Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae
Rok 22, Nr 1/2018
Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania
Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach

Europa w globalnym świecie: uwarunkowania i perspektywy integracji transatlantyckiej

Elżbieta Czarny[1], **Jerzy Menkes**[2], **Magdalena Słok-Wódkowska**[3]

DYSKRYMINACYJNA LIBERALIZACJA WSPÓŁPRACY TRANSATLANTYCKIEJ – TYPOWE, CZY UNIKALNE RTA?

Streszczenie: W terminologii WTO zinstytucjonalizowana forma liberalizacji określana jest jako regionalne porozumienia handlowe. Region jest tu rozumiany szeroko, odwołujemy się tu do wspólnoty wartości demonstrowanej m.in. przez przynależność do NATO, nie zaś położenia geograficznego. Przedmiotem badania jest TTIP (RTA UE-USA), którego negocjacje zostały zawieszone, jak również CETA pomiędzy UE i Kanadą. W dalszej części opracowania sprawdzamy, czy RTA UE-USA i CETA są typowymi składnikami trzeciej fali regionalizmu, czy też należy je traktować jako unikalne. Analizujemy ich najważniejsze elementy, umieszczając je w kontekście udziału UE, USA i Kanady w dyskryminacyjnej liberalizacji współpracy gospodarczej. Porównujemy podejście UE, USA i Kanady do regionalizmu oraz umowy zawierane przez te podmioty z innymi partnerami.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, CETA, USA, Kanada, RTA

Wstęp

Badamy[4] dyskryminacyjną liberalizację współpracy transatlantyckiej jako przejaw regionalizmu[5]. Analiza dotyczy zinstytucjonalizowanej formy takiej liberalizacji

---

[1] Prof. dr hab. Elżbieta Czarny, Instytut Ekonomii Międzynarodowej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

[2] Prof. dr hab. Jerzy Menkes, Katedra Prawa Międzynarodowego i Organizacji Międzynarodowych, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

[3] Dr Magdalena Słok-Wódkowska, Instytut Prawa Międzynarodowego, Uniwersytet Warszawski.

[4] Badania zostały przeprowadzone w ramach badań statutowych Kolegium Gospodarki Światowej z 2017 r. (kierownik badania: A. Budnikowski) w przypadku E. Czarny oraz badań statutowych Kolegium Gospodarki Światowej z 2017 r. (kierownik badania: J. Menkes) w przypadku J. Menkesa.

[5] Przegląd definicji dyskryminacyjnej liberalizacji współpracy gospodarczej (regionalizmu) oraz analiza różnic między nimi – Czarny, 2013, rozdz. 1.

nazywanej przez Światową Organizację Handlu (WTO, *World Trade Organization*) regionalnymi porozumieniami o preferencjach handlowych (RTA, *Regional Trade Agreement*)[6]. Mianem transatlantyckiej określamy współpracę Unii Europejskiej ze Stanami Zjednoczonymi i Kanadą. Odwołujemy się zatem do spoiwa, jakim jest wspólnota wartości demonstrowana m.in przez przynależność do NATO, nie zaś przez położenie geograficzne.

Badamy obecny stan liberalizacji współpracy transatlantyckiej, odzwierciedlony zaawansowaniem współpracy stron w ramach RTA. Jest to trudne nie tylko z powodu skomplikowania materii. W styczniu 2017 r. zawieszono negocjacje Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP, *Transatlantic Trade and Investment Partnership*) mającego być RTA UE-USA. Zakładamy, że strony wznowią rokowania, chociaż ich podstawą nie muszą być dotychczas poczynione ustalenia. Odwołujemy się do uzgodnień TTIP pisząc o głównych elementach tego porozumienia oraz o zmianach podejścia do współpracy gospodarczej widocznej w działaniach i wypowiedziach reprezentantów administracji prezydenta Donalda Trumpa oraz Komisji Europejskiej odpowiedzialnej za politykę handlową UE.

Przedmiotem badania jest również CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*), stanowiąca umowę o wolnym handlu łączącą UE i Kanadę. Wobec zamrożenia rokowań TTIP CETA ponownie[7] stała się liderem dyskryminacyjnej liberalizacji współpracy transatlantyckiej.

Posługujemy się interdyscyplinarną analizą porównawczą RTA, w jakich uczestniczą UE, USA i Kanada na podstawie dokumentów oraz źródeł pośrednich (literatura przedmiotu). Analizujemy też narzędzia polityki handlowej UE, USA i Kanady pokazując ich ograniczający wpływu na wzajemny handel i – szerzej – na współpracę gospodarczą.

W dalszej części opracowania sprawdzamy, czy RTA UE-USA i UE-Kanada są typowymi składnikami trzeciej fali regionalizmu, czy też należy je traktować jako unikalne. Analizujemy najważniejsze elementy TTIP i CETA umieszczając je w kontekście udziału UE, USA i Kanady w dyskryminacyjnej liberalizacji współpracy gospodarczej.

TTIP i CETA jako typowe składniki trzeciej fali dyskryminacyjnej liberalizacji współpracy gospodarczej

Do typowych cech RTA należących do trzeciej fali regionalizmu (datującej się od 1995 r.) należy to, że przynajmniej ich część rozszerza lub pogłębia wcześniejsze porozumienia. W ogóle, trzecia fala jest niezamierzonym skutkiem zakończenia

---

[6] WTO zajmuje się niedyskryminacyjną liberalizacją handlu oraz kwestiami z nią związanymi i określa zgodne ze swoimi zasadami formy regionalizmu za pomocą nazwy nawiązującej do handlu (RTA). Jednak obecnie RTA regulują kwestie wykraczające poza liberalizację handlu. W tym opracowaniu, w zgodzie nie z zakresem działania WTO, lecz ze stanem faktycznym, używamy nazwy RTA pisząc o liberalizacji współpracy gospodarczej, nie zaś tylko handlu.

[7] Negocjacje CETA podjęto przed rozpoczęciem rokowań TTIP. Zatem CETA od początku była pionierem, jednak ze względu na potencjały gospodarcze i polityczne USA i UE znacznie więcej uwagi poświęcano TTIP.

Rundy Urugwajskiej. Wiele państw uznało wówczas bowiem, że warunki uzgodnione w ramach WTO są mniej korzystne niż koncesje możliwe do uzyskania w negocjacjach z wybranymi partnerami. Chciano również uwzględniać w RTA dziedziny pomijane w negocjacjach w ramach WTO na skutek niemożności wypracowania kompromisu na poziomie uniwersalnym (chodzi np. o ochronę środowiska, ochronę inwestycji zagranicznych oraz zbliżenie lub harmonizację norm i standardów prawnych w sferach objętych regulacją).

W ramach trzeciej fali regionalizmu częściej niż wcześniej zawiera się porozumienia o preferencjach gospodarczych z partnerami spoza regionu. Procesy regionalizmu przestały więc mieć charakter regionalny (w sensie geograficznym), czy nawet kontynentalny[8]. Nastąpiła swoista globalizacja regionalizmu. Głównym powodem było wyczerpywanie się możliwości dalszej integracji w regionach geograficznych, gdyż większość państw już uczestniczy w RTA. Do zawierania międzyregionalnych RTA skłania również spadek kosztu ich utworzenia spowodowany innowacjami w przepływie informacji.

W trakcie trzeciej fali dominują porozumienia dwustronne. Przyczyną zawierania licznych RTA bywa i to, że transakcyjny koszt negocjacji spada wraz ze wzrostem liczby standardowych RTA[9].

Cechy typowe RTA należących do trzeciej fali regionalizmu można zaobserwować w sposobach udziału UE, USA i Kanady w niedyskryminacyjnej liberalizacji współpracy z zagranicą. W szczególności, porozumieniami międzyregionalnymi i dwustronnymi, wykraczającymi poza liberalizację wzajemnego handlu, są zamrożone TTIP (UE-USA) i CETA (UE-Kanada), co czyni je typowymi RTA z trzeciej fali regionalizmu. Po pierwsze, TTIP i CETA miały łączyć odległych geograficznie partnerów. Po drugie, miały być porozumieniami dwustronnymi (z udziałem podmiotu zbiorowego, jakim jest UE). Po trzecie, strony negocjujące uczestniczą w wielu RTA. Po czwarte, w tych RTA, mieli uczestniczyć partnerzy o podobnych poziomach rozwoju i zbliżonych potencjałach gospodarczych[10]. TTIP i CETA miały być nowymi porozumieniami, nie zaś kontynuacją wcześniejszych RTA łączących partnerów. Po piąte, obie transatlantyckie RTA znacznie wykraczają, zakresem

---

[8] Na temat rozumienia regionu jako wspólnoty wartości zob. E. Czarny, J. Menkes, K. Śledziewska, *Regionalizacja a liberalizacja handlu międzynarodowego – analiza empiryczna*, „Zeszyty Naukowe" Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu 2009, nr 126, s. 117-130; tychże, *The Gravity Model and the Classification of Countries*, "ArgumentaOeconomica", 2(25)/2010, s. 79-94.

[9] Szerzej zob. A. Estevadeordal, K. Suominen, *The Sovereign Remedy? Trade Agreements in a Globalising World*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2009, s. 95.

[10] Łatwiej jest mówić o podobieństwie potencjałów UE i USA, choćby ze względu na zbliżone wielkości ich PKB (szerzej zob. E. Czarny, P.Folfas, *Unia Europejska i USA w globalnej produkcji i międzynarodowej współpracy gospodarczej a Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji*, [w]: Partnerstwo Transatlantyckie – Wnioski dla Polski, PWE, Warszawa, 2016, ss. 31-46). Równocześnie jednak pojedynczym państwom członkowskim UE bliżej jest pod względem potencjałów gospodarczych do Kanady niż do USA. Także zaangażowanie we współpracę międzynarodową czyni UE bliższą Kanadzie niż Stanom Zjednoczonym, które zawsze są ważniejsze dla świata niż świat dla nich. Wszystko to czyni układ wzajemny UE (jako grupy państw) z USA nieco zbliżonym do systemu szprych i piasty. Oznacza zarazem, że układ UE-Kanada jest pod pewnymi względami bardziej symetryczny niż UE-USA.

i poziomem regulacji, poza dyskryminacyjną liberalizację handlu przy jednoczesnym zachowaniu ich ściśle gospodarczego charakteru.

Podjęcie przez UE i USA negocjacji RTA było poważnym wyzwaniem, gdyż strony musiały nie tylko uzgodnić treść umowy, lecz i wypracować wstępne porozumienie w odniesieniu do przedmiotu RTA, co było istotne ze względu na różne podejścia stron do dyskryminacyjnej liberalizacji. Uogólniając można stwierdzić, że USA zwykle zawiera RTA nacelowane na liberalizację handlu, natomiast UE dąży raczej do stopniowego pogłębiania integracji, w tym do pełnego członkostwa lub przynajmniej stowarzyszenia partnerów z UE. Przed podpisaniem w 2010 r. umowy z Koreą Południową Unia Europejska w zasadzie nie zawierała umów ustanawiających FTA bez równoczesnego stowarzyszenia z nią partnerów[11].

W ogóle, umowy stowarzyszeniowe[12] stanowią zdecydowaną większość RTA podpisanych przez UE. Jedynie 4 z 29 obowiązujących obecnie RTA są wyłącznie handlowe. Są nimi: umowa o utworzeniu strefy wolnego handlu z Peru, Kolumbią i Ekwadorem oraz umowy z Koreą, z Meksykiem i Kanadą (CETA). Umowami stowarzyszeniowymi nie będą także umowy z państwami, z którymi zakończono negocjacje – Singapurem, Wietnamem oraz Japonią. W przypadku tych umów UE nie zrezygnowała zarazem ze współpracy politycznej, ustanawiając jednak w jej przypadku samodzielne ramy prawne.

Umowy stowarzyszeniowe mają odrębną, od pozostałych umów z udziałem UE, podstawę prawną. Zawsze zakładają one pewne dostosowanie prawa państwa trzeciego (państw trzecich) do prawa europejskiego (w tym *acquis*), co zostało podkreślone także w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (12/86 Demirel [1987] ECR I-3719, par 9[13]). Zakres regulacji umów stowarzyszeniowych znacznie wykracza poza tworzenie stref wolnego handlu lub liberalizację handlu usługami. Stanowią one bowiem ramy prawne współpracy w takich dziedzinach, jak: zwalczanie przestępczości, ochrona środowiska, ochrona konsumenta czy badania i rozwój[14]. Kolejną różnicą między zwykłym RTA a umową stowarzyszeniową jest tworzenie przez tę ostatnią instytucjonalnych ram stowarzyszenia, czyli organów takich, jak Rada i Komitet Stowarzyszenia[15], które konkretyzują postanowienia umowy. Także cele umów stowarzyszeniowych są odmienne niż zwyczajowe cele RTA. W tych

---

[11] Wyjątkiem była, zawarta w 2000 r., umowa o partnerstwie z Meksykiem, na podstawie której, w 2001 r. ustanowiono strefę wolnego handlu, a w 2002 r. zliberalizowano handel usługami. *Umowa o partnerstwie gospodarczym oraz koordynacji politycznej i współpracy* nie została zawarta jako umowa stowarzyszeniowa, jednakże z czasem znacznie rozbudowano zakres przedmiotowy współpracy, co czyni ją podobną do takich umów. Możliwe jest, że nowa, obecnie negocjowana, umowa UE i Meksyku będzie umową stowarzyszeniową.

[12] Za umowy stowarzyszeniowe uznajemy także umowy o partnerstwie gospodarczym z państwami AKP, których celem jest uzupełnienie umowy stowarzyszeniowej, jaką jest Umowa z Kotonu.

[13] Szerzej: A. Cieśliński, *Umowa stowarzyszeniowa w systemie Wspólnot Europejskich*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 1999, s. 78.

[14] Szerzej zobacz: M. Słok-Wódkowska, K. Śledziewska, *Anatomy of the EU regional trade agreements – whatreallyinfluenceseconomicintegration?*(working paper), 2015, http://www.delab.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/07/trade_EU_working_paper_Delab.pdf, (29.11.2017).

[15] M. Niedźwiedź, komentarz do art. 217, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. II, pod red. A. Wróbla, Warszawa, 2011.

pierwszych może bowiem chodzić o przygotowanie do członkostwa w UE (w odniesieniu do państw europejskich), pogłębienie integracji lub wsparcie rozwoju gospodarczego (częste w przypadku partnerów pozaeuropejskich).

Celów wskazanych w umowach stowarzyszeniowych UE nie realizują RTA zawierane przez USA. W warstwie normatywnej są one umowami czysto ekonomicznymi. Zawierają bowiem postanowienia dotyczące liberalizacji handlu towarami oraz usługami, a często także dotyczące ochrony i wspierania inwestycji zagranicznych. Odstępstwem od celów ściśle gospodarczych są w nich coraz częstsze, zwłaszcza w umowach najnowszych, postanowienia dotyczące ochrony środowiska. Te RTA są ograniczone do płytkiej integracji gospodarczej i nie przewidują jej pogłębiania.

Umowy zawarte dotychczas przez USA są do siebie podobne. Wszędzie, na przykład, stosuje się liberalizację handlu usługami za pośrednictwem tzw. listy negatywnej, określanej często jako „typ NAFTA"[16]. Lista stanowi wykaz typów usług wyłączonych z zakresu umowy. Umowy zawierane przez UE są bardziej zróżnicowane, w odniesieniu nie tylko do zakresu regulacji, lecz również do poszczególnych postanowień. Wśród RTA zawartych przez UE można wyróżnić generacje (grupy umów) podobnych. Przynajmniej częściowym wytłumaczeniem jest długi okres, z jakiego pochodzą umowy (najwcześniejsze zawarto w czasie pierwszej fali regionalizmu), natomiast USA uczestniczą w tworzeniu RTA krócej (od drugiej fali regionalizmu).

RTA z udziałem USA są zawsze oparte na zasadzie wzajemności, co nie jest regułą w analogicznych umowach zawartych przez UE. Wzajemność obowiązuje w RTA zawartych przez UE z państwami wysokorozwiniętymi. Największe odstępstwa od tej zasady dotyczą umów z państwami AKP[17]. Obecna umowa, w odróżnieniu od poprzednich, nie reguluje kwestii handlowych, objętych umowami o partnerstwie gospodarczym (EPA, *Economic Partnership Agreement*)[18]. Chociaż WTO wymusiła pewien poziom wzajemności, EPA nadal przewidują preferencyjne traktowanie AKP jako państw słabo rozwiniętych.

Kanada przyjęła nieco inny model integracji gospodarczej niż Unia Europejska i Stany Zjednoczone. Z jednej strony nie ma w jej przypadku tak wyraźnego przełomu w zawieraniu umów, jak w przypadku USA. Porozumienia są negocjowane

---

[16] P. Latrille, J. Lee, *Services Rules in Regional Trade Agreements, How Diverse and How Creative as Compared to the GATS Multilateral Rules?,* WTOStaff Working Paper, 2012, s. 23.

[17] Państwa AKP są byłymi koloniami państw członkowskich UE i dlatego łączą je z Unią specjalne stosunki. Pierwotnie te państwa wchodziły w skład stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich. W miarę dekolonizacji ułożono z nimi stosunki zgodnie z prawem międzynarodowym publicznym. Z państwami, które uzyskiwały niepodległość, EWG/WE/UE podpisywały umowy stowarzyszeniowe, na podstawie których mogły one korzystać z preferencji handlowych przyznanych jednostronnie przez UE. Mogły też być beneficjentami Europejskiego Funduszu Rozwoju. Te umowy ewoluowały od porozumienia z Younde z 1963 r., przez kolejne cztery konwencje z Lomé, aż do obecnie obowiązującej Umowy z Cotonou, podpisanej w 2000 r.

[18] Jest to związane m.in. z wymogami, jakie dla relacji między UE a państwami AKP wynikają z orzeczenia European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, WT/DS27/AB/R, Raport Organu Odwoławczego z 9 września 1997 r.

i zawierane w zasadzie stale od czasów NAFTA, chociaż jednocześnie w ostatnim dziesięcioleciu widoczny jest wzrost zainteresowania Kanady zawieraniem RTA. Z drugiej strony jednak, wciąż jest tych RTA znacznie mniej niż w przypadku UE (13 obowiązujących umów w stosunku do blisko 30 zawartych przez UE). Ponadto Kanada ma inne nieco od UE i USA podejście do zakresu liberalizacji. Jej umowy nie są do siebie tak podobne, jak umowy USA, co można wytłumaczyć i różnorodnością partnerów i różnym czasem ich zawierania. Podobnie jak amerykańskie, są to jednak umowy czysto gospodarcze i niezwiązane z szerszą współpracą polityczną oraz rozwojową charakterystyczną dla umów stowarzyszeniowych UE. Umowy kanadyjskie odróżnia fakt, że 5 z 12 umów obejmuje jedynie liberalizację handlu towarami i są one nienotyfikowane w WTO jako EIA (*Economic Integration Agreement*). Należy do nich np. umowa z Ukrainą zawarta w 2017 r.

TTIP i CETA jako unikalne RTA

Wobec zagrożenia pozycji globalnej USA i UE przez państwa słabiej rozwinięte, w tym zwłaszcza przez Chiny i Indie, pogłębienie związków przez zawarcie RTA uznano za pożądane narzędzie służące utrzymaniu miejsca w świecie. Za zacieśnieniem współpracy gospodarczej przemawiał też fakt, że UE, USA i Kanada są naturalnymi aliantami w organizacjach międzynarodowych, w tym w ONZ, instytucjach systemu NZ i OBWE. Ściśle też ze sobą współpracują m.in. zwalczając międzynarodowy terroryzm i przestępczość gospodarczą oraz proliferację broni jądrowej.

Wydaje się, że podjęcie negocjacji TTIP i CETA było możliwe m. in. dlatego, że UE zmieniła podejście do RTA. Przełomem była RTA z Koreą Południową zawarta w 2010 r. Po pierwsze, zawarto ją z państwem wysokorozwiniętym. Po drugie, zawiera ona jedynie postanowienia dotyczące liberalizacji współpracy gospodarczej. Po trzecie, jest to porozumienie między odległymi geograficznie partnerami. Po czwarte, stanowi ona umowę dwustronną. Podobną umowę UE wynegocjowała z Singapurem. Kolejną tego typu umową jest CETA, czyli RTA UE-Kanada.

TTIP najbardziej wyróżnia charakterystyka stron umowy[19]. UE i USA są bowiem globalnymi potęgami politycznymi i gospodarczymi. A zatem, pogłębienie ich związków zmieniłoby układ sił w świecie. TTIP miał zintensyfikować związki gospodarcze pogłębiając funkcjonujący od dziesięcioleci alians społeczno-polityczno-obronny. Przyszła ściślejsza współpraca miała wzmocnić konstrukcję mostu atlantyckiego i podnieść współpracę gospodarczą na poziom porównywalny z tym, na którym znajduje się współpraca polityczno-obronna i społeczna. Trudno byłoby wskazać, inną niż TTIP, RTA o tak dużym znaczeniu pozagospodarczym. Nie można lekceważyć zarazem reaktywnego wymiaru dążenia UE do pogłębienia

[19] Zobacz: E. Czarny, J. Menkes, *Globalne znaczenie Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP)*, [w:] *Partnerstwo Transatlantyckie – Wnioski dla Polski*, PWE, Warszawa, s. 17-30 oraz E. Czarny, P. Folfas, *Unia Europejska i USA w globalnej produkcji i międzynarodowej współpracy gospodarczej a Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji*, [w:] *Partnerstwo Transatlantyckie – Wnioski dla Polski*, PWE, Warszawa, s. 31-46.

więzi z USA. Unia Europejska, i – szerzej – ta część Europy, która należy do zachodniej hemisfery, obawiają się skutków zmniejszenia amerykańskiej obecności w Europie. Byłoby ono szczególnie groźne w obliczu niestabilności globalnej, w tym problemów w bliskim otoczeniu zewnętrznym Unii Europejskiej. Chodzi przede wszystkim o powrót Rosji do agresywnej i ekspansjonistycznej polityki dawnego Związku Radzieckiego. W konfrontacji z Ukrainą, a wcześniej z Mołdową i Gruzją, Rosja realizuje siłą dążenie do powiększania terytorium kosztem sąsiadów i destabilizacji państw ościennych. Oprócz siły militarnej używa ona do politycznego i ekonomicznego podporządkowania wielu państw narzędzi gospodarczych. M.in. wykorzystując firmę Gazprom różnicuje ceny gazu płacąc opustami cenowymi za przychylną politykę i karząc podwyżkami oponentów[20].

Pustka bezpieczeństwa w Europie byłaby dziś szczególnie niebezpieczna, z powodu trudności wewnętrznych Unii Europejskiej. Po światowym kryzysie rozpoczętym w 2008 r. UE nie tylko nie wróciła na ścieżkę rozwoju, lecz pogrąża się w kryzysie społecznym, gospodarczym i politycznym. Jego składnikami są m.in. groźby wystąpień państw członkowskich urealnione przez Brexit oraz kontestowanie wspólnych europejskich wartości, połączone z odradzaniem się eurosceptycyzmu i nacjonalizmów ujawnianych w związku z problemami gospodarczymi, w tym z migracjami.

Dla USA i Kanady RTA z UE mogą być okazją do zacieśnienia związków z lojalnym i obliczalnym partnerem, którego destabilizacja nie leży w ich politycznym interesie. Równocześnie trudno jest nie zauważyć, że Brexit oddala USA od UE, gdyż z Unii odchodzi tradycyjny partner USA i państwo mające najbardziej zbliżony do amerykańskiego system polityczny.

Niepewność, co do treści TTIP, jeszcze przed zawieszeniem negocjacji, wynikała z tego, że przyjęto zasadę *single undertaking* (dopóty nic nie jest uzgodnione, dopóki wszystko nie jest uzgodnione). TTIP miał zawierać filary ekonomiczne: dostęp do rynku (*market access*), współpracę regulacyjną (*regulatory cooperation*) oraz zasady (*rules*). Najważniejszą częścią pierwszego filaru miała być eliminacja/redukcja ceł i barier pozataryfowych (NTB, *non-tariffbariers*). Uzgodniono likwidację 97% linii taryfowych. Pozostałe 3%wykluczono z negocjacji zostawiając miejsce na kompromisy oraz zabezpieczając interesy stron. Na zapowiadaną redukcję NTB nie należy liczyć, skoro nawet w ramach Jednolitego Rynku Europejskiego takich barier nie udało się zlikwidować. Składnikiem pierwszego filaru jest też problematyka sporów między państwem a inwestorem zagranicznym (ISDS). Chodzi o prawo inwestora do zaskarżenia państwa goszczącego do międzynarodowego arbitrażu w obliczu złamania podstawowych zasad funkcjonowania firmy zagranicznej. We wrześniu 2015 r. UE zaproponowała utworzenie systemu sądownictwa inwestycyjnego (ICS, *investment court system*). Amerykanie nie zaakceptowali propozycji, deklarując chęć utrzymania modelu opartego na międzynarodowym arbitrażu. Jednak obecnie, w ramach renegocjacji NAFTA, prezydent

[20] Szerzej nt. działalności Gazpromu zob.: E. Czarny, J. Menkes, P. Toporowski, *Gazprom – threat to Europe?*, Poznań University of Economics Review, nr 1, 2009, s. 44-66.

Trump domaga się odejścia od arbitrażu skłaniając się ku rozstrzyganiu takich sporów przed sądami powszechnymi[21].

Jeśli idzie o drugi filar TTIP, czyli kwestie regulacyjne, to osiągnięcie porozumienia utrudnia odmienna filozofia dostępu stron TTIP do rynków. UE stawia na ostrożność i działania prewencyjne wobec towarów. W konsekwencji, ogranicza wejście produktów na rynek wprowadzając obowiązek certyfikacji. W USA łatwiej jest wejść na rynek, bowiem zakazy opierają się na dowiedzionym ryzyku. Produkt traktuje się tam jako bezpieczny i handluje nim bez ograniczeń dopóty, dopóki nie zostanie dowiedzione, że jest szkodliwy. Zarazem odpowiedzialność producenta i sprzedawcy za szkody wyrządzone nabywcom jest w USA znacznie większa. Dotychczas strony nie chcą zmieniać stosowanych przez siebie rozwiązań.

W zakres drugiego filaru wchodzą także kwestie związane z oznaczeniami geograficznymi (GI, *geograph icindicators*), które nie są znakami towarowymi, bowiem nie pozostają w gestii firm, lecz specyficznymi (regionalnymi) dobrami publicznymi[22]. Europejczycy chcą zakazać ich stosowania w odniesieniu do produktów spoza regionu, czemu sprzeciwiają się Amerykanie. Efektem jest np. sprzedaż w USA win bordeaux z Kalifornii, wytwarzanych za pomocą innej techniki produkcji niż stosowana we Francji[23].

Celem trzeciego filaru jest uwypuklenie nowych zagadnień w negocjacjach TTIP. Chodzi głównie o kwestie energetyczne, problematykę małych i średnich przedsiębiorstw oraz przejrzystość negocjacji.

Dalsze losy TTIP są niejasne. Z jednej strony, Amerykanie sugerują możliwość powrotu do negocjacji. Z drugiej strony, ogólna wymowa merkantylistycznej strategii „*Americafirst*" zdaje się temu przeczyć. Także strona europejska nie jest skłonna do kompromisów. Dowodem jest brak postępu w rozmowach o ochronie inwestycji zagranicznych i sztywne stanowisko UE w kwestii ISDS.

CETA ma znaczenie symboliczne. Jest to pierwsza RTA, jaką UE negocjowała z państwem z grupy G-7. Jest to zarazem najbardziej zaawansowana strefa wolnego handlu, w jakiej uczestniczy UE. Jest to umowa mieszana, gdyż ze względu na niektóre (nieliczne) jej postanowienia, nieobjęte kompetencją wyłączną UE, wymaga ratyfikacji z udziałem parlamentów narodowych. Jej części, przez czas ograniczony, obowiązują bez zgody tych parlamentów (tzw. tymczasowe stosowanie). Tak jest w odniesieniu do obszarów, w których UE ma kompetencje wyłączne (np. polityka handlowa).

W ramach CETA ma nastąpić liberalizacja dostępu do rynku, współpraca regulacyjna oraz ustalenie zasad rozstrzygania sporów między państwem a inwestorem

---

[21] Szerzej zob. P. Levy, *Critique of NAFTA Provision Highlights Team Trump's Misconceptions On Investment Abroad*, Forbes Oct. 23 2017 oraz *On NAFTA. Donald Trump's most dangerous opponents are at home*, 2017 The Economist Aug. 31 2017.

[22] Szerzej zob. A. Kuźnar, *The European System of Protection of Geographical Indications*, International Business and Global Economy, nr 35/1, 2016, s. 564-575.

[23] Np. dębowy posmak win, przez lata leżakujących np. we Francji w beczkach z dębiny, Amerykanie uzyskują przez mieszanie wina w centryfugach z dodatkiem pociętej dębowej klepki (szerzej zob. K. Niklewicz, *Winne zwycięstwo UE*, Gazeta Wyborcza, 19.09.2005).

zagranicznym. CETA przewiduje likwidację ceł w handlu artykułami przemysłowymi między UE a Kanadą oraz likwidację 92% linii taryfowych w ich wymianie produktów rolnych. Jednak w handlu produktami rolnymi pozostaną kontyngenty na wołowinę i wieprzowinę, zaś handel drobiem w ogóle z negocjacji wyłączono. W ramach CETA nastąpią ułatwienia w handlu usługami. Przewidywana jest ochrona innowacji (praw własności intelektualnej)[24]. Po raz pierwszy Kanada dopuści podmioty zagraniczne do udziału w przetargach na kontrakty publiczne nie tylko na poziomie federalnym, lecz także na poziomie samorządowym i lokalnym. Nastąpi pogłębienie współpracy regulacyjnej. Sygnatariusze mają unikać podwójnego testowania produktów i akceptować wyniki badań produktu (certyfikacji) drugiej strony.

Mimo wcześniejszych oporów, Kanada przyjęła unijną propozycję wprowadzenia ICS i zgodziła się na włączenie go do CETA. Co więcej, UE i Kanada zamierzają upowszechnić ICS także w stosunkach z państwami trzecimi, w tym w negocjacjach wielostronnych[25]. Jednak zastosowanie ICS, choćby tylko w CETA, wymaga ratyfikacji przez wszystkich członków UE.

CETA jest umową handlową o rozszerzonym, choć ściśle ekonomicznym, zakresie. Towarzyszy jej porozumienie o partnerstwie strategicznym UE-Kanada (SPA, *Strategic Partnership Agreement*), tworzące instytucjonalne ramy dialogu wykraczającego poza kwestie ekonomiczne (dotyczącego np. zmian klimatu).

Oczekuje się, że CETA przyniesie korzyści zarówno UE, jak i Kanadzie oraz wzmocni pozycję sygnatariuszy w gospodarce światowej oraz w negocjacjach RTA ze Stanami Zjednoczonymi. Wobec (przynajmniej czasowego) niepowodzenia TTIP Kanada zyskała lepszy niż USA dostęp do rynku unijnego, co może przynieść swoisty efekt demonstracji i pokazać USA utracone korzyści, skłaniając je do rozmów na temat RTA UE-USA. UE liczy także na korzyści pozagospodarcze, zwłaszcza w obliczu luki bezpieczeństwa w Europie i wycofywania się USA z RTA.

Podsumowanie

Historycznie UE, USA i Kanada odmiennie podchodziły do dyskryminacyjnej liberalizacji współpracy gospodarczej. Podstawą istnienia UE było wyjątkowe traktowanie RTA przez GATT. Z kolei Stany Zjednoczone, a także Kanada, przez dziesięciolecia odrzucały dyskryminacyjną liberalizację handlu koncentrując uwagę na niedyskryminacyjnej, wielostronnej liberalizacji o zasięgu bliskim globalnemu. Dopiero postępy integracji europejskiej oraz tworzenie regionalnych i międzyregionalnych ugrupowań integracyjnych na wszystkich kontynentach skłoniły USA i Kanadę do udziału także w tej formie liberalizacji międzynarodowej współpracy

[24] Jeszcze niedawno Kanada groziła firmie Bayer produkcją leku generycznego w przypadku utrzymania wysokiej ceny Cipro (leku przeciwko wąglikowi).

[25] Szczegóły planowanej Konwencji zawiera propozycja mandatu negocjacyjnego przedstawiona przez Komisję do akceptacji Rady UE w wrześniu 2017 r. Zalecenie: Decyzja Rady upoważniająca do rozpoczęcia negocjacji w sprawie Konwencji ustanawiającej wielostronny trybunał rozstrzygania sporów inwestycyjnych, COM(2017) 493 final.

gospodarczej. Jednak USA nadal mniej niż UE angażuje się w liberalizację dyskryminacyjną, na co zwracają zresztą uwagę przedstawiciele różnych grup społecznych w USA[26] (zob. np. *The Case for the U.S. Trade Leadership*).

Sytuacja polityczno-społeczno-gospodarcza w Europie w powiązaniu ze specyfiką podmiotu zbiorowego, jakim jest UE, powoduje, że zawiera ona wiele umów przewidujących etapowe pogłębianie więzi prowadzące do pełnego członkostwa. Z kolei USA zawiera raczej umowy, które nie ewoluują, a więc nie prowadzą do coraz szerszej i głębszej integracji.

Zawierając RTA UE realizuje nie tylko cele ekonomiczne, lecz również inne cele, zwłaszcza polityczne. Chodzi np. o bezpieczeństwo, zwłaszcza w jej bliskim sąsiedztwie. Za pośrednictwem RTA UE chce również poprawić swoją międzynarodową pozycję. Z kolei USA realizuje poprzez RTA głównie cele ekonomiczne, choć – oczywiście – wybiera partnerów zgodnie z celami geopolitycznymi. Można więc uznać, że UE traktuje regionalizm jak formę polityki zagranicznej, natomiast USA raczej jak zagraniczną politykę gospodarczą. Kanadyjskie RTA, niegdyś bliskie wzorcowi amerykańskiemu, obecnie zdają się ewoluować w kierunku standardów unijnych.

W RTA z państwami trzecimi UE często wprowadza ograniczenia liberalizacji handlu produktami rolno-spożywczymi, co powoduje, że wielu partnerów (zwłaszcza słabiej rozwiniętych) osiąga względnie małe korzyści z dyskryminacyjnej liberalizacji współpracy gospodarczej z Unią.

Przydatne w skali globalnej mogą się okazać doświadczenia UE z postępującą integracją i przenoszeniem jej wzorców z integracji wewnętrznej na RTA z państwami trzecimi. Wydaje się, że TTIP oraz CETA, mające zakres przedmiotowy wykraczający poza liberalizację handlu towarami i usługami i obejmujące współpracę gospodarczą w innych obszarach, m.in. likwidacji NTB oraz ochrony inwestycji i związanych z tym zasad rozstrzygania sporów inwestor-państwo są bliższe porozumieniom zawieranym obecnie przez UE niż standardowi proponowanemu przez USA. Zapowiadane przez negocjatorów uczynienie z TTIP tzw. żyjącego porozumienia (*livingagreement*), pozwalającego na pogłębianie integracji w ramach określonych umową w trakcie jej obowiązywania również jest bliższe etapowej integracji *á la* UE niż jednorazowemu aktowi zawarcia umowy o ściśle wyznaczonej głębokości integracji w stylu USA. Można więc stwierdzić, że TTIP byłby dla obu parterów porozumieniem nowej generacji, choć w przypadku USA chodziłoby o znacznie głębszą zmianę nastawienia. Nieco mniejsze dostosowania musiałaby poczynić Kanada, bliższa wzorcowi europejskiemu.

CETA i – ewentualnie – następca TTIP mogą dać impuls do traktowania wspólnych wzorców jako potencjalnej podstawy liberalizacji niedyskryminacyjnej. Ustalenia dotyczące np. usuwania NTB mogłyby zostać przeniesione na forum globalne i stać się zaczątkiem dyskusji na ten temat w WTO.

---

[26] Zob. np. *The Case for the U.S. Trade Leadership: The United States is Falling Behind* (2001), http://web.archive.org/web/20021030045704/http://www.brtable.org/pdf/498.pdf.

W trakcie negocjacji TTIP i CETA w społeczeństwach państw uczestniczących powstał ruch społeczny wymierzony przeciwko transatlantyckim RTA i kontestujący filozofię, na której negocjacje, a szerzej współpraca, jest osadzona. Kulminacją kontestacji władzy w USA były procesy społeczne prowadzące do wyboru Donalda Trumpa na prezydenta Stanów Zjednoczonych. Trump wygrał wybory posługując się programem „*Americafirst*" odrzucającym zasady dotychczasowego porządku, który wyniósł USA do rangi światowego hipermocarstwa. Propozycje zmian mogą zaowocować likwidacją dotychczasowych zasad handlu. Realna może się stać groźba spadku znaczenia negocjacji wielostronnych w WTO i zastąpienia ich zbiorem nieprzejrzystych RTA.W ten scenariusz wpisuje się, zresztą, zapowiedź Trumpa odejścia od porozumień wielostronnych na rzecz dwustronnych (*tit for tat*).To mogłoby zapoczątkować proces tworzenia zamkniętych, protekcjonistycznych ugrupowań hołdujących zasadzie „beggar-thy-neighbour", jak w okresie międzywojnia[27].

Kontestacja TTIP szkodzi instytucjonalizacji współpracy gospodarczej UE-USA, nie szkodząc natomiast samej współpracy, bowiem na jej rzecz przemawiają interesy i korzyści stron. Zarówno Europa (UE), jak i Ameryka (USA, Kanada) potrzebują więzi transatlantyckiej, zaś konsekwencje jej osłabienia są nieakceptowalne dla stron ani w krótko- ani w średnioterminowej perspektywie.

Równocześnie przesunięcie strategicznego zainteresowania UE z USA na Kanadę, spowodowane – przynajmniej czasowym wstrzymaniem negocjacji z USA iratyfikacją CETA – nie stanowi radykalnej zmiany sojuszy, choć z pewnością osłabia pozycję USA. Kanada pozostaje jednym z nielicznych bliskich partnerów UE w ONZ, instytucjach systemu NZ i OBWE. W dodatku, Kanada, zainteresowana uniezależnieniem się od USA, jest potencjalnym sojusznikiem UE, a zacieśnienie współpracy z nią wzmacnia także Unię. Zarazem jednak Kanada nie zajmie miejsca USA w światowej polityce, w tym w systemie bezpieczeństwa, co pozostawia miejsce i potrzebę negocjacji RTA z USA.

Bibliografia:

Cieśliński A., *Umowa stowarzyszeniowa w systemie Wspólnot Europejskich*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.

Czarny E., *Regionalne ugrupowania integracyjne w gospodarce światowej*, PWE Warszawa 2013.

Czarny E., Folfas P., *Unia Europejska i USA w globalnej produkcji i międzynarodowej współpracy gospodarczej a Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji*, [w:] *Partnerstwo Transatlantyckie – Wnioski dla Polski*, PWE, Warszawa 2016, rozdz. 2.

Czarny E., Menkes J., *Globalne znaczenie Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP*), [w:] *Partnerstwo Transatlantyckie – Wnioski dla Polski*, PWE, Warszawa 2016, rozdz. 1.

Czarny E., Menkes J., *Transatlantic Trade And Investment Partnership (TTIP) And International Security System*, Peter Lang, Ch. 1, 2017.

[27] E. Czarny, *Regionalne ugrupowania integracyjne w gospodarce światowej*, PWE Warszawa, 2013, rozdz. 1.

Czarny E., Menkes J., Śledziewska K., *Regionalizacja a liberalizacja handlu międzynarodowego – analiza empiryczna*, [w:] *Determinanty i wyzwania gospodarki światowej*, Zeszyty Naukowe nr 126, red. nauk. Najlepszy E., Bartosik-Purgat M., Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu 2009.

Czarny E., Menkes J., Śledziewska K., *Umowy o preferencjach handlowych – bariera czy uzupełnienie globalnej liberalizacji handlu międzynarodowego*, Zeszyty Naukowe KGŚ SGH 2010, nr 28.

Czarny E., Menkes J., Śledziewska K., *The Gravity Model and the Classification of Countries*, "Argumenta Oeconomica", 2(25)/2010.

Czarny E., Menkes J., Toporowski P., *Gazprom – threat to Europe?*, Poznań University of Economics Review, nr 1, 2009.

Estevadeordal A., Suominen K., *The Sovereign Remedy? Trade Agreements in a Globalising World*, Oxford University Press, Oxford, New York 2009.

European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, WT/DS27/AB/R, Raport Organu Odwoławczego z 9 września 1997 r.

Kuźnar A., *The European System of Protection of Geographical Indications*, International Business and Global Economy, nr 35/1, 2016.

Larille P., Lee J., *Services in Regional Trade Agreements. How Diverse and how creative as compared to the GATS Multilateral Rules*?, WTO Staff Working Paper, 2012, ERSD-2012-19, http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201219_e.htm.

Niedźwiedź, M., komentarz do art. 217, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Komentarz*, t. II, pod. red. A. Wróbla. Warszawa 2011.

Niklewicz K., *Winne zwycięstwo UE*, Gazeta Wyborcza, 19.09.2005.

Słok-Wódkowska M., Śledziewska K., *Anatomy of the EU regional trade agreements – what really influences economic integration?* (working paper), 2015, http://www.de-lab.uw.edu.pl/magdalena-slok-wodkowska-katarzyna-sledziewska-anatomy-of-the-eu-regional-trade-agreements-what-really-influences-economic-integration-working-paper/.

The Case for the U.S. Trade Leadership: The United States is Falling Behind (2001), http://web.archive.org/web/20021030045704/http://www.brtable.org/pdf/498.pdf.

Abstract

Discriminative liberalization of transatlantic cooperation – typical or unique RTA?

In the World Trade Organization's terminology this institutionalized form of liberalization is called regional trade agreements, although region is here understood broadly as commonality of values (because of e.g. membership in the NATO) rather than geographical proximity. In the article we mainly analyse Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), which was supposed to be an RTA between the UE and US, which negotiations were ceased as well as Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between the EU and Canada. In further parts of the article we verify whether TTIP and CETA are typical examples of third wave of regionalism or they should be treated as unique. We analyse TTIP and CETA in the context of their participation in discriminatory liberalization of economic cooperation. We compare attitude of the EU, US and Canada to regionalism and agreements concluded by them with other partners.

Keywords: European Union, CETA, RTA, USA, Canada