiązujące od stycznia 2003 r. Na ich podstawie zwiększono bowiem, kosztem dotychczasowych uprawnień Komisji, kompetencje państw członkowskich oraz sądownictwa w zakresie zapobiegania praktykom ograniczającym konkurencję już na szczeblu krajowym. Rola Komisji w tym przypadku polega na kształtowaniu regulacji prawnych, wydawaniu zaleceń oraz funkcjach kontrolnych.³¹

Kolejnym ważnym aspektem zmian, jakie nastąpiły po przystąpieniu Polski do UE w obszarze polityki handlowej, oprócz możliwości korzystania z poszczególnych narzędzi tej polityki, są negocjacje handlowe prowadzone zarówno w ramach Światowej Organizacji Handlu, jak również poza nią, w ramach dwustronnych stosunków gospodarczych z poszczególnymi partnerami. Jak już wspomniano, jeżeli istnieje potrzeba wynegocjowania i zawarcia umów z jednym lub większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, Komisja przedstawia zalecenia Radzie, która upoważnia ją do rozpoczęcia koniecznych rokowań. Komisja prowadzi te rokowania w konsultacji ze specjalnym komitetem, wyznaczonym przez Radę, i w ramach wytycznych, które Rada może do niej kierować. Komisja regularnie składa specjalnemu komitetowi i Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z postępu w rokowaniach (art. 207 pkt 3). W efekcie takich regulacji prawnych od 1 maja 2004 r. Polska została pozbawiona możliwości samodzielnego zawierania umów handlowych, w tym również prezentowania odrębnego stanowiska na forum WTO. W celu ukazania zmian, jakie zaszły w tym obszarze, można posłużyć się przykładem negocjacji usługowych oraz rolnych prowadzonych w ramach Rundy z Dauhy.

Zgodnie z zapisami art. XIX ust. 1 Układu ogólnego w sprawie handlu usługami (General Agreement on Trade in Services – GATS), na początku 2000 r. rozpoczęła się kolejna runda negocjacji usługowych (tzw. GATS 2000) nakierowana na pogłębienie dotychczasowych zobowiązań członków WTO. O ile bowiem prawnomiędzynarodowe regulacje handlu usługami, zawarte w Akcie końcowym Rundy Urugwajskiej GATT, uznawane są za olbrzymie osiągnięcie rozmów prowadzonych w latach 1986–1994, o tyle szczegółowe zobowiązania państw zawarte w listach narodowych zobowiązań (Schedule of Specific Commitments – SSC) są oceniane zupełnie odmiennie. Polska aktywnie włączyła się w negocjacje usługowe w ramach nowej rundy rokowań GATS. W 2002 r. przedstawiła wstępne postulaty w stosunku do Brazylii, Egiptu, Indii, Indonezji, Korei, Pakistanu, Stanów Zjednoczonych oraz Tunezji. Do momentu przystąpienia do UE, przeprowadziliśmy w Genewie negocjacje dwustronne z większością członków

³¹ Ibidem, s. 148.

WTO, do których skierowano postulaty liberalizacyjne w sektorze usług (jedna lub dwie tury rozmów). Jedyne Brazylii konsekwentnie nie przystępowała do rokowań z Polską, mimo wielokrotnych zaproszeń. Oprócz negocjacji z partnerami, których rynkiem usług byliśmy zainteresowani, odbyły się także negocjacje dwustronne z tymi członkami WTO, którzy zgłosili postulaty w stosunku do Polski. Cztery tury rozmów odbyły się m.in. ze Szwajcarią. Ostatnie negocjacje dwustronne prowadzone niezależnie przez Polskę odbyły się w pierwszej połowie 2003 r.³²

Uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej zasadniczo zmieniło sytuację naszego kraju na forum GATS/WTO. Obecnie to Komisja reprezentuje nasze interesy w negocjacjach usługowych. Zrewidowane postulaty Polski zostały przekazane Komisji Europejskiej i dołączono je do postulatów UE, które zbiorczo przedstawiono w styczniu 2005 r. Do maja 2004 r. Komisja prezentowała stanowisko Polski, jako kraju obserwatora, a następnie jako jednego z państw członkowskich UE. W zrewidowanych postulatach UE-25 nie uwzględniono jednak wszystkich naszych początkowych wniosków. Pominięte zostały zastrzeżenia dotyczące tzw. sektorów wrażliwych, do których są zaliczane m.in.: usługi medyczne i dentystyczne, usługi świadczone przez położne, pielęgniarki, fizjoterapeutów oraz personel paramedyczny oraz usługi społeczne.³³

Głównym obszarem sporów w ramach Rundy z Dauhaj jest liberalizacja handlu artykułami rolnymi. Przedmiotem ożywionej dyskusji są w szczególności subsydia stosowane w tym sektorze gospodarki. Prace przygotowujące kolejną rundę negocjacji rolnych rozpoczęto na podstawie uzgodnień konferencji ministerialnej, która odbyła się w Singapurze w 1996 r. Postanowiono wówczas, że w 1998 r. w ramach Komitetu Rolnego rozpoczną się nieformalne analizy i wymiana informacji dotycząca oczekiwań członków WTO wobec kolejnej rundy negocjacji rolnych. Właściwe negocjacje podjęto w marcu 2000 r., w ramach sesji specjalnej Komitetu Rolnego. Ustalono wówczas harmonogram przebiegu negocjacji i wyznaczono terminy realizacji poszczególnych etapów. W ramach etapu pierwszego, trwającego do marca 2001 r., członkowie organizacji powinni byli przygotować propozycje negocjacyjne i rozpocząć dyskusję nad nimi. Polska, jako

³² Ministerstwo Gospodarki, Departament Polityki Handlowej, *Informacja dotycząca spełnienia postulatów w handlu usługami GATS składanych przez Polskę jej kluczowym partnerom handlowym podczas negocjacji wielostronnych Rundy DDA WTO w latach 2000–2008*, Warszawa, 4 lipca 2008 r., <http://www.mg.gov.pl> [dostęp 30.03.2011].

³³ Polska, w momencie przekazania Komisji Europejskiej prowadzenia negocjacji usługowych w GATS już w 2003 r., zrezygnowała z postulatów składanych członkom GATS od 2000 r. w tych sektorach.

jedyne państwo Europy Środkowej i Wschodniej, w tej fazie rozmów złożyła całościową propozycję przedstawiającą stanowisko naszego kraju w pięciu obszarach negocjacji (subsydia eksportowe, wsparcie wewnętrzne, dostęp do rynku, względy pozahandlowe, specjalne i wyróżniające się traktowanie).³⁴

W marcu 2001 r., podczas specjalnej sesji Komitetu Rolnego WTO, polska propozycja uzyskała poparcie Unii Europejskiej, Japonii, Republiki Korei, Norwegii, Szwajcarii oraz Czech. Zastrzeżenia zgłosiły natomiast kraje grupy Cairns, Stany Zjednoczone oraz niektóre państwa rozwijające się.³⁵

W przypadku negocjacji rolnych uzyskanie członkostwa w UE miało taki sam wpływ na proces negocjacji na forum WTO jak w przypadku rokowań usługowych. Oznacza to, że negocjacje są prowadzone przez Komisję Europejską w imieniu UE i jej państw członkowskich, na podstawie mandatu udzielonego przez te kraje w formie jednogłośnie przyjętej Rezolucji Rady UE, obradującej w formule spotkań ministrów spraw zagranicznych. Przebieg negocjacji i stanowisko prezentowane przez Komisję stanowią również przedmiot dyskusji na posiedzeniach Komitetu ds. Polityki Handlowej oraz podczas spotkań przedstawicieli KE i krajów członkowskich UE w Genewie. Problematyka negocjacji rolnych WTO jest także omawiana, choć nieregularnie, na posiedzeniach Rady UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa. Dyskusja na tym forum ma jednak charakter głównie informacyjny, ponieważ Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa nie jest organem podejmującym decyzje określające politykę Komisji w negocjacjach WTO.

Polska i wiele innych krajów UE, np. Francja, Irlandia, Grecja, Węgry, zgłasza zastrzeżenia do strategii przyjmowanej przez Komisję w zakresie liberalizacji handlu artykułami rolnymi. Ramowe stanowisko rządu RP odnośnie do zagadnień negocjowanych w ramach Rundy z Dauhaj, w tym negocjacji rolnych, zawarte jest w *Instrukcji dla delegacji polskiej na kolejną fazę negocjacji handlowych Rundy Rozwojowej Doha WTO*, przyjętej przez Radę Ministrów 30 czerwca 2006 r. Dokument ten zmodyfikowano w wyniku decyzji Rady Ministrów z 23 lipca 2008 r. Wprowadzone wówczas zmiany dotyczyły głównie negocjacji rolnych. Obok poparcia najważniejszego celu obecnej rundy negocjacji WTO, jakim jest zawarcie zrównoważonego porozumienia liberalizującego handel światowy w najważniejszych jego obszarach, zgodnie z mandatem rokowań przyjętym

³⁴ E. Kawecka-Wyrzykowska, W. Zapędowski, *Porozumienie w sprawie rolnictwa i jego znaczenie dla Polski w: Polska w WTO*, red. J. Kaczurba, E. Kawecka-Wyrzykowska, Warszawa 2002, s. 215.

³⁵ *Ibidem*, s. 216.

przez członków WTO w 2001 r., w dokumencie tym sformułowano wiele postulatów istotnych dla polskiego sektora rolnego.³⁶

Polska, odnosząc się do stanowiącego obecnie podstawę negocjacji rolnych dokumentu przyjętego 6 grudnia 2008 r. (tzw. zrewidowane *draft modalities*), zwraca uwagę, że zaproponowane w nim rozwiązania liberalizacyjne są niekorzystne dla naszego sektora rolnego. W związku z tym szczególne zastrzeżenia i postulaty zmian obecnego projektu *modalities* zostały przekazane Komisji Europejskiej i są podtrzymywane przez Polskę w dyskusjach wewnątrzunijnych. W szczególności zwraca się uwagę, że propozycje w zakresie dostępu do rynku, obejmujące głęboką redukcję stawek celnych, mogą prowadzić do nadmiernego importu żywności z krajów trzecich w niskich cenach, co odbiłoby się negatywnie na stabilności wrażliwych sektorów rynku rolnego UE. Z tego samego powodu polskie zastrzeżenia dotyczą również ograniczenia możliwości stosowania specjalnych klauzul ochronnych oraz innych niż *ad valorem* stawek celnych.

Część naszych postulatów i zastrzeżeń dotyczących zasad liberalizacji w sektorze rolnym Komisja uwzględniła. Poparła m.in. propozycję włączenia owoców miękkich (mrożonych truskawek i malin) do grupy towarów, wobec których UE ma prawo stosowania specjalnych klauzul ochronnych SSG. Komisja dąży również do zapewnienia Unii Europejskiej możliwości stosowania form stawek celnych innych niż *ad valorem* w przypadku przynajmniej 15% rolnych stawek celnych. Ma to zagwarantować dalsze stosowanie obecnego systemu cen wejścia. W ramach dyskusji na temat tzw. szerokiej listy towarów wrażliwych uwzględniono również polski postulat, aby wziąć pod uwagę towary o szczególnym znaczeniu dla naszego rolnictwa (mięso wieprzowe, wołowe, drobiowe, cukier, miód, mleko i produkty mleczarskie, niektóre warzywa i owoce).³⁷

Możliwości oddziaływania przez Polskę na kierunki i kształt Wspólnej Polityki Handlowej

W poprzednim podrozdziale omówiono najważniejsze zmiany, jakie zaszły po przystąpieniu Polski do UE w zakresie polityki handlowej – jej narzędzi oraz umownych stosunków handlowych. Najważniejszą zmianą

³⁶ Odpowiedź ministra rolnictwa i rozwoju wsi na zapytanie nr 7581 w sprawie stanu negocjacji w ramach WTO w zakresie rolnictwa, Warszawa, 30 sierpnia 2010 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3849986C> [dostęp 29.03.2011].

³⁷ Zob.: A. Wróbel, *Stanowisko negocjacyjne Unii Europejskiej na forum Światowej Organizacji Handlu w: Strategie rozwoju Unii Europejskiej*, red. J. Adamowski, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2010, s. 249–283.

w sprawach celnych była utrata autonomii w kształtowaniu poziomu i struktury taryfy celnej. Nie oznacza to jednak, że nie mamy dziś żadnego wpływu na jej kształtowanie. Poszczególne państwa członkowskie, w tym również Polska, mogą oddziaływać na kształt wspólnotowej polityki celnej za pośrednictwem swoich przedstawicieli uczestniczących w pracach Rady, Parlamentu Europejskiego i różnych komitetów opiniujących przygotowywane akty prawne. Podobne są również możliwości oddziaływania przez Polskę na tworzenie pozataryfowych narzędzi polityki handlowej. Wpływ ten może być bezpośredni albo pośredni. W pierwszym przypadku chodzi o udział polskich przedstawicieli w pracach poszczególnych instytucji, w drugim – o działania zainteresowanych grup interesów i ich lobbing. Krajowe organizacje producentów, zrzeszenia branżowe, przedstawiciele regionów mogą oddziaływać na kształt przyszłych regulacji, włączając się w działania europejskich grup nacisku.

Zastanawiając się nad korzyściami wynikającymi z udziału Polski w stworzonej w ramach UE unii celnej, należy zwrócić uwagę na międzynarodowy wymiar polityki celnej. Dzięki członkostwu w UE wzrosła bowiem siła przetargowa Polski w negocjacjach z państwami trzecimi. Mimo ograniczenia autonomii w kwestiach kształtowania polityki handlowej, można uznać, że przynależność do UE znacząco zwiększa zdolność Polski do realizacji interesów handlowych, o ile uda jej się uzyskać wsparcie ze strony pozostałych członków ugrupowania i wpłynąć w ten sposób na działania Komisji Europejskiej. Jako przykład posłużyć tutaj mogą negocjacje handlowe prowadzone na forum WTO. Dotychczasowa rola Polski w WTO, ze względu na jej pozycję w gospodarce światowej, była bowiem minimalna. Udział naszego kraju w światowym eksporcie towarów wynosi ok. 1%. W eksporcie usług wskaźnik ten osiąga porównywalny poziom. Zupełnie inną pozycję ma Unia Europejska. Jak już wcześniej wspomniano, to niewątpliwie największa potęga handlowa świata. Dlatego jej zdolność negocjacyjna na forum Światowej Organizacji Handlu jest nieporównywalnie wyższa niż większości członków tej organizacji. Realizacja interesów polskiej gospodarki zależy jednak od aktywności naszych instytucji odpowiedzialnych za kształtowanie polityki handlowej na szczeblu unijnym. Skuteczność ich działań jest warunkiem ochrony interesów polskich przedsiębiorców oraz interesów narodowych. Spełnienie naszych postulatów na forum WTO zależy w tej chwili od ich uwzględnienia w stanowisku negocjacyjnym Unii Europejskiej. Dlatego niezwykle ważna jest aktywność Polski w ramach Komitetu Rady ds. Polityki Handlowej (dawnego Komitetu Artykułu 133 Rady). Wpływ państw członkowskich na wypracowywanie zasad Wspólnej Polityki Handlowej wiąże się bowiem głównie z działalnością tego komitetu.

Komitet Rady ds. Polityki Handlowej wspomaga Komisję w negocjacjach w zakresie umów handlowych i doradza jej w sprawach Wspólnej Polityki Handlowej. Pełni funkcję konsultacyjną bez uszczerbku dla działania grup roboczych, właściwych dla danych obszarów geograficznych, odpowiedzialnych za stosunki dwustronne z państwami trzecimi. W pracach komitetu uczestniczy przedstawiciel Polski. Posiedzenia odbywają się w Brukseli (przeważnie dwa razy w miesiącu) oraz w Genewie, w ramach sesji usługowych GATS/WTO.

Państwa członkowskie na forum tego komitetu zgłaszają swoje postulaty i uwagi do projektów dokumentów i stanowisk będących przedmiotem obrad. Komitet Rady ds. Polityki Handlowej działa na trzech szczeblach: politycznym (członkowie), przygotowującym posiedzenia (zastępcy) oraz eksperckim, na którym omawiane są szczegółowe kwestie z poszczególnych obszarów Wspólnej Polityki Handlowej (stal, wyroby włókiennicze i inne sektory przemysłowe, usługi i inwestycje). Na szczeblu ekspertów organizowane są spotkania komitetu poświęcone m.in. problematyce usług. Odbywają się np. szczegółowe dyskusje dotyczące handlu usługami. Wówczas komitet stanowi forum służące państwom członkowskim do wypracowania stanowiska w zakresie unijnej polityki handlowej w usługach, które jest następnie prezentowane przez Komisję Europejską na forum GATS/WTO w Genewie.³⁸

Sprawy związane z udziałem Polski w pracach Komitetu Rady ds. Polityki Handlowej prowadzi Departament Polityki Handlowej Ministerstwa Gospodarki. Do jego zadań, oprócz kwestii związanych bezpośrednio z funkcjonowaniem WTO, należą również:

- prowadzenie spraw dotyczących stanowiska Polski wobec proponowanych i stosowanych w UE środków polityki handlowej o charakterze taryfowym, pozataryfowym oraz środków ochronnych,
- prowadzenie spraw dotyczących umów preferencyjnych i innych umów handlowych zawieranych przez UE.

W związku z rozszerzeniem kompetencji Parlamentu Europejskiego w zakresie polityki handlowej także ta instytucja może być wykorzystywana do wypracowywania stanowiska państw członkowskich w tym obszarze. Zgodnie bowiem z art. 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komisja w stosunku do Parlamentu Europejskiego ma takie same obowiązki jak dotychczas wobec Komitetu ds. Polityki Handlowej.

Na zakończenie warto zastanowić się nad konsekwencjami przyjęcia przez Polskę zasad Wspólnej Polityki Handlowej dla krajowych producentów i eksporterów. Akcesja Polski do Unii Europejskiej wpłynęła na warunki wymiany handlowej nie tylko w sferze prawnoinstytucjonalnej, ale

³⁸ Ministerstwo Gospodarki, <http://www.mg.gov.pl> [dostęp 28.03.2011].

również realnej. Zmiany te nastąpiły na skutek przystąpienia do unii celnej, która jest jednocześnie fundamentem rynku wewnętrznego UE. Na rynku tym została zapewniona swoboda przepływu towarów. W efekcie mamy do czynienia z dwoistym systemem handlu, w którym obowiązują odmienne zasady w wymianie z innymi członkami UE oraz z państwami trzecimi. Narzędzia i środki stosowane w przypadku wymiany handlowej są bowiem restrykcyjne w stosunkach UE z krajami nieczłonkowskimi i bardzo liberalne na rynku wewnętrznym, jeżeli w ogóle można mówić jeszcze o handlu zagranicznym w tym wymiarze.

Korzyści z utworzenia unii celnej przejawiają się zazwyczaj w postaci dwóch znanych w ekonomii efektów: efektu kreacji handlu i efektu przesunięcia handlu. Zgodnie z istotą tej formy integracji, w wyniku eliminacji stosowanych dotychczas barier handlowych między państwami tworzącymi unię celną dochodzi do uruchomienia wspomnianych mechanizmów i wzrostu wzajemnych obrotów, racjonalnej lokalizacji produkcji (efekt kreacji handlu) oraz przesunięcia strumieni handlu na korzyść krajów tworzących ugrupowanie integracyjne, a także zmniejszenia udziału partnerów spoza ugrupowania (efekt przesunięcia handlu). Wystąpienie obu efektów oddziałuje na różne dziedziny życia społeczeństwa, nie tylko w sferze zjawisk ekonomicznych. Ich konsekwencją są bowiem zmiany struktury cen na rynku. Mogą się jednak pojawić nieprzewidywane uprzednio skutki społeczne, a nawet polityczne. Siła efektu kreacji handlu w przypadku możliwości eksportowych polskich producentów była różna, w zależności od sektora gospodarki – minimalna w przypadku artykułów przemysłowych i znacząca w handlu artykułami rolnymi. Proces liberalizacji handlu w przypadku zdecydowanej większości towarów przemysłowych zakończył się bowiem jeszcze przed przystąpieniem do UE. Wyjątkiem były środki ochronne, m.in. cła antidumpingowe. Po akcesji do UE polscy eksporterzy nie są już oskarżani o stosowanie dumpingu. Zmiana ta jest szczególnie korzystna dla tych producentów, których sprzedaż na rynek UE była ograniczona na skutek istnienia barier w postaci ceł antidumpingowych. Zobowiązania cenowe przyjmowane przez polskich eksporterów dodatkowo przyczyniały się do ograniczenia podaży dóbr oferowanych na rynek europejski.

Handel artykułami rolnymi został z kolei zliberalizowany w pełni dopiero 1 maja 2004 r. Zmiany w tym sektorze polegały nie tylko na zniesieniu barier w przepływie produktów rolnych między Polską a innymi państwami UE, ale również na objęciu naszego kraju mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej, której ważnym elementem są regulacje obrotu towarowego z państwami trzecimi, podporządkowane jednocześnie Wspólnej Polityce Handlowej.

Należy również zauważyć, że w wyniku akcesji Polski do UE zostały zniesione ograniczenia w dostępie do krajowego rynku. Wzrosła zatem

konkurencja dla polskich producentów, którzy nie mogą już korzystać z instrumentów ochrony ich interesów gospodarczych przed tanim importem z innych państw unijnych. Środki ochronne są stosowane jedynie w odniesieniu do produktów pochodzących z państw trzecich, na zmienionych, wspólnotowych zasadach. Zmiany zasad dotyczące wymiany handlowej z krajami trzecimi nie były jednak tak duże, aby wystąpił silny efekt przesunięcia handlu. Łagodziło je w dużym stopniu znaczne dostosowanie polskich przepisów regulujących wymianę handlową do unijnych jeszcze w okresie stowarzyszenia na mocy Układu Europejskiego i dodatkowych porozumień. Należy również podkreślić, że wiele rozwiązań z zakresu Wspólnej Polityki Handlowej funkcjonowało w Polsce, ponieważ wynikało to z zobowiązań zaciągniętych na forum Światowej Organizacji Handlu.

Abstract

Common Commercial Policy of the European Union. Implications for Poland

The European Union is undoubtedly the world's largest trade power. According to the data from the World Trade Organization, the value of goods exported by the European Union in 2010 totalled USD 1,787 billion, which accounted for 15 per cent of global exports of goods. The European Union is also the world's largest importer of goods. In 2010, the European market imported goods worth a total of USD 1,977 billion, which accounted for 13.5 per cent of global imports of goods. The position of the EU in the trade in services is similar.

Reflecting on the causes of the current position of the European Union in world trade, we should analyse the principles of EU's trade policies, which create conditions for the development of the trade exchange of the individual Member States and of the entire group. This article will not only focus on the essence of the common commercial policy, but also consider changes to the Polish commercial policy related to Poland's accession to the European Union.