



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

BIULETYN

Nr 70 (1420), 24 października 2016 © PISM

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

Konsekwencje ewentualnego odrzucenia przez Unię Europejską umowy o wolnym handlu z Kanadą

Marek Wąsiński

Siedmioletnie starania o zawarcie porozumienia o wolnym handlu między Unią Europejską a Kanadą mogą zostać udaremnione wskutek sprzeciwu belgijskiego regionu Walonii. Choć Walonia nie wykluczyła ostatecznego udzielenia zgody na ratyfikację, strona kanadyjska stwierdziła, że już nic więcej nie może w tej sprawie zrobić. Ewentualne odrzucenie umowy spowoduje spadek znaczenia Unii Europejskiej na świecie zarówno pod względem politycznym, jak i gospodarczym.

Całościowe gospodarczo-handlowe porozumienie między Unią Europejską a Kanadą (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) było negocjowane w latach 2009–2014. Kolejne dwa lata zajęło sprawdzanie poprawności prawnej umowy i tłumaczenie jej tekstu na inne języki urzędowe Unii. CETA nie tylko zakłada eliminację ponad 98% taryf celnych, lecz także znosi część barier pozataryfowych, takich jak m.in. różne standardy produktów, podwójne ich kontrolowanie czy ograniczenia w dostępie do rynku zamówień publicznych. Przewiduje też dalsze uzgadnianie nowych standardów i regulacji produktów w przyszłości oraz zapewnia obustronną ochronę inwestorów. Umowa miała zostać podpisana 27 października na szczycie UE–Kanada, jeśli wszystkie państwa członkowskie wyraziłyby na to zgodę. Jednak 14 października Paul Magrette, premier autonomicznego regionu Walonii – jednego z trzech w ustroju Belgii, od których stanowisk zależy decyzja rządu federalnego – nie udzielił zgody na zawarcie CETA.

Nieudane próby uratowania umowy. Od 2013 r., kiedy rozpoczęły się negocjacje umowy o liberalizacji handlu z USA, wybuchły w Europie protesty społeczne, przede wszystkim w Niemczech, Belgii i Francji. Ze względu na podobny zakres porozumienia z CETA oraz bliskość gospodarek Kanady i USA, demonstracje były wymierzone przeciw obu traktatom. Największe kontrowersje i zaniepokojenie budziła klauzula arbitrażowa inwestor–państwo (ISDS). Zezwala ona inwestorom zagranicznym pozywać rządy państw, w których ulokowali inwestycję, za regulacje dyskryminujące ich lub niesprawiedliwie ograniczające możliwość działania na danym rynku. Ponieważ powszechnie obawiano się nadużywania takich rozwiązań, KE przeprowadziła konsultacje społeczne. W ich wyniku zaproponowała reformę tego mechanizmu, uwzględniając część postulatów organizacji pozarządowych. Kanada w 2015 r. zgodziła się na wprowadzenie zmian do tekstu porozumienia z UE, parafowanego w 2014 r. Klauzulę ISDS zastąpił mechanizm sądu inwestycyjnego (Investment Court System, ICS). Wśród najważniejszych zmian należy wymienić utworzenie stałego składu sędziowskiego, liczącego 15 sędziów (po 5 przedstawicieli wyznaczonych przez Kanadę i UE oraz 5 z państw trzecich) w miejsce prywatnych trybunałów arbitrażowych. Ponadto przewidziano w ICS możliwość składania apelacji. Podkreślono także prawo rządów do wprowadzania regulacji prawnych mających na celu m.in. ochronę zdrowia czy środowiska w danym państwie.

Reforma nie powstrzymała jednak protestów. Dlatego jesienią 2016 r. obie strony przygotowały deklarację interpretacyjną, która miała stać się wiążącą częścią umowy i zapewnić jej rozumienie zgodne z intencjami stron. Chodziło przede wszystkim o ponowne podkreślenie prawa państw do wprowadzenia zmian prawnych bez ryzyka pozwu ze strony zagranicznych inwestorów. Zgoda Kanady na dołączenie takiego dokumentu była kolejnym ustępstwem wobec UE. Premier Walonii uznał jednak te zapewnienia za niewystarczające, a jednocześnie wyraził obawę przed zwiększonym importem produktów mięsnych z Kanady. Doprowadziło to do dalszych negocjacji dokładnego tekstu deklaracji. 21 października kanadyjska minister ds. handlu międzynarodowego Chrystia Freeland ogłosiła fiasko rozmów. Następnego dnia złagodziła tę wypowiedź i wyraziła gotowość do podpisania umowy, jeśli UE sama przekona Walonię do wycofania weta. UE dała Belgii czas do 24 października na wypracowanie ostatecznego

stanowiska. Zdecyduje ono o odbyciu się (lub nie) szczytu UE–Kanada, na którym mogłoby dojść do zatwierdzenia porozumienia.

Dalsza ratyfikacja pod znakiem zapytania. Nawet gdyby Walonia wyraziła zgodę na podpisanie CETA, a Kanada zdecydowała się na powrót do rozmów, ratyfikacja umowy pozostawałaby długotrwałym i trudnym procesem. KE w wyniku nacisku państw członkowskich uznała umowę z Kanadą za tzw. mieszaną, czyli wykraczającą poza kompetencje wyłączne UE. To zaś oznacza, że ratyfikacja przebiega dwustopniowo: najpierw udzielają zgody instytucje unijne (Rada UE oraz Parlament Europejski), a następnie wszystkie państwa członkowskie według procedur krajowych. Proces akceptacji CETA zatrzymał się na poziomie Rady, gdzie w przypadku umowy mieszanej decyzję musi podjąć jednomyślnie 28 unijnych rządów.

W PE nie powinny wystąpić problemy z akceptacją porozumienia, gdyż popierają je liberałowie, chadecy, konserwatyści i większość socjaldemokratów. Jednak silne protesty społeczne – przede wszystkim w Niemczech, Austrii i Belgii – mogłyby zagrozić pełnej ratyfikacji CETA. Zwykle ten proces zajmuje kilka lat, np. w przypadku porozumienia o wolnym handlu z Koreą Płd. były to cztery lata. Jednak w obecnej sytuacji państwa członkowskie mogłyby starać się przyspieszyć ratyfikację, by uniknąć zaogniania protestów. W razie odrzucenia umowy na poziomie krajowym (jak w Holandii wobec umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą) możliwych będzie kilka scenariuszy: odrzucenie porozumienia, ograniczenie go do wyłącznych kompetencji UE lub częściowa jego renegocjacja i powtórna ratyfikacja. Ze względu na obecne komplikacje związane z akceptacją CETA, jakkolwiek renegocjacja byłaby nie do przyjęcia dla Kanady. Z kolei ograniczenie umowy jedynie do zniesienia ceł zmniejszyłoby oczekiwane korzyści.

Znaczenie dla Polski. W 2015 r. Polska wyeksportowała do Kanady towary o wartości 1,1 mld euro, czyli pięciokrotnie większej niż w 2004 r., ze średnim tempem wzrostu 20% rocznie. Wymianę handlową z Kanadą cechował również bilans dodatni. Pokazuje to rosnący potencjał wywozu towarów w tym kierunku, gdzie w 2015 r. trafiło 3% polskiego eksportu poza UE. Spośród państw członkowskich Polska jest także ósmym największym eksporterem do Kanady, odpowiadającym za 3% jego łącznej wartości¹.

Większość produktów eksportowanych dotychczas do Kanady nie była objęta opłatami celnymi. Dla pozostałych stawki celne wynosiły 15,9% za produkty rolne i 2,2% za produkty nierolne. CETA zakłada zniesienie 98,6% kanadyjskich ceł. Najwyższe obowiązują w sektorach: mleczarskim (prawie 250-procentowa taryfa celna), produktów zwierzęcych (25%), zbóż i produktów zbożowych (21%) oraz odzieżowym (16,5%).

Z perspektywy bezpośredniego handlu Polski z Kanadą znaczna część produktów mleczarskich, zwierzęcych i zbożowych wciąż będzie podlegać całkowitym wyłączeniom z liberalizacji bądź ograniczeniom ilościowym. Natomiast duży potencjał wzrostu eksportu mogłoby stworzyć zniesienie taryfy na odzież, meble, kosmetyki czy warzywa i owoce². Z punktu widzenia importu z Kanady największe obostrzenia UE wprowadziła dla produktów mięsnych (wyłączenie drobiu z liberalizacji celnej, ograniczenia ilościowe importu wołowiny, cielęciny, wieprzowiny). Cła m.in. na zboża byłyby znoszone w ramach ośmioletniego okresu przejściowego, co pozwoliłoby rolnikom przygotować się na zwiększoną konkurencję. Dzięki umowie bilans handlowy Polski z Kanadą uległby dalszej poprawie. Korzystne dla polskich inwestorów (takich jak KGHM) mogą być też m.in. przepisy o delegowaniu pracowników wewnątrz firmy.

Ochrona inwestorów zapisana w CETA, postrzegana jako zagrożenie przez obywateli Belgii czy Niemiec, dla Polski jest korzystna. W 1990 r. Polska podpisała bowiem z Kanadą umowę o ochronie inwestycji ze starą klauzulą ISDS, pozbawioną dodatkowych gwarancji dla rządu czy stałego składu sędziowskiego. CETA zastąpiłaby to porozumienie.

Konsekwencje odrzucenia umowy. Ewentualne zaprzepaszczenie siedmioletnich starań o CETA osłabi pozycję UE na świecie. Będzie też oznaczało fiasko wizji polityki handlowej Unii, w której ma ona odgrywać ważną rolę w wyznaczaniu globalnych standardów. Porozumienie to wykracza poza liberalizację ceł i stwarza podstawy trwałej współpracy regulacyjnej między partnerami. Jego przyjęcie umożliwiłoby upowszechnienie co najmniej niektórych regulacji handlowych i standardów produktów w krajach trzecich. Umowa ta miała także zwiększyć siłę negocjacyjną UE wobec USA, które w TTIP nie chcą zgodzić się na część rozwiązań proponowanych przez KE (chodzi tu o m.in. zreformowaną klauzulę arbitrażową).

Brak porozumienia z Kanadą zmniejsza również atrakcyjność UE jako partnera handlowego oraz wiarygodność Komisji Europejskiej jako reprezentanta 28 państw zdolnego do negocjacji międzynarodowych umów. Także działania rządu kanadyjskiego, który włączył się w starania o przezwyciężenie oporów społecznych w UE, nie przyniosły efektu. Jest to sygnał dla innych państw, że rozmowy na poziomie unijnym mogą być bezowocne. Znacznie zmniejsza to prawdopodobieństwo wynegocjowania porozumienia z USA, jak też m.in. z Nową Zelandią czy Australią. Brak takich umów oznacza utratę potencjalnych korzyści gospodarczych. Może też spowodować straty udziałów na tych rynkach, jeśli wejdzie w życie porozumienie transpacyficzne (TPP), które Kanada i USA wynegocjowały z dziesięcioma państwami znanymi z Oceanu Spokojnego. Problemy z ratyfikacją CETA pokazują również, jak trudne będzie wynegocjowanie przez Wielką Brytanię korzystnych warunków wyjścia z UE, na które będą musiały się zgodzić wszystkie państwa członkowskie.

¹ Na podstawie danych Eurostatu.

² Zob. też Ł. Ambroziak, *Efekt kreacji w handlu Polski z Kanadą po wejściu w życie umowy CETA*, „Unia Europejska.pl” 2016, nr 2 (237), s. 19–28.