

Piotr Kobza*

Transatlantyckie Partnerstwo na rzecz Handlu i Inwestycji – nowy regionalizm atlantycki?

Podczas szczytu G-8 17 czerwca 2013 r. w Lough Erne przywódcy Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej ogłosili gotowość rozpoczęcia negocjacji Transatlantyckiego Partnerstwa na rzecz Handlu i Inwestycji (*Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP*), „największych handlowych negocjacji dwustronnych w historii”¹. Ten moment stanowił symboliczne zakończenie etapu przygotowawczego, rozpoczętego podczas szczytu USA – UE w Waszyngtonie w listopadzie 2011 r. Jednocześnie bezprecedensowo blisko urzeczywistnienia znalazły się idee dyskutowane od kilkadziesiąt lat, powracające z różnym natężeniem w środowiskach politycznych i gospodarczych po obu stronach Atlantyku. Dlatego kwestia dwustronnej umowy handlowej między USA i UE jest szczególnie zakorzeniona w historii relacji transatlantyckich i bogata w podteksty polityczne i gospodarcze.

* Dr **Piotr Kobza** – pracownik Ministerstwa Spraw Zagranicznych, radca w Ambasadzie RP w Holandii. Przedstawiona analiza odzwierciedla stanowisko autora, a nie instytucji, w której pracuje.

¹ K. de Gucht, *Transatlantic Trade and Investment Partnership: Opening free trade negotiations with the United States. Speech delivered at the Committee on International Trade (INTA) of the European Parliament*, Brussels, 21 February 2013. Tekst zamieszczony na stronie internetowej DG Handel Komisji Europejskiej: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-147_en.htm, (dostęp 9.11. 2013).

Antecedencje TTIP. Od idei TAFTA do współpracy regulacyjnej

Umowa o wolnym handlu między UE i USA będzie bezprecedensowym zjawiskiem w historii stosunków transatlantyckich. Na uwagę zasługuje przede wszystkim fakt, że strony w ogóle porozumiały się w kwestii rozpoczęcia negocjacji takiej całościowej umowy. Od czasów planu Marshalla, na tle trwającej od lat 50. XX w. politycznej i gospodarczej emancypacji Europy Zachodniej spod opieki amerykańskiej,² jest to pierwszy dwustronny strategiczny projekt gospodarczy, który ma szansę na urzeczywistnienie. Przez lata 40. i 50. XX w. Stany Zjednoczone były sponsorem integracji gospodarczej i politycznej Europy Zachodniej jako partnera USA – zgodnie z mottem prezydenta Eisenhowera „*tylko silny może współpracować*”. Jednak, ze względu na ograniczone uprawnienia Wspólnot w kwestiach zewnętrznych, sprawy polityczne Amerykanie omawiali z poszczególnymi państwami członkowskimi, w tym w ramach NATO, natomiast sprawy ekonomiczne od początku uznawali za element szerszego projektu regulacji handlu światowego, m.in. w ramach GATT i GATS (a potem WTO), a Wspólnoty takie podejście zaakceptowały. „Globalizm” amerykańskich wizji liberalizacyjnych stał więc tradycyjnie na przeszkodzie zawarciu umowy handlowej z Europą i to właśnie jemu należy przypisywać brak poważniejszej refleksji w USA na temat takiego uregulowania gospodarczych stosunków z EWG przez cały okres zimnej wojny. Dlatego projekty polityczne sformalizowania współpracy transatlantyckiej, takie jak „Grand Design” Johna F. Kennedy’ego z 1962 r. oraz idea Nowej Karty Atlantyckiej zgłoszona w 1973 r. przez Henry’ego Kissingera przy okazji propozycji zorganizowania tzw. Roku Europy, nie miały realnego, nadającego się do realizacji komponentu integracji ekonomicznej w wymiarze dwustronnym.³

² G. Lundestad, *The United States and Western Europe: from Empire by Invitation to Transatlantic Drift*, Oxford 2005.

³ *Presidential Address*, July 4, 1962, Independence Hall, Philadelphia, opublikowany np. w „The New York Times”, 5.07.1962; *The Year of Europe. Address by Henry A. Kissinger, Assistant to the President for National Security Affairs*, „Department of State Bulletin” nr 68/1973, s. 593–598. Zob. też: J. Kraft, *The Grand Design*, New York 1962.

Natomiast w ramach liberalizacji handlu w skali globalnej Wspólnoty oraz ich państwa członkowskie były przez kolejne administracje amerykańskie traktowane jako coraz istotniejszy gracz światowy, który może i powinien wspomóc cele amerykańskie. Taki sposób myślenia występował już w latach 60., gdy około 1960 r. potencjały gospodarcze USA i EWG zrównały się, jeśli chodzi o udział w produkcji globalnym oraz eksport zewnętrzny.⁴ Wówczas europejści w administracji Kennedy'ego próbowali przełożyć idee angażowania Europy z „Grand Design” na język konkretów ekonomicznych, do czego okazją była kolejna runda negocjacji GATT. Symbolicznym posunięciem strony amerykańskiej było na przykład uchwalenie przez Kongres w 1962 r. ustawy Trade Expansion Act, która dopuszczała pięćdziesięcioprocentową obniżkę amerykańskich cel importowych pod warunkiem uzyskania analogicznych koncesji po stronie europejskiej. Następnie jednak, na przełomie lat 60. i 70., Wspólnoty zaczęły być postrzegane raczej jako rywal niż sojusznik USA, jako blok handlowy realizujący odmienne od amerykańskich interesy gospodarcze w świecie. W rzeczy samej, Wspólnoty wyrastały wtedy na ważnego gracza w gospodarce światowej, który zaczynał stanowić przeciwwagę dla wizji amerykańskich. Gracza, którego interesy dotyczyły, oprócz ochrony specyfiki własnego rynku, również swoistej „rywalizacji w regionach”. W jej ramach USA, ogólnie rzecz ujmując, były szczególnie zainteresowane liberalizacją handlu produktami pochodzącymi z Ameryki Łacińskiej, a Wspólnoty – z byłymi koloniami europejskimi, później określanymi jako państwa AKP.⁵

Horyzontalna ocena rzeczywistego zainteresowania USA i Wspólnot liberalizacją handlu światowego na przestrzeni lat 60., 70. i 80. oraz wynikających z niego priorytetów obu stron podczas negocjacji kolejnych rund GATT jest skomplikowana. Na pewno należy ze sceptycyzmem podchodzić do skrajnych opinii, według których USA były państwem nastawionym do handlu międzynarodowego „liberalnie”, natomiast Wspólnoty „protekcjonistycznie”. Trzydziestolecie udziału

⁴ E.R. Mahan, *Kennedy, de Gaulle and Western Europe*, Basingstoke – New York 2002, s. 1.

⁵ C. Curtis, J. Vastine, *The Kennedy Round and the Future of American Trade*, New York 1971, s. 231; P. Matera, R. Matera, *Stany Zjednoczone i Europa, stosunki polityczne i gospodarcze 1776–2004*, Warszawa 2007, s. 271–272; J. Lecerf, *Histoire de l'unité européenne*, Gallimard 1965, s. 336.

USA i Wspólnot w GATT skłania do refleksji o trudnym partnerstwie, obejmującym również liczne dwustronne spory handlowe oraz narastanie pozataryfowych barier po obu stronach. Ta sytuacja nie skłaniała USA i Wspólnot do przyjęcia między sobą rozwiązań „regionalnych” w rozumieniu art. XXIV GATT. Mimo wszystko zawarto jednak kilka umów sektorowych dotyczących kompetencji Wspólnot, przy czym nie tylko EWG, ale również Euroatomu.⁶

W latach 80. zauważamy w Europie, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii, początki dyskusji na temat dwustronnego uregulowania handlu transatlantyckiego, wprowadzenia szczególnych warunków i ułatwień dla obu stron. Nie wyszła ona wówczas poza ogólne hasła, choć na temat wprowadzenia szczególnego stopnia liberalizacji handlu między USA i Wspólnotami wypowiadał się pozytywnie rząd Margaret Thatcher. Opinię tę podtrzymywał też kolejny gabinet brytyjski – Johna Majora, a także komisarz Wspólnot ds. konkurencyjności, a potem ds. handlu (w latach 1989–1999) Leon Brittan, wywodzący się również z brytyjskich konserwatystów.⁷

Po zakończeniu zimnej wojny przejście przez USA i Wspólnoty, a wkrótce Unię Europejską, na wyższy poziom wzajemnych relacji politycznych nie przełożyło się początkowo, po podpisaniu Deklaracji Transatlantyckiej w 1990 r., na ożywienie idei zacieśnienia atlantyckich więzów gospodarczych. Kontynuowano tradycyjne myślenie „globalne”, m.in. powołując Światową Organizację Handlu. Dużo większe znaczenie miała postępująca „regionalizacja” myślenia gospodarczego przez administrację Billa Clintona od połowy lat 90. USA rozpoczęły wówczas proces negocjowania umów liberalizacyjnych z poszczególnymi regionami świata, zaczynając od układu NAFTA z Kanadą i Meksykiem. Równoległe podobny proces wystąpił w Europie – Unia Europejska weszła na drogę renegotjacji asymetrycznych umów handlowych z państwami basenu Morza Śródziemnego oraz AKP w kierunku umów symetrycznych, a także rozpoczęła negocjacje umów o wolnym handlu z wybranymi państwami i subregionami Ameryki

⁶ Zob. np.: G. Skogmar, *The United States and the Nuclear Dimension of European Integration*, Basingstoke 2004.

⁷ Zob. np.: J.B. Donges, A. Freytag, R. Zimmermann, *TAFTA: Assuring its Compatibility with Global Free Trade*, w: *The World Economy – Global Trade Policy 1997*, red. S. Arndt, C. Milner, Oxford 1998, s. 567.

Łacińskiej, które rychło ochrzczono mianem „TAFTA-Południe” (TAFTA-South).⁸

Podjęto też szersze badania nad możliwościami utworzenia strefy wolnego handlu między USA i UE. Wśród polityków europejskich pojawiły się opinie o konieczności ponownego zbadania idei wolnego handlu atlantyckiego. Pierwszym bardziej słyszalnym głosem na temat powołania strefy wolnego handlu z USA była wypowiedź niemieckiego ministra spraw zagranicznych Klausa Kinkela, na krótko przed madryckim szczytem transatlantyckim w 1995 r. Powody tego zainteresowania były czysto polityczne – ożywienie specjalnego partnerstwa atlantyckiego również w dziedzinie ekonomicznej, zniwelowanie tendencji USA do „odwracania się od Europy”, a także wsparcie dalszej liberalizacji handlu światowego po zakończeniu w 1993 r. Rundy Urugwajskiej GATT. Również w ramach zainicjowanego w 1995 r. transatlantyckiego dialogu biznesu (Transatlantic Business Dialogue – TABD) pojawiły się głosy postulujące rozpoczęcie badań nad wykonalnością takiego przedsięwzięcia. Przywoływano również argumenty polityczne – proces tworzenia kolejnych regionalnych stref wolnego handlu między USA a kluczowymi państwami i regionami świata prowadził do paradoksu polegającego na tym, że USA i Unia Europejska nie dysponowały taką strefą, i to w sytuacji, gdy były dla siebie największymi partnerami handlowymi i inwestycyjnymi oraz generalnie największymi „graczami” globalnej gospodarki.

Nagłośnienie idei TAFTA przed szczytem madryckim w 1995 r. wzbudziło kontrowersje między krajami UE. Praktyczne zastrzeżenia przeciwko idei całościowego układu TAFTA, zwłaszcza jeśli miałby być zgodny z wymogami art. XXIV GATT, wysunęło wiele państw członkowskich, szczerze zaniepokojonych możliwością rozpoczęcia przez Komisję Europejską procesu politycznego, którego zasięg i skutki gospodarcze były trudne do przewidzenia. Podczas posiedzeń Rady UE we wrześniu i październiku 1995 r. wiele delegacji, m.in. francuska, belgijska, grecka, portugalska, austriacka i hiszpańska, wysunęło zastrzeżenia do podejmowania kolejnej, tak ambitnej próby liberalizacji handlu po Rundzie Urugwajskiej. Natomiast państwa „Północy UE” wsparły przeprowadzenie przez Komisję Europejską studium wyko-

⁸ Zob. np.: J.J.Schott, B.Oegg, *Europe and the Americas, Toward a TAFTA-South?*, „World Economy” nr 6/2001, s. 746 i nast.

nalności TAFTA.⁹ Po stronie amerykańskiej zarysowała się wewnętrzna różnica opinii, głównie między ostrożnym stanowiskiem Biura Przedstawiciela Handlowego (USTR) a bardziej otwartym – Departamentu Stanu. Ten ostatni bowiem postrzegał ideę TAFTA w szerszej perspektywie stosunków transatlantyckich, jako mechanizm zmniejszenia intensywności sporów handlowych i poprawienia klimatu między partnerami, co mogłoby wpłynąć na inne zakresy współpracy. Ostatecznie jednak administracja USA nie poparła idei TAFTA.¹⁰

W kręgach ekonomistów perspektywa zawarcia TAFTA wzbudzała na ogół mieszane, także dość krytyczne, reakcje. Argumenty wówczas przytaczane można podzielić na „globalistyczne” – za utrzymaniem procesu globalnej liberalizacji handlu jako korzystniejszego, oraz „dwustronne” – wskazujące na znikomy efekt zawarcia takiego układu dla obu gospodarek. Jeżeli chodzi o pierwszy typ argumentacji, odwoływano się do tradycyjnej dla USA politycznej preferencji dla liberalizacji handlu w wymiarze światowym, nie zaś regionalnym. Odnowienie zainteresowania TAFTA było postrzegane jako element odchodzenia przez USA w okresie administracji Clintona od wizji globalnej gospodarki liberalnej na rzecz umów regionalnych. Zawarcie między USA i UE preferencyjnej umowy handlowej oznaczałoby trudności dla systemu globalnego, właśnie ze względu na rozmiar obu gospodarek i ich wyjątkowe znaczenie dla siebie nawzajem. Do niebezpieczeństwa związanego z odchodzeniem od multilateralizmu odnosił się na przykład w 1998 r. ówczesny dyrektor generalny Światowej Organizacji Handlu, przestrzegając przed sytuacją, w której „*umowy regionalne będą dotyczyć zbyt wielu państw oraz będą miały zbyt wielki udział w handlu międzynarodowym*”.¹¹ Podnoszono także kwestię kosztów takiej operacji dla partnerów trzecich, szczególnie dla trady-

⁹ Zob. np.: B. Kerremans, *The Paradox of Transatlantic Trade Cooperation: The New Transatlantic Marketplace and the Road Towards the Transatlantic Economic Partnership, paper presented at the ECSA-US Biennial Conference, Pittsburgh, 2–5.06.1999*, s. 7.

¹⁰ Ibidem, s. 8.

¹¹ R. Ruggiero, *The Future of the World Trading System, Address to the Conference sponsored by the Institute for International Economics, Washington D.C., 15.04.1998*, cyt. za: C.E. Barfield, *The Deceptive Allure of a Transatlantic Free Trade Agreement: a US Perspective*, „Intereconomics”, wrzesień/październik 1998, s. 204.

cyjnych partnerów handlowych USA i UE. Wyniki przeprowadzonych badań, dotyczących przewidywanych efektów TAFTA dla handlu dwustronnego, dowodziły też, że większe korzyści obu partnerom przyniesie umowa globalna. Na przykład analiza Josepha Francois i Richarda Baldwina z 1997 r. wskazywała, że zawarcie rozszerzonej umowy preferencyjnej lub stworzenie wspólnej przestrzeni ekonomicznej wpłynie na wzrost PKB UE i USA (a właściwie NAFTA, ze względu na funkcjonowanie strefy wolnego handlu między USA, Kanadą i Meksykiem) o około 16-19%. Trzeba dodać, że USA zyskiwały nieznacznie więcej niż UE, a jednocześnie przewidywano niewielki efekt negatywny dla „reszty świata”. Natomiast w przypadku zawarcia porozumienia światowego analiza pokazywała wzrost PKB o ponad 200% w UE, około 90% w USA i kilkusetprocentowy w krajach „reszty świata”.¹² Jednak nawet przy pominięciu efektów zewnętrznych, w rozbiciu sektorowym dla obu gospodarek, TAFTA miałyby niewielki wpływ na handel towarami, ze względu na niski poziom ceł (około 4%). W dziedzinie rolnictwa można byłoby sobie wyobrazić pewien postęp, lecz większość autorów wskazywała jego ograniczony charakter. Rolnictwo było tradycyjnie jedną z najtrudniejszych kwestii w negocjacjach multilateralnych między USA i EWG/UE. Trudno więc było przewidywać, jaki byłby wynegocjowany stopień liberalizacji handlu produktami rolnymi po obu stronach. Według danych USA z połowy lat 90. pełne zniesienie wsparcia eksportu produktów rolnych przez UE oznaczałoby wzrost eksportu amerykańskiego do UE o około 4–5 mld dol., przy równoczesnym zmniejszeniu importu z UE o około 2 mld dol.¹³ Liberalizacja amerykańskiego systemu wsparcia eksportu rolnego dałaby dużo niższe wyniki. Większy potencjał dostrzegano w dziedzinie przepływu usług, lecz ze względu na brak w ramach samej UE „strefy wolnego handlu usługami” w wyniku licznych wyłączeń krajowych, liberalizacja i tak musiałaby polegać na przeglądzie sektorowym. Mówiono również o potrzebie ograniczenia barier pozataryfowych, a w tych ramach – o zwiększeniu restrykcyjności

¹² R.E. Baldwin, J. Francois, *Preferential Trade Liberalization in the North Atlantic*, „Discussion Paper” nr 1611/1997, London 1997, zob. także: R.J. Langhammer, D. Piazzolo, H. Siebert, *Assessing Proposals for a Transatlantic Free Trade Area*, „Ausenswirtschaft” nr 57/2002, s. 178.

¹³ *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, United States Trade Representative, Washington 1994, s. 73.

przyznawania subsydiów eksportowych, ściślejszych warunkach stosowania środków antydumpingowych, zmniejszeniu liczby dopuszczalnych wyjątków przy tworzeniu reguł zamówień publicznych, a także o kontynuacji prac nad zbliżaniem standardów technicznych. Badania konkretnych sektorów gospodarki uwiaryściły odrębną kulturę regulacyjną w dziedzinie przepływów kapitałowych, standaryzacji produktów, wymogów środowiskowych itp.

To wszystko powodowało, że przestrzeń, która politykom wydawała się przestrzenią wspólnych wartości, okazała się tak naprawdę w szczegółach podzielona na dwie odrębne kultury uprawiania biznesu. W istocie na tym polu regulacji i barier pozataryfowych skupiła się aktywność regulacyjna obu stron w późnych latach 90. XX w. i w pierwszych latach XXI.

Istotnie jednak ówczesne zawieszenie idei TAFTA należy przypisywać właśnie wielkości obu rynków. Pojawiały się oczywiście spostrzeżenia, że TAFTA może nie być zgodna z GATT/WTO, że bariery, które taki układ może ograniczyć, nie są głównymi przeszkodami w handlu atlantyckim, bo bardziej dokuczliwe są bariery pozataryfowe, że wreszcie otwarcie negocjacji ujawni „zamięcione pod dywan” różnice pozostałe po Rundzie Urugwajskiej GATT, takie jak ochrona rynku rolnego Unii Europejskiej z jednej strony, a subsydia dla przemysłu lotniczego i audiowizualnego w USA z drugiej. Być może kwestia rolnictwa istotnie była decydująca – ratyfikowanie jakiegokolwiek układu liberalizacyjnego z Europą bez zasadniczych ustępstw w rolnictwie, czyli *de facto* bez reformy Wspólnej Polityki Rolnej, było wówczas bardzo trudne dla wielu amerykańskich kongresmenów.

Transatlantycki szczyt madrycki z grudnia 1995 r. nie zdecydował zatem o podjęciu dalszych prac nad ideą TAFTA, lecz jedynie o pracach nad „zmniejszeniem bądź wyeliminowaniem” barier dla handlu. Wobec politycznej nierealności zawarcia całościowej, transatlantyckiej umowy handlowej, na przełomie wieków obaj partnerzy wybrali drogę liberalizacji sektorowej. W ramach Nowej Agendy Transatlantyckiej strony zobowiązały się do przeglądu sektorowych barier w handlu. Współpraca miała postępować dwutorowo: z jednej strony miano dążyć do harmonizacji standardów, z drugiej zaś – doprowadzić do postępu we wzajemnym uznawaniu świadectw zgodności (co było łatwiejsze) i zawrzeć odpowiednie porozumienie zawierające m.in. procedury certyfikacyjne oraz dotyczące testowania produktów

w dziedzinach takich jak telekomunikacja i technologie informacyjne. Ponadto planowano wprowadzić zasadę niedyskryminacji przy zamówieniach publicznych oraz wdrożyć wybrane standardy OECD dotyczące korupcji i ochrony inwestycji.

Takie idee przyświecały również Komunikatowi Komisji Europejskiej z marca 1998 r. pt. *Nowy rynek transatlantyczny*¹⁴ (*New Transatlantic Marketplace*), opracowanemu z inicjatywy komisarzy UE Leona Brittan, Mario Montiego i Martina Bangemanna jako odpowiedź Unii Europejskiej na wyzwania zarysowane przez Nową Agendę Transatlantyczną. Autorzy nie ukrywali, że w związku z niewielkim postępem realizacji Nowej Agendy Transatlantycznej potrzebny jest impuls dla współpracy gospodarczej. W dokumencie była mowa zarówno o podjęciu przez obie strony zobowiązań dla dalszej liberalizacji handlu światowego (politycznych zobowiązań do wyeliminowania do 2010 r. wszystkich barier taryfowych na produkty przemysłowe zgodnie z klauzulą najwyższego uprzywilejowania), jak i celach dwustronnych (wolnym handlu usługami, dalszej liberalizacji w dziedzinie zamówień publicznych, inwestycji i własności intelektualnej, dalszym usuwaniu technicznych barier dla handlu). Komunikat wzbudził jednak kontrowersje po obu stronach Atlantyku. Opozycja przeciwko każdemu rozwiązaniu przypominającemu strefę wolnego handlu, jak pisze Rebecca Steffenson, była żywa.¹⁵ Śmiałe propozycje Komisji – choć nie dotyczyły na przykład rolnictwa – nie uzyskały wówczas większości w Radzie UE. Zwłaszcza Francja preferowała negocjacje w ramach WTO. Kompromis wypracowany w Radzie UE polegał na tym, że odrzucając propozycję Komisji, wezwała ją do prowadzenia ze stroną amerykańską rozmów o dalszej redukcji bądź eliminacji barier utrudniających przepływ towarów, usług i kapitału. Na szczycie londyńskim USA – UE w maju 1998 r. powołano więc do istnienia prostszą strukturę, nazwaną Transatlantycznym Partnerstwem Gospodarczym (Transatlantic Economic Partnership). W wydanym wówczas dokumencie nawoływano, zgodnie z mandatem Rady, do „redukcji lub eliminacji” barier handlowych oraz „poprawy” współpracy

¹⁴ *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee, The New Atlantic Marketplace*, COM (1998) 125 final, 11.03.1998.

¹⁵ R. Steffenson, *Managing EU-US Relations. Actors, Institutions and the New Transatlantic Agenda*, 2005, s. 42.

regulacyjnej w wielu dziedzinach. Spowodowało to, że oczekiwania w stosunku do nowej inicjatywy były ograniczone. We wrześniu 1998 r. strony partnerstwa przyjęły, analogicznie do ogólnego politycznego Joint Action Plan z 1995 r., oddzielny gospodarczy plan działania (TEP Action Plan), który dotyczył konkretnych przedsięwzięć liberalizacyjnych, przede wszystkim wzajemnego uznawania standardów w usługach, dalszej współpracy regulacyjnej i harmonizacji. Powołano również formalną instytucję dialogu handlowego, tym razem po stronie rządowej, w postaci grupy sterującej (TEP Steering Group). Podczas szczytu w 2007 r. utworzono natomiast ciało wysokiego szczebla nadzorujące postępy w liberalizacji obu rynków. Była to Transatlantycka Rada Ekonomiczna (Transatlantic Economic Council), która miała czuwać nad wszystkimi aspektami zbliżania gospodarek. Jej zadania opisano w dokumencie pt. *Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration between USA and the European Union*, przyjętym podczas szczytu transatlantyckiego w 2007 r.

Możliwe przyczyny zwrotu ku regionalizmowi atlantyckiemu

Decyzja waszyngtońskiego szczytu UE – USA z listopada 2011 r., dotycząca podjęcia prac w celu traktatowej formalizacji atlantyckiej strefy wolnego handlu, była pewnym zaskoczeniem dla analityków. Większość z nich jeszcze w 2010 r., nie negując potencjalnych korzyści z liberalizacji, była sceptyczna co do realności wyboru przez USA i UE drogi liberalizacji „regionalnej”, nie zaś „globalnej”. Jednakże jeszcze przed szczytem waszyngtońskim pojawiło się kilka analiz wskazujących konieczność zmiany myślenia o transatlantyckiej umowie dwustronnej i niepoddawania się dyktatowi rozwiązań globalistycznych. „Istnieją uzasadnione powody, by uważać – pisali w 2010 r. eksperci Europejskiego Centrum Międzynarodowej Ekonomii Politycznej – że idea integracji transatlantyckiej, znajdująca wyraz w umowie handlowej między dwoma gigantami gospodarki światowej, jest na fali wznoszącej”.¹⁶

¹⁶ F. Erixon, M. Bauer, *A Transatlantic Zero Agreement: Estimating the Gains from Transatlantic Free Trade in Goods*, „ECIPE Occasional Paper” nr 4/2010, s. 3.

Grosso modo przytaczane są przynajmniej trzy przyczyny decyzji podjętej w 2011 r. Pierwszą był kryzys finansowy po obu stronach Atlantyku oraz poszukiwanie przez USA i UE sposobów na pobudzenie wzrostu gospodarczego i nowych impulsów inwestycyjnych dla gospodarki. Po objęciu władzy prezydent Barack Obama zobowiązał się do podwojenia eksportu amerykańskiego do 2015 r., więc wykorzystanie potencjału transatlantyckiego było jednym z najoczywistszych kierunków.

Kolejnym powodem, powiązanim z już omówionym, było rosnące rozczarowanie negocjacjami wielostronnymi w ramach WTO oraz przekonanie, że na razie potencjał tych negocjacji jest bliski wyczerpania. Przypisywano to zarówno emancypacji wnoszących się gospodarek, jak i niechęci państw rozwiniętych do rezygnacji z subsydiowania towarów i wysokiego stopnia kontroli rynku. Co za tym idzie, globalistyczne ujęcie liberalizacji handlu międzynarodowego zaczęło ustępować rozwiązaniom regionalnym. W ostatnich kilku latach system międzynarodowy oswajał się z zawieraniem umów liberalizacyjnych dwustronnych lub regionalnych, obejmujących wszystkie zasadnicze dziedziny handlu.¹⁷ Po serii takich umów zawieranych przez Unię Europejską nastąpiła kolejna odsłona tego zjawiska, wraz z podjęciem przez USA działań na rzecz podpisania porozumienia o wolnym handlu z państwami położonymi nad Oceanem Spokojnym, tzw. Partnerstwa Transpacyficznego (Trans-Pacific Partnership). Pewne znaczenie miało też rozpoczęcie w maju 2009 r., bez wielkiego rozgłosu, i szybkie prowadzenie negocjacji umowy handlowej UE – Kanada, tzw. wszechstronnej umowy ekonomicznej i handlowej (Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA), z perspektywą ich zakończenia w 2013 r.

Wreszcie wymieniana jest przyczyna zewnętrzna. Była nią postępująca emancypacja państw rozwijających się, widoczna również w negocjacjach DDA WTO. W konsekwencji UE i USA musiały zareagować na rosnące znaczenie gospodarek tych krajów, a zwłaszcza centralnie sterowanej gospodarki chińskiej, i rozpocząć budowę

¹⁷ Zob. np.: M. Rostowska, *Nowe umowy o wolnym handlu receptą na kryzys?*, „Biuletyn PISM”, nr 59(1035)/2013.

przeciwstawnego modelu gospodarki transatlantyckiej, opartej w większym stopniu na zasadach wolnorynkowych.¹⁸

Należy do tego dodać efekt działań podejmowanych we wcześniejszych latach w ramach liberalizacji sektorowej, pod egidą Transatlantyckiego Partnerstwa Ekonomicznego, zwłaszcza w dziedzinie harmonizacji i wzajemnego uznawania standardów.

Sekwencja dochodzenia do decyzji politycznej o rozpoczęciu negocjacji pogłębionej umowy FTA świadczy o pewnych wahaniach po obu stronach co do zakresu porozumienia. Podczas szczytu transatlantyckiego 28 listopada 2011 r. ogłoszono decyzję o utworzeniu Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zatrudnienia i Wzrostu (High Level Working Group on Jobs and Growth – HLWG), pod przewodnictwem komisarza UE ds. handlu Karela De Guchta oraz przedstawiciela handlowego USA Rona Kirka. Mandat grupy był początkowo dość lapidarnie sformułowany i niewiele zapowiadało przedstawienie przezeń ambitnych propozycji. Grupa miała *„wskazać środki dla wzrostu handlu i inwestycji między USA i UE oraz wsparcia tworzenia miejsc pracy, wzrostu ekonomicznego oraz konkurencyjności międzynarodowej”*. Ostrożnie stwierdzano, że wynikiem prac mogą być rekomendacje, które *„mogą dotyczyć zestawu inicjatyw, od wzmożonej współpracy regulacyjnej aż do negocjacji jednej lub wielu umów handlowych dotyczących wspomnianych kwestii”*.¹⁹

Przełom przyniósł już raport śródkresowy, przedstawiony przez HLWG przed szczytem waszyngtońskim w 2012 r. Padła w nim, po raz pierwszy na tym szczeblu, rekomendacja zawarcia *„całościowego porozumienia odnoszącego się do szerokiego spektrum handlu i polityki inwestycyjnej”* między UE i USA.²⁰ Odnajdujemy tam również zarys umowy. Powinna ona dotyczyć:

- eliminacji w krótkim czasie taryf, z wyjątkiem stosowanych w przypadku produktów najbardziej wrażliwych,

¹⁸ T. Barker, G. Workman, *The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Ambitious but Achievable, A Stakeholder Survey and Three Scenarios*, Atlantic Council – Bertelsmann Foundation, kwiecień 2013.

¹⁹ EU – US Summit: *Fact sheet on High-Level Working Group on Jobs and Growth*, MEMO/11/843, Washington, 28.11.2011, s. 1.

²⁰ *Interim Report to Leaders from the Co-Chairs EU-U.S.*, High Level Working Group on Jobs and Growth, 19.06.2012, s. 1.

- kwestii regulacyjnych i barier pozataryfowych, w tym osiągnięcia ambitnego porozumienia co do znoszenia barier sanitarnych i fitosanitarnych (tzw. SPS-plus), barier technicznych (tzw. TBT-plus), a także stworzenia planu promowania kompatybilności regulacyjnej w wybranych sektorach, m.in. przez utworzenie „mechanizmu dialogu i współpracy w kwestiach barier pozataryfowych”,
- usług, które powinny być zliberalizowane na poziomie nie mniejszym niż w ramach funkcjonujących umów o wolnym handlu obu stron z partnerami trzecimi,
- inwestycji, których liberalizacja powinna nastąpić na poziomie nie niższym niż obowiązujący w przypadku każdego partnera trzeciego,
- zamówień publicznych – poziom dostępu do nich powinien być „zasadniczo poprawiony”,
- regulacji – przede wszystkim takich obszarów jak cła, konkurencyjność, przedsiębiorstwa państwowe, niektóre aspekty polityki na rynku pracy, środowisko, funkcjonowanie małych i średnich przedsiębiorstw, dostęp do źródeł energii i surowców.

Podobne ujęcie zawartości nowej umowy handlowej odnajdujemy bez większych zmian w Raporcie Końcowym HLWG z 11 lutego 2013 r.,²¹ jeśli chodzi o podejście do kwestii barier taryfowych. W części dotyczącej barier pozataryfowych autorzy rozwijają poprzednio prezentowane założenia dotyczące barier sanitarnych i technicznych, twierdząc, że powinny być oparte na naukowych standardach międzynarodowych i stosowane tylko w stopniu niezbędnym do ochrony życia lub zdrowia ludzi i zwierząt. W raporcie końcowym znajduje się też ostrożne odniesienie do możliwości poruszenia w negocjacjach kwestii praw własności intelektualnej (IPRs), bez przesądzania o wynikach takich negocjacji.

Zasadniczo rekomendacje raportu, mimo pewnej ogólności celów, były daleko idące. Projektowana umowa miała bowiem nie tylko posłużyć wzmożeniu handlu transatlantyckiego oraz wzajemnych inwestycji, ale pobudzić obie gospodarki, a tym samym przyczynić się

²¹ *Final Report High Level Working Group on Jobs and Growth*, 11.02.2013.

do zwalczenia skutków światowego kryzysu ekonomicznego. Ponadto nowe definicje reguł handlowych wynegocjowane przez partnerów mogłyby stać się podstawą przyjęcia analogicznych rozwiązań o zasięgu globalnym i w ten sposób wzmocnić system handlu międzynarodowego.²²

Jak w stosunku do tak sformułowanych propozycji zachowali się czołowi aktorzy po obu stronach, czyli przede wszystkim Komisja Europejska, Rada (w tym pojedyncze państwa członkowskie) i Parlament Europejski po stronie UE oraz egzekutywa i Kongres po stronie amerykańskiej, i jakie było stanowisko reprezentantów biznesu?

Dyskusja po stronie UE

Proces dochodzenia do porozumienia w kwestii zawarcia TTIP po stronie europejskiej był zadziwiająco krótki i bardzo, jak na złożoność tematu, konsensualny. Za umową opowiadała się przede wszystkim Komisja Europejska, która była inicjatorem powołania HLWG przez szczyt transatlantycki w 2011 r. Wstępne konsultacje Komisji z państwami członkowskimi oraz z innymi uczestnikami procesu uwiarygodniły duże poparcie dla takiej idei. W efekcie Komisja Europejska opublikowała w marcu 2013 r. „ocenę wpływu” (*impact assessment*), w której zaakcentowała swoje priorytety: zniesienie lub ograniczenie barier celnych, m.in. najistotniejszych barier dotyczących produktów rolnych i odzieżowych, wzajemne uznawanie lub harmonizację standardów, a także dostęp do amerykańskiego rynku zamówień publicznych.²³ Równolegle Komisja przyjęła projekt mandatu negocjacyjnego. Do procesu włączył się również Parlament Europejski. 23 maja 2013 r. przyjął rezolucję, w której opowiada się

²² Ibidem, s. 6.

²³ *Executive Summary of the Impact Assessment on the Future of the EU-US Trade Relations, Commission Staff Working Document, accompanying the document: Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations on a comprehensive trade and investment agreement, called the Transatlantic Trade and Investment Partnership, between the European Union and the United States of America*, COM (2013) 136 final, 12.03.2013. Dokument zamieszczony na stronie internetowej DG Handel Komisji Europejskiej: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150759.pdf (dostęp 9.11.2013).

za zawarciem przez UE „głębokiej i wszechstronnej” umowy handlowej z USA.²⁴

Również dyskusja wśród państw członkowskich UE dotyczyła, w stopniu większym niż w poprzednich latach, raczej szczegółów nowej umowy niż samej idei jej zawarcia. Duże kraje unijne opracowały niezależne oceny wpływu proponowanej umowy na ich interesy – znane są takie dokumenty przygotowane przez Austrię,²⁵ Niemcy,²⁶ Szwecję²⁷ i Wielką Brytanię²⁸ – z podobnymi, pozytywnymi konkluzjami, niezawierającymi, co charakterystyczne i odmienne od podobnych prac prowadzonych w latach 90., porównania zysków z liberalizacji dwustronnej oraz globalnej. W I połowie 2013 r. na forum grup przygotowawczych Rady UE odbyła się wstępna dyskusja na temat rekomendacji HLWG, podczas której dominowało poparcie dla zgłoszonych tam idei. Główni aktorzy „Północy UE”, Niemcy i Wielka Brytania, poparli „ambitną” umowę, z podobnych przyczyn, po stronie brytyjskiej wzmocnionych dużą zależnością od stosunków handlowych z USA. Do tej grupy należała również Polska. Natomiast Francja odegrała rolę najbardziej widocznego sceptyka, zarówno wobec samej idei, jak wobec zawartości mandatu negocjacyjnego UE. Podkreślała zwłaszcza zagrożenia związane z liberalizacją rynku audiowizualnego. Znalezienie rozwiązania dla zastrzeżeń francuskich stało się głównym zadaniem posiedzenia Rady ds. Zagranicznych w składzie ministrów ds. handlu w Luksemburgu 14 czerwca 2013 r. Ostatecznie kwestie audiowizualne nie zostały objęte mandatem, zdecydowano natomiast, że mogą być włączone do

²⁴ *Resolution of 23 May 2013 on EU trade and investment negotiations with the United States of America*, P7 TA (2013) 0227.

²⁵ J.F. Francois, O. Pindyuk, *Modelling the Effects of Free Trade Agreements between the EU and Canada, USA and Moldova/Georgia/Armenia on the Austrian Economy: Model Simulations for Trade Policy Analysis*, „FIW Research Report” nr IV-003/2013.

²⁶ G.J. Felbermayr, B. Heid, S. Lehwald, *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP); who benefits from a free trade deal?* „Global Economic Dynamics”, Bertelsmann Foundation, Gütersloh 2013.

²⁷ *Global Value Chains and the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, „Kommerskollegium Report” nr 4/2013.

²⁸ *Estimating the Economic Impact on the UK of a Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), Agreement between the European Union and the United States*, Centre for Economic Policy Research, London 2013.

negocjacji na późniejszym etapie, jeśli taka będzie propozycja strony amerykańskiej.²⁹

Dyskusja po stronie USA

W Stanach Zjednoczonych zawarcie umowy handlowej z UE cieszyło się dobrą prasą przynajmniej od 2012 r. Powołanie HLWG i jej kolejne raporty były przyjmowane pozytywnie zarówno przez obie frakcje Kongresu, jak i przez większość związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz opinię publiczną (co samo w sobie było sukcesem). Dla Kongresu głównym problemem obecnie wydaje się być nie sam fakt negocjowania umowy, ale zastrzeżenie sobie prawa do ewentualnego wprowadzenia do niej zmian przed ostateczną ratyfikacją, co rzecz jasna wymagałoby otwierania już parafowanej umowy z Unią Europejską. Nie wiadomo więc, czy w stosunku do TTIP będą miały zastosowanie postanowienia specjalnego uprawnienia prezydenta, pozwalającego przesłać Kongresowi projekt umowy bez możliwości proponowania przezeń zmian, tzw. Trade Promotion Authority.

Główne organizacje biznesowe USA, m.in. Amerykańska Izba Handlowa (U.S. Chamber of Commerce),³⁰ również poparły ideę umowy. Głosy wsparcia popłynęły też z licznych stowarzyszeń biznesowych działających między USA i UE. Do strony amerykańskiej najbardziej przemawiały możliwości związane z realizacją interesów ofensywnych, głównie w przemyśle żywnościowym oraz chemicznym, przez zmniejszenie lub złagodzenie barier regulacyjnych po stronie UE. Formułowane były oczekiwania zmiany europejskiej „prewencyjnej” kultury regulacyjnej (o czym niżej). Interesy defensywne, chyba słabiej artykułowane, podnoszone przez podwykonawców rządowych w USA, dotyczyły głównie tamtejszego rynku zamówień publicznych, w tym obaw przed złagodzeniem systemu preferencji dla amerykańskich produktów i usług, funkcjonującego obecnie m.in. w odniesie-

²⁹ Np.: M. Rostowska, *Ripping into TTIP? Debates Surrounding the Upcoming EU – U.S. Negotiations*, „PISM Policy Paper” nr 19(67)/2013, s. 2.

³⁰ Zob. np.: *Donohue Urges Swift Negotiation of Transatlantic Trade Agreement While in Ireland*, „Press Release”, U.S. Chamber of Commerce, 19.04.2013.

niu do dużych zamówień rządowych oraz zamówień Departamentu Obrony i Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Rozpoczęcie negocjacji. Cele negocjacyjne Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych

Kilka słów należy poświęcić celom negocjacyjnym UE i Stanów Zjednoczonych. O zawartości przyjętego przez Radę ds. Zagranicznych mandatu negocjacyjnego dla Komisji do negocjacji umowy handlowej ze Stanami Zjednoczonymi możemy wnioskować z enuncjacji prasowych przedstawicieli Komisji oraz z niektórych analiz, opublikowanych przed czerwcowym posiedzeniem Rady. Pokazują one, że w zasadniczej części negocjatorzy UE będą kierować się wytycznymi idącymi śladem rekomendacji HLWG. W dziedzinie eliminacji barier taryfowych utrzymany jest zamiar zniesienia ograniczeń taryfowych, z wyjątkiem dotyczących produktów najbardziej wrażliwych. Dodaje się również cel pogodzenia amerykańskich i europejskich reguł pochodzenia, a także ochrony inwestycji. Zachowuje się cele związane z barierami pozataryfowymi, w tym SPS i TBT. Charakterystyczne jest zaakcentowanie potrzeby oparcia wymiany handlowej na zasadach sprzyjających środowisku oraz wysokich standardach dotyczących rynku pracy.

Porównując wymienione cele europejskie z amerykańskimi, ujętymi w liście przedstawiciela handlowego USA do Kongresu, w którym notyfikuje intencję rozpoczęcia negocjacji TTIP,³¹ zauważymy, że różnica dotyczy priorytetowych obszarów, w których powinny być zniesione cła. Mandat amerykański stawia na pierwszym miejscu obroty towarami rolnymi, przemysłowymi oraz konsumpcyjnymi, a także uzyskanie dostępu do rynku europejskiego dla amerykańskich wyrobów tekstylnych oraz odzieżowych, a w obszarze praw własności intelektualnej – złagodzenie europejskich norm dotyczących tzw. oznaczeń geograficznych produktów (GIs). Ambicje dotyczące barier pozataryfowych wydają się być wyłożone podobnie jak w tekście europejskim. Cele amerykańskie są przedstawione w mniej „politycznie

³¹ *Letter of the United States Trade Representative to John Boehner, Speaker of the United States House of Representatives, 20.03.2013.*

poprawnym”, neutralnym tonie, a bardziej akcentują ofensywne interesy USA w odniesieniu do dostępu do rynku europejskiego. Amerykanie nie podkreślają zbyt wiele warstwy umowy związanej z polityką społeczną, zatrudnieniem i standardami pracy, choć w tej kwestii podejście obu stron jest bardzo podobne.

Z pewną ostrożnością można by to zagadnienie podsumować tak, że pole wzajemnych interesów określonych w obu mandatach jest dość duże. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że interesy obu stron mogą się rozchodzić w zakresie dostępu do amerykańskiego rynku zamówień publicznych (ofensywny interes europejski) oraz dostępu do europejskiego rynku tekstyliów oraz rolnego (ofensywny interes amerykański). Od ambicji partnerów zależy, czy i na ile w tym polu znajdą się kwestie standaryzacji (o czym niżej) oraz uregulowań dotyczących rynku pracy. Jeden z komentatorów słusznie zauważa ponadto, że architekci TTIP, jeśli rzeczywiście chcą iść w stronę „wspólnego rynku atlantyckiego”, nie powinni pomijać (co robią teraz) zupełnym milczeniem kwestii swobody przemieszczania się osób i podejmowania zatrudnienia zarówno w UE, jak i w USA.³² Nie wiadomo również, choć można mieć taką nadzieję, czy obie strony będą chciały zdyskontować powodzenie negocjacji do przeniesienia wynegocjowanych rozwiązań na płaszczyznę wielostronną.

Przewidywane trudności negocjacyjne

Optymizm obu stron, wola polityczna na wysokim szczeblu w UE i USA, a także tempo przygotowań do negocjacji TTIP są zachęcające i zapewne dobrze wróżą powodzeniu negocjacji. Trzeba jednak oczywiście pamiętać o istotnych trudnościach – tradycyjnych i dobrze znanych partnerom, ale też po wielokroć przedstawianych, które w aktualnym przekazie politycznym, towarzyszącym decyzji o rozpoczęciu negocjacji, nie zostały być może odpowiednio uwypuklone. Pierwsza grupa tych trudności dotyczy rzeczywistego przebiegu negocjacji i ukształtowania się poziomu ambicji liberalizacyjnych, druga – możliwych wpływów na proces z zewnątrz – ze strony innych dużych uczest-

³² B. Beary, *Free movement of people excluded*, „New Europolitics”, Summer 2013, s. 37.

ników światowego systemu handlowego, organizacji wielostronnych, a także wielkich międzynarodowych aktorów pozarządowych.

W pierwszej grupie trudności, to znaczy dotyczących niemożności zrealizowania wysokich ambicji liberalizacyjnych, należy wskazać przede wszystkim konieczność zdefiniowania grupy „towarów wrażliwych”. Nie wiadomo w tej chwili, jakie są intencje obu stron co do zawartości tej grupy. Tradycyjnie zaliczano do niej produkty rolne, można jednak zauważyć, że w tej grupie chodzi nie tyle o cła, ile o regulacje techniczne i o ofensywne interesy USA. Wpływowi członkowie Kongresu wypowiadali się bowiem jednoznacznie w I połowie 2013 r., że miarą sukcesu umowy będzie stopień dostępu do rynku europejskiego dla amerykańskich producentów żywności, w tym modyfikowanej genetycznie (GMO).³³

Ta ostatnia sprawa dotyczy już problemu odmiennych kultur regulacyjnych EU i USA i prowadzi do drugiej, bardziej skomplikowanej niż taryfy, kwestii NTB. Tu absolutnie kluczowe znaczenie mają dwa obszary: bariery regulacyjne oraz dostęp do zamówień publicznych. Z enuncjacji politycznych trudno wywnioskować, co strony będą uznawać za miernik sukcesu. Cytowany już raport londyńskiego Centrum Badań Polityki Ekonomicznej określa jako „ambitny” poziom redukcji NTB rzędu 25%, z czego aż połowę stanowiłyby koszty związane z zamówieniami publicznymi.³⁴

Kwestia standaryzacji stanowi według oświadczeń Komisji Europejskiej oraz przedstawiciela handlowego Stanów Zjednoczonych absolutne centrum negocjacji TTIP i warunek ich powodzenia. Główne korzyści z układu, jak już wspomniano, mają wynikać właśnie ze zmniejszenia barier standaryzacyjnych. Od lat 90. środowiska biznesowe regularnie zgłaszały, że odmienności w regulacjach w USA i Unii Europejskiej tworzą o wiele dotkliwsze bariery dla handlu niż jakiegokolwiek środki taryfowe.³⁵ Chodziło o takie sektory jak rynek towarów

³³ Zob. np.: R. Niblett, *Transatlantic Trade-Offs*, „Jordan Times”, 16 March 2013.

³⁴ *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment, An Economic Assessment, prepared under implementing Framework Contract TRADE10/A2/A16*, red. J. Francois, marzec 2013. Dokument zamieszczony na stronie internetowej DG Handel Komisji Europejskiej: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf (dostęp 9.11.2013).

³⁵ R.J. Ahearn, *Transatlantic Regulatory Cooperation, Background and Analysis*, Congressional Research Service, RL 34717, 2009, s. 5.

rolnych (w jego ramach rozwinął się problem handlu genetycznie modyfikowaną żywnością), sektor winiarski, a także rynek samochodowy i wyrobów farmaceutycznych, by wymienić niektóre. Ciekawym zjawiskiem było to, że o ile do lat 90. Stany Zjednoczone uchodziły za bardziej restrykcyjnego regulatora niż Wspólnota, to po tym okresie sytuacja się odwróciła. (Niektórzy wyciągają z tego wniosek, że temat barier regulacyjnych wszedł na agendę transatlantycką w momencie, w którym działania Unii Europejskiej zaczęły coraz dotkliwiej dotyczyć interesów USA.) Odnotowano już pewne efekty sektorowej współpracy regulacyjnej w postaci porozumień cząstkowych między UE i USA. Pierwszym takim rezultatem było osiągnięte w 1998 r. porozumienie o uznawaniu standardów w wybranych dziedzinach technicznych, dotyczące eliminacji podwójnych testów i certyfikacji w sześciu grupach towarowych (telekomunikacja, nadajniki radiowe, produkty elektroniczne, farmaceutyki, urządzenia medyczne, wodne urządzenia rekreacyjne).³⁶ W kolejnych latach weszło w życie m.in. porozumienie dotyczące standardów ochrony danych osobowych – Safe Harbour Agreement (2002), a w 2004 r. zawarto umowę w zakresie certyfikowania urządzeń zapewniających bezpieczeństwo morskie. Ostatnim porozumieniem cząstkowym było zawarcie przez obie strony w 2012 r. partnerstwa dotyczącego produktów biologicznych, przewidującego m.in. wzajemną uznawalność niektórych produktów. Ponieważ oceny tempa wdrażania współpracy regulacyjnej były mimo wszystko raczej krytyczne, przed opublikowaniem Raportu HLWG obie strony zebrały dane dotyczące dotychczasowych doświadczeń w zbliżaniu standardów od przedsiębiorstw zaangażowanych w biznes transatlantycki, w tym współpracujących z Forum Regulacyjnym Wysokiego Szczebla (High Level Regulatory Cooperation Forum).³⁷ Na tym tle wydaje się,

³⁶ Zob.: *Council Decision 1999/78/EC of 22 June 1998 on the conclusion of an Agreement on Mutual Recognition between the European Community and the United States of America, as amended by Council Decision 2002/803/EC of 08.10.2002 O.J., L 278, 16.10.2002, s. 22.*

³⁷ Por.: *Solicitation to EU and US Stakeholders, signed by J.L. Demarty, Director General for TRADE, D. Calleja, Director General for Enterprise and Industry, Ambassador M. Sapiro, Deputy United States Trade Representative (DUSTR) and B. Bershteyn, Administrator of the Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) at the White House, 7 September 2012.* Dokument zamieszczony na stronie DG Handel Komisji Europejskiej: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/september/tradoc_149893.pdf (dostęp 9.11. 2013).

że pewnych sukcesów w negocjacjach TTIP można oczekiwać w standaryzacji w dziedzinie przemysłu motoryzacyjnego, lotniczego i chemicznego, natomiast nieco mniejsze nadzieje należy wiązać ze standardami w produkcji rolnej, zwłaszcza dotyczącymi bezpieczeństwa żywności.³⁸

Dużym problemem standaryzacyjnym będzie niewątpliwie próba pogodzenia „prewencyjnej” kultury standaryzacyjnej w UE i „liberalnej” – w USA. Problem jest powszechnie znany i niejednokrotnie był podnoszony. Standaryzacyjny system europejski cechuje się bowiem większą różnorodnością ze względu na konieczność pogodzenia systemów poszczególnych państw członkowskich, a także większym naciskiem na działania prewencyjne, na przykład przy dopuszczaniu określonych dóbr (towarów, usług) do rynku. Standaryzacyjna kultura amerykańska natomiast charakteryzuje się większą łatwością dopuszczenia dóbr do rynku i nastawieniem na ewentualną kompensację szkód *ex post*. Trzeba też pamiętać, że siła agencji certyfikujących po obu stronach Atlantyku jest tak znaczna, iż od ich przedstawicieli *de facto* zależy poziom kompromisu. Czy agencjom regulacyjnym zależy na kompromisie i zbliżeniu? To pytanie, na które odpowiedź przyniesie jedynie obserwacja przebiegu negocjacji. Jednakże należy się zgodzić, że dojscie do poziomu standaryzacji w większości ważnych dziedzin gospodarek byłoby trudne do wyobrażenia w perspektywie kilkunastu – kilkudziesięciu lat i równałoby się *de facto* utworzeniu jednolitego rynku transatlantycznego.

Wydaje się, że twórcy mandatów negocjacyjnych po obu stronach mają świadomość tych trudności. Dlatego w rekomendacjach HLWG napisano ogólnie o konieczności redukcji „uciążliwych i zbytecznych” barier, co jest zapewne celem dobrze brzmiącym, natomiast *per se* nie przesądza, jakie standardy regulatorzy krajowi zakwalifikują jako „uciążliwe i zbyteczne bariery”, pomijając fakt, że „bariery” te są poniekąd ich dziełem. Nie należy więc sądzić, by ambicje związane z uproszczeniem regulacji przez TTIP szły w kierunku zasadniczej przebudowy systemu – w stopniu daleko wykraczającym poza wzajemną uznawalność, w stronę na przykład harmonizacji standardów

³⁸ Zob.: B. Beary, *Regulatory convergence. Three ways to bring regulation of European and American markets closer together*, „New Europolitics”, Summer 2013, s. 35.

na większą skalę. Natomiast wydaje się, wbrew temu, co twierdzi m.in. André Sapir z brukselskiego Instytutu Breughel, że polityczna ambicja obu stron sięga obecnie dalej niż utworzenie w ramach TTIP mechanizmu dialogu w kwestiach standaryzacji.³⁹

Reakcje międzynarodowe

Jaki będzie wpływ TTIP na przyszłość systemu globalnego WTO, zwłaszcza negocjacji DDA, a także na interesy państw pozostających poza integracją atlantycką? To pytanie rzadko padało w dyskusji politycznej towarzyszącej przygotowaniom do TTIP, zadawano je głównie w kręgach analityków reprezentujących tzw. francuski punkt widzenia.⁴⁰ Komisja Europejska, w osobie komisarza De Guchta, skwitowała je stwierdzeniem, że ponieważ negocjacje WTO DDA niestety „nie są satysfakcjonujące”, a nowatorstwo umowy będzie polegać na koncentracji na problemach regulacyjnych, stanie się ona nie tylko źródłem korzyści dwustronnych, lecz także „laboratorium” nowych rozwiązań standaryzacyjnych dla (przyszłych) negocjacji wielostronnych. Standaryzacja w obszarze transatlantyckim przyczyni się również do zwiększenia handlu i obniżenia kosztów produkcji u podwykonawców firm europejskich lub amerykańskich, które będą miały do czynienia z jednym zestawem standardów lub przynajmniej podobnymi normami. Możliwych efektów przesunięcia handlu ze wschodzących gospodarek na rynek transatlantycki Komisja nie uznaje za znaczące.⁴¹

Na tym tle symptomatyczne jest wstrzemięźliwe, choć niezawierające otwartej krytyki, stanowisko WTO wobec idei TTIP. Ustępujący

³⁹ Zob.: A. Sapir, *The Transatlantic Trade and Investment Initiative, Hope or Hype*, komentarz zamieszczony na stronie internetowej Bruegel Institute: <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1034-the-transatlantic-trade-and-investment-initiative-hope-or-hype/> (dostęp 9.11. 2013).

⁴⁰ Np. tradycyjne argumenty za dalszą liberalizacją handlu światowego w ramach WTO, nie zaś przez porozumienia bilateralne: Z. Laidi, *Trade deals – power politics is back*, „Financial Times”, 31.03.2013.

⁴¹ K. De Gucht, *The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Global Impacts, a speech delivered at Institute for International and European Affairs*, Dublin, 19.04.2013. Tekst zamieszczony na stronie internetowej DG Handel Komisji Europejskiej: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_151041.pdf (dostęp 9.11. 2013).

dyrektor generalny WTO Pascal Lamy przyznał w lipcu 2013 r., że w aktualnym stanie rzeczy nie wiadomo, czy fala umów regionalnych spowoduje większą koherencję handlu międzynarodowego w ujęciu globalnym, choć takiego efektu nie wykluczył. Dodał też, mając zapewne na myśli Rundę Urugwajską GATT, że „*umowy bilateralne i regionalne mogą być stopniami na drodze do umów wielostronnych*”,⁴² a obecny powrót do regionalizmu jest konsekwencją trudności w negocjacjach DDA WTO.

Równie mało krytyczni werbalnie wobec TTIP byli dotąd czołowi gracze negocjacji DDA WTO z grupy nowych gospodarek, zwłaszcza duże państwa, tzw. BRICS. Mimo że wielu komentatorów uważa inicjatywę TTIP za wymierzoną politycznie głównie przeciwko „ekspansji chińskiej”, a niektórzy wieszczą nawet „koniec azjatyckiego stulecia” po wejściu w życie umowy transatlantycznej,⁴³ to oficjalna reakcja Chin na rozpoczęcie negocjacji TTIP była dotąd bardzo wstrzemięzliwa. Ograniczyła się do wyrażenia nadziei, że „*umowa będzie nie tylko korzystna dla obu stron, ale również posłuży negocjacjom wielostronnym*”.⁴⁴ Brak szerszej reakcji ze strony Indii oraz państw latinoamerykańskich, przy innych okazjach niewahających się krytykować Północy, również był symptomatyczny i oznaczał, że państwa te bądź nie dostrzegały w TTIP większego zagrożenia dla własnych interesów, bądź nie chciały otwarcie krytykować idei regionalizmu gospodarczego.

Podsumowanie

Negocjacje TTIP rozpoczęły się w atmosferze dużego, można by powiedzieć zaskakującego, optymizmu, zapewne nie do końca uzasadnionego historią poprzednich „przymiarek” do zawarcia atlantycznej umowy handlowej. Niebagatelny wpływ na ten stan miała presja kryzysu gospodarczego w UE i w USA. Obie strony przyjęły bardzo

⁴² S. Donnan, *Pascal Lamy questions US-led regional trade talks*, „Financial Times”, 18.07.2013.

⁴³ Zob.: A. Sapir, op.cit.

⁴⁴ *Interview of MOFCOM Spokesman Shen Danyang on Economic and Trade Issues*, Press Release of the Ministry of Commerce, People's Republic of China, 28.06.2013.

ambitny kalendarz negocjacji, deklarując intencję ich zakończenia w perspektywie dwóch lat (dla porównania, negocjacje umowy handlowej UE – Kanada trwają już cztery lata).⁴⁵ Zrealizowanie tych ambicji będzie niebagatelnym zadaniem w perspektywie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. i nowej kadencji Komisji Europejskiej. Istotne będzie również odparcie starań grup lobbystycznych, optujących za utrzymaniem protekcyjnego podejścia do rozmaitych aspektów polityki regulacyjnej obu partnerów. Z drugiej strony, dość ogólne sformułowanie mandatu negocjacyjnego ułatwi politykom zaprezentowanie dowolnego postępu jako „sukcesu negocjacji”. Brak zdecydowanej reakcji (negatywnej) głównych aktorów negocjacji rundy DDA WTO jest również symptomatyczny i może być uznany za sygnał zachęcający. Być może TTIP rzeczywiście przysłuży się negocjacjom DDA WTO, ponieważ ze względu na przewidywalne efekty pewnego przesunięcia handlu i straty po stronie państw rozwijających się zarówno USA, jak i UE mogą być bardziej gotowe do ustępstw i zawarcia porozumienia typu „Doha light”.⁴⁶

Abstract

Transatlantic Trade and Investments Partnership – a new transatlantic regionalism?

The beginning of negotiations of the Transatlantic Partnership for Trade and Investments (TTIP) in July 2013 heralds a new era in the relations between the EU and the USA. Economically, the USA traditionally preferred global solutions encompassing also trade with Europe, but the stalled DDA WTO negotiations and a new wave of regional extended free trade agreements inevitably brought back the issue of concluding such an agreement between the two biggest partners in the world trade system. The idea of a transatlantic FTA

⁴⁵ S.I. Akhtar, V.C. Jones, *Proposed Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): In Brief*, CRS Report for Congress, 7–5700, 23.07.2013, s. 1.

⁴⁶ G.J. Felbermayr, B. Heid, S. Lehwald, op.cit., s. 29.

was explored in the 1990s by both sides, but was shelved for various reasons. Now, the struggle to combat the economic crisis on both sides of the Atlantic has induced the political leaders to carry the idea through. Most commentators agree that the economic importance of the agreement will depend not that much on lowering of the tariffs, but on the level of ambition for dismantling the non-tariff barriers to trade, mostly in the field of technical standards, but also public procurement and services. A weak reaction so far of the key players of the global trade negotiations and lack of resistance from the WTO bodes well for the future of the agreement, which is supposed to create thousands of new jobs and bring about new confidence on both sides of the Atlantic.