

*Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska*

Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# **Preferencyjne porozumienia handlowe – znaczenie dla handlu dobrami i innych dziedzin współpracy Unii Europejskiej z partnerami zagranicznymi**

## **Streszczenie**

Większość obrotu handlowego Unii Europejskiej z partnerami spoza ugrupowania odbywa się na zasadach preferencji – o charakterze jednostronnym lub wzajemnym (w ramach preferencyjnych porozumień handlowych – PTAs). Obecnie znaczenie PTAs dla eliminacji barier celnych nie jest duże dla UE, głównie dlatego, że: część unijnego importu jest dokonywana po stawce KNU równej 0%, marża preferencji (różnica między preferencyjną stawką 0% a stawką KNU powyżej 0%) jest niska. Ponadto wszystkie wzajemnie preferencyjne porozumienia, zarówno strefy wolnego handlu, jak i unie celne, przewidują pewne wyjątki. Wyjątki dotyczą niektórych produktów rolnych traktowanych przez UE jako wrażliwe.

Znacznie ważniejszym celem negocjowania PTAs, od dążenia do redukcji ochrony celnej na rynku partnerów handlowych, jest dla Unii chęć eliminacji barier o charakterze regulacyjnym, które są obecnie głównym utrudnieniem dla unijnych eksporterów. Ponadto preferencyjne porozumienia wykraczają poza istniejące regulacje wielostronne WTO. PTAs są wykorzystywane przez Unię Europejską także do osiągnięcia celów z zakresu

polityki zagranicznej, takich jak stabilizacja sytuacji politycznej i ekonomicznej w jej bliskim sąsiedztwie oraz do wzmocnienia roli UE w świecie.

Wzajemnie preferencyjne porozumienia zostały wynegocjowane w ostatnich latach przez UE z wieloma państwami sąsiadującymi z UE (w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa). Obecnie UE prowadzi rokowania w sprawie takich umów z państwami rozwiniętymi, takimi jak: Kanada, Japonia, USA. Głównymi przyczynami są – z jednej strony – pogłębiające się powiązania między UE oraz producentami i inwestorami z państw partnerskich, a z drugiej – niska skuteczność wielostronnych reguł WTO, które nie uwzględniają właściwie specyfiki konkretnych sytuacji.

**Słowa kluczowe:** preferencje celne, preferencyjne porozumienia handlowe (PTAs), regionalne porozumienia handlowe (RTAs), wspólna polityka handlowa UE.

## 1. Cele analizy i hipoteza badawcza

Znaczna część handlu UE (około 26% importu zewnętrznego w 2014 r.) obecnie jest realizowana w ramach preferencyjnych porozumień handlowych (*Preferential Trade Agreements* – PTAs)<sup>1</sup>. Zgodnie z zasadami systemu GATT/WTO umowy takie powinny mieć formę stref wolnego handlu lub unii celnych.

Liczba preferencyjnych umów znacząco wzrosła od początku lat 90., kiedy to UE zawarła układy stowarzyszeniowe z 10 państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Obecnie jest ponad 40 państw na liście partnerów objętych wzajemnymi preferencjami, a kilka kolejnych umów jest przedmiotem rokowań. W 2014 r. zostały zakończone negocjacje w sprawie PTA z Kanadą, a od 2013 r. toczą się rozmowy z USA i Japonią. Jeśli umowy te wejdą w życie, import ze wszystkich państw stron tych umów będzie stanowić 46% całego importu UE. Z uwagi na duży udział UE w handlu wielu partnerów PTA mają istotne znaczenie także dla tych krajów, choć skala tego znaczenia jest różna w pojedynczych przypadkach. Wbrew temu, co sugeruje nazwa umów, obejmują one swym zasięgiem nie tylko handel dobrami i usługami, ale i pozahandlowe stosunki gospodarcze, a także polityczne [*World Trade Report...* 2011]. Nawet bardzo pobieżny przegląd zawartości umów sugeruje, że pozahandlowe postanowienia mają kluczowe znaczenie dla UE i jej partnerów. Powyższe względy sprawiają, że tematyka unijnych PTAs jest ciekawa i ważna pod względem analitycznym. Celem artykułu jest zbadanie zakresu dziedzin objętych umowami preferencyjnymi, określenie znaczenia

---

<sup>1</sup> W literaturze stosowane jest też pojęcie regionalne porozumienia handlowe (*Regional Trade Agreements* – RTAs). Rozróżnienie między określeniami PTAs i RTAs nie jest czytelne i często są one używane zamiennie dla określenia zarówno wzajemnych, jak i jednostronnych preferencji. W niniejszym opracowaniu stosujemy nazwę PTAs, rozumiejąc przez nią jedynie preferencje wzajemne (por. szerzej: [*World Trade Report...* 2011, s. 15; Czarny 2013, rozdz. I]).

wzajemnych preferencji celnych dla handlu<sup>2</sup> zewnętrznego UE oraz przyczyn zawieranych umów<sup>3</sup>.

Hipotezy badawcze są następujące: 1) znaczenie PTAs w Unii dla eliminacji barier celnych w jej handlu z partnerami umów jest skromne. Wynika to z faktu, że po pierwsze duży jest zakres bezcłowego dostępu do rynku UE na warunkach klauzuli najwyższego uprzywilejowania – KNU (a więc dotyczy wszystkich zagranicznych dostawców korzystających z KNU), po drugie niski jest poziom ceł importowych (z wyjątkiem części artykułów rolno-spożywczych), co skutkuje niską marżą preferencji dla unijnych importerów; 2) dla UE ważniejsze w tych umowach od redukcji ceł jest wyeliminowanie barier o charakterze regulacyjnym, które istotnie utrudniają unijnym dostawcom dostęp do rynków partnerów w sferze wymiany dobrami, usługami i w innych dziedzinach współpracy gospodarczej; 3) PTAs służą też wzmocnieniu pozycji Unii Europejskiej w świecie oraz stabilizacji sytuacji politycznej i ekonomicznej w jej bliskim sąsiedztwie.

Punktem wyjścia analizy jest klasyfikacja preferencji celnych oraz przedstawienie podstawowych typów PTAs zawieranych przez UE i ich zakresu przedmiotowego. Następnie dokonano oceny skali i znaczenia preferencji celnych w handlu zewnętrznym UE. Na tym tle pokazano zmianę stanowiska UE w sprawie PTAs polegającą na przypisaniu im istotnej roli w realizacji kolejnych strategii rozwoju UE. Dalsze rozważania, to próba odpowiedzi na pytanie o przyczyny występujące w UE i w jej otoczeniu zewnętrznym, które doprowadziły do wzrostu liczby PTAs.

## **2. Rodzaje preferencji stosowanych przez Unię Europejską i zakres przedmiotowy umów**

Unijny system preferencji jest bardzo skomplikowany. Preferencje czysto handlowe (w praktyce mają one formę ulg celnych) można podzielić na dwie duże grupy: wzajemne oraz jednostronne<sup>4</sup> (tabela 1). Te pierwsze są stosowane na mocy art. XXIV GATT/WTO i przewidują utworzenie stref wolnego handlu (SWH) oraz unii celnych (UC). Unia Europejska zawarła bardzo dużo umów w formie stref wolnego handlu. Dodajmy od razu, że praktycznie wszystkie SWH

---

<sup>2</sup> Z uwagi na istotę preferencji celnych przez słowo „handel” rozumiemy wymianę dóbr materialnych. Zarówno WTO, jak i wspólna polityka handlowa UE ujmuje handel szerzej, uwzględniając w tym pojęciu także handel usługami, własnością intelektualną itd.

<sup>3</sup> Implikacje zawieranych umów preferencyjnych dla wielostronnego systemu handlowego omówiono m.in. w: [Kawecka-Wyrzykowska 2008].

<sup>4</sup> Preferencjom oferowanym krajom rozwijającym się przez UE na warunkach jednostronnych poświęcony jest artykuł E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej [2014].

przewidują wyjątki w obrocie artykułami rolno-spożywczymi. Jednocześnie SWH są z reguły częścią szerszych porozumień uwzględniających także inne ułatwienia we wzajemnych stosunkach gospodarczych. Porozumienia przewidujące wyłącznie koncesje w sferze obrotu dobrami są obecnie rzadko zawierane. Unie celne zostały wynegocjowane przez UE z trzema państwami: Andorą, San Marino oraz z Turcją. Tylko dwie pierwsze zaowocowały pełnym zniesieniem ceł i innych barier w handlu z UE. Natomiast unia celna z Turcją, jakkolwiek formalnie obowiązuje od początku 1996 r., faktycznie zaczęła obowiązywać w 2001 r. Nie obejmuje ona jednak wszystkich towarów. Wyłączono z niej nieprzetworzone produkty rolne wrażliwe dla UE.

Według kryterium zakresu dziedzin objętych ułatwieniami i głębokości tych ułatwień na pierwszym miejscu „piramidy preferencji” UE należałoby wymienić te państwa EFTA, które są członkami Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), tj. Islandię, Liechtenstein oraz Norwegię. Państwa te korzystają bowiem z czterech swobód jednolitego rynku wewnętrznego UE (swobody przepływu towarów, kapitału, osób oraz świadczenia usług). Do swobód tych dostęp ma także (jakkolwiek z pewnymi ograniczeniami) czwarty członek EFTA – Szwajcaria – na mocy bilateralnych umów z UE.

Większość obowiązujących obecnie w UE umów preferencyjnych ma charakter stowarzyszenia. Wynika to w dużej mierze z faktu, że taki typ umów jest przewidziany przez unijne traktaty, a jednocześnie jest on bardzo „pojemny”. W świetle art. 217 TFUE „Unia może zawrzeć z jednym lub większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych umowy tworzące stowarzyszenie, charakteryzujące się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami”. W praktyce oznacza to, że zakres merytoryczny takich umów znacznie wykracza poza kwestie czysto handlowe i jest różny dla poszczególnych umów. Jednak ich kluczową część stanowi zawsze program budowy strefy wolnego handlu (z większymi lub mniejszymi wyjątkami w sferze artykułów rolno-spożywczych).

W najnowszej historii UE umowy stowarzyszeniowe są zawierane w ramach dwóch wymiarów unijnej polityki: procesu stabilizacji i stowarzyszenia (PSS) oraz europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS). PSS obejmuje państwa Bałkanów Zachodnich. Część z nich to oficjalni kandydaci do członkostwa w UE (por. tabela 2). W związku z tym, że UE podpisała z nimi układy o stabilizacji i stowarzyszeniu przewidujące przyszłe członkostwo partnerów w UE, celem umów jest szerokie otwarcie rynków oraz dostosowanie prawa kandydatów do wymogów unijnej legislacji.

Tabela 1. Rodzaje preferencji celnych stosowanych przez UE (poł. 2014 r.)

| Wyszczególnienie                            | Rodzaje preferencji  | Przykłady państw objętych preferencjami  |
|---|--|--|
| Wzajemne (w handlu UE z państwami trzecimi) | Unia celna   | Andora, San Marino, Turcja   |
|   | Strefa wolnego handlu  | Albania, Chile, Czarnogóra, Islandia, Korea Płd. Liechtenstein, Macedonia, Meksyk, Norwegia, RPA, Serbia, Szwajcaria                                   |
| Jednostronne preferencje UE <sup>a</sup>    | Ogólny system preferencji celnych ( <i>Generalized System of Preferences – GSP</i> ) | Argentyna, Filipiny, Indie, Indonezja, Mauretania, Malezja, Mongolia, Urugwaj, Uzbekistan, Wietnam   |
|   | GSP plus   | Armenia, Boliwia, Wyspy Zielonego Przylądka, Ekwador, Salwador, Gruzja <sup>b</sup> , Gwatemala, Kostaryka, Mongolia, Pakistan, Panama, Paragwaj, Peru |
|   | EBA ( <i>Everything But Arms</i> )   | Afganistan, Angola, Bangladesz, Benin, Burundi, Etiopia, Haiti, Kiribati, Laos, Sudan, Togo, Zambia  |

Uwagi:

– system GSP plus przewiduje dodatkowe preferencje dla państw stosujących postanowienia 27 konwencji międzynarodowych dotyczących przestrzegania praw człowieka, demokracji, praw pracowniczych, ochrony środowiska naturalnego, zapewnienia zrównoważonego wzrostu,

– system EBA przewiduje całkowicie bezcłowy (i bez ograniczeń ilościowych), z wyjątkiem broni i amunicji, dostęp do rynku UE dla produktów pochodzących z państw najbiedniejszych.

<sup>a</sup> Od 2014 r. preferencje jednostronne UE są regulowane na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 z dnia 25 października 2012 r. wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008, Dz.U. 303/2012.

<sup>b</sup> Jednostronne preferencje UE dla Gruzji zostały zastąpione 1 września 2014 r. – wraz z wejściem w życie układu stowarzyszeniowego między obu partnerami – przez postanowienia o utworzeniu strefy wolnego handlu.

Źródło: [Kawecka-Wyrzykowska 2012, s. 221] oraz <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/>.

Z kolei europejska polityka sąsiedztwa uwzględnia dwie grupy sąsiadów UE: państwa z Europy Wschodniej i państwa śródziemnomorskie.

Tabela 2. Główne rodzaje umów o stowarzyszeniu zawartych lub negocjowanych przez UE (stan w połowie 2014 r.)

| Nazwa programu/umowy  | Strony umów  |
|---|--|
| Umowy w ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia ( <i>Stabilisation and Association Agreement</i> )                             | Państwa kandydujące do UE (od 2000 r. mają tzw. europejską perspektywę); w nawiasie data rozpoczęcia rokowań akcesyjnych: Czarnogóra (2012), Serbia (styczeń 2014), Macedonia (nie rozpoczęły się)<br>Potencjalni kandydaci do UE: Albania, Bośnia i Hercegowina, Kosowo |
| Umowy w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa wobec państw Europy Wschodniej ( <i>Association Agreements</i> )                    | Armenia (w 2013 r. wycofała się z negocjacji), Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina  |
| Umowy w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego ( <i>Euro-Mediterranean Association Agreements</i> )                             | Algieria, Autonomia Palestyńska, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia (brak umowy), Maroko, Syria (brak umowy), Tunezja, Turcja (negocjuje członkostwo w UE)  |
| Umowy o partnerstwie ekonomicznym ( <i>Economic Partnership Agreements – EPA</i> ) – z państwami objętymi poprzednio umową z Kotonu | CARIFORUM; rejon Pacyfiku; Afryka Środkowa; Afryka Zachodnia; Wspólnota Rozwoju Afryki Płd.; Wspólnota Wschodnio-Afrykańska; Afryka Wschodnia i Południowa   |
| Umowa stowarzyszeniowa z państwami Ameryki Środkowej ( <i>EU – Central America Association Agreement</i> )                          | Kostaryka, Salwador, Gwatemala, Honduras, Nikaragua, Panama  |
| Umowa stowarzyszeniowa z państwami Mercosur ( <i>Bi-Regional Association Agreement</i> )  | Argentyna, Brazylia, Paragwaj, Urugwaj, Wenezuela (negocjacje w toku)  |
| Bilateralne umowy stowarzyszeniowe  | np. Republika Płd. Afryki, Chile   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/>.

W pierwszej z tych grup są następujące państwa: Armenia<sup>5</sup>, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina. Rosja odmówiła udziału w EPS i prowadziła oddzielnie negocjacje z UE w sprawie umowy, która miała zastąpić niepreferencyjny układ o partnerstwie i współpracy gospodarczej (*Partnership and Cooperation Agreement*) z 1997 r. Po zajęciu Krymu przez Rosję negocjacje zostały zawieszono. Kilku partnerów EPS już wdraża umowy stowarzyszeniowe (Gruzja, Mołdawia i Ukraina podpisały takie umowy 27.06.2014 r.) lub zakoń-

<sup>5</sup> Jesienią 2013 r., po prawie 4 latach negocjacji umowy stowarzyszeniowej z UE, Armenia wycofała się z tych rozmów i zdecydowała się podjąć rokowania w sprawie przystąpienia do unii celnej Rosji z Białorusią i Kazachstanem.

czyło negocjacje w ich sprawie<sup>6</sup>. Umowy te są podobne w generalnych założeniach do układów europejskich o stowarzyszeniu państw EŚW z ówczesnymi Wspólnotami Europejskimi, ale w szczegółach istotnie się różnią. Przede wszystkim nie zawierają one perspektywy przyszłego członkostwa w UE. Ich główną część stanowią umowy o pogłębionej i całościowej strefie wolnego handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreements* – DCFTA). Umowy przewidują budowę stref wolnego handlu dobrami (z wyłączeniem pewnych towarów), ułatwienia w handlu usługami, zniesienie restrykcji w bieżących płatnościach (a niekiedy również w przepływie innych rodzajów kapitału), a także mniej lub bardziej rozbudowany zestaw dostosowań prawnych. Dotychczas było to dostosowywanie prawa partnerów do unijnego *acquis*, a więc w efekcie rozszerzanie przepisów unijnych na partnerów umów. W ten sposób likwidowane są, a przynajmniej ograniczane, bariery regulacyjne dla unijnego eksportu. Odmienne są w poszczególnych umowach listy konkretnych zobowiązań tego typu, ale z reguły znajdują się wśród nich takie dziedziny, jak ochrona konkurencji, zakupy rządowe, wymogi odnoszące się do bezpieczeństwa dóbr, wymogi sanitarne i weterynaryjne, ochrona praw własności intelektualnej itp., a więc obszary mające znaczenie dla handlu [Kawecka-Wyrzykowska 2015].

Partnerstwo eurośródziemnomorskie zostało zaoferowane przez Unię następującym partnerom: Algieria, Autonomia Palestyny, Egipt, Maroko, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Syria, Tunezja, Turcja. Jego głównym celem jest stworzenie strefy wolnego handlu w basenie Morza Śródziemnego, która zmniejszy bariery dla handlu i inwestycji między UE i państwami objętymi tą inicjatywą. Stosunki z tymi państwami (z wyjątkiem Syrii i Libii) są regulowane obecnie przez wcześniej wynegocjowane umowy stowarzyszeniowe. Zakres umów jest zazwyczaj ograniczony do handlu dobrami. Z większością partnerów już toczą się lub są planowane rokowania w sprawie pogłębienia liberalizacji i objęcia nią także handlu usługami, inwestycji, harmonizacji wymogów technicznych dotyczących dóbr oraz innych kwestii regulacyjnych.

Umowy nieco inne z nazwy (o partnerstwie ekonomicznym), ale zbliżone pod względem zakresu współpracy do wyżej wymienionych umów stowarzyszeniowych, UE negocjuje z państwami, które są objęte konwencją z Kotonu z 2000 r., zmodyfikowaną ostatnio w 2008 r. Jest to grupa państw położonych

---

<sup>7</sup> Część polityczna umowy została podpisana z Ukrainą już 21.03.2014 r., natomiast 16.10.2014 r. Parlament Ukrainy ratyfikował umowę, przyjął ją też tego samego dnia Parlament Europejski (ratyfikacji muszą dokonać też wszystkie państwa członkowskie UE), ale w związku z zastrzeżeniami Rosji wejście w życie części handlowej o utworzeniu SWH zostało odłożone do początku 2016 r. Do tego czasu Ukraina nadal będzie korzystać z jednostronnego zniesienia ceł przez UE, które zostało wprowadzone w kwietniu 2014 r. Umowy stowarzyszeniowe z Gruzją i Mołdawią weszły w życie 1.09.2014 r.

w Afryce, na Karaibach i Pacyfiku (AKP), w skład której wchodzi głównie były kolonie i obszary zależne państw członkowskich UE. W programie partnerstwa jest 7 regionalnych konfiguracji (por. tabela 2). Umowy zastępują jednostronne preferencje celne, jakie UE oferowała do końca 2007 r. państwom AKP. Są one odpowiedzią Unii Europejskiej na zarzut partnerów, że te jednostronne preferencje były niezgodne z zasadami WTO<sup>7</sup>. Najbiedniejsze państwa konwencji z Kotonu uzyskały dostęp do jednego z typów jednostronnych preferencji (w zależności od tego, do którego z nich się kwalifikowały – por. tabela 1). Natomiast z lepiej rozwiniętymi państwami tego regionu UE negocjuje – z wieloma trudnościami – SWH<sup>8</sup>. Liberalizacja jest wdrażana na zasadzie asymetrii, tj. UE wprowadza bezcłowy i bez ograniczeń ilościowych dostęp do swego rynku; zaś partnerzy mają niekiedy nawet 15–25 lat na otwarcie rynku dla towarów UE. Jednak towary wrażliwe zostały wyłączone z koncesji lub objęte ograniczoną liberalizacją. Umowy te przewidują też pewne dostosowania prawa partnerów do wymogów systemu prawnego UE.

Prawie wszystkie wymienione umowy zawierają też deklaracje o wsparciu finansowym UE. Pomoc finansowa byłym krajom AKP jest przekazywana w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju, a pozostałym – w ramach środków wyodrębnionych w budżecie ogólnym UE. Przykłady innych umów stowarzyszeniowych, uzgodnionych przez UE z państwami na różnych kontynentach, zawiera tabela 2<sup>9</sup>.

W wielu umowach preferencyjnych (stowarzyszeniowych) często zawarte są warunki wiążące preferencyjne zasady handlu z przestrzeganiem praw człowieka, zasad demokracji, stosowaniem *good governance* itp. Takie wymagania wydają się oczywiste w umowach, które oferują możliwość członkostwa danego partnera w UE. Na przykład w przypadku Chorwacji warunkiem rozpoczęcia negocjacji członkowskich było wydanie osób, którym zarzucano zbrodnie wojenne. Posta-

---

<sup>7</sup> Ze względu na geopolityczne UE oferowała towarom pochodzącym z państw AKP korzystniejsze preferencje niż w imporcie z pozostałych beneficjentów. W efekcie różnicowała ona stopień dostępu do swego rynku dla towarów z krajów rozwijających się. Legalność takiego rozwiązania została zakwestionowana przez panel WTO powołany na wniosek USA w 1995 r. Tak więc postanowienia konwencji z Kotonu są efektem dostosowania umowy do wymogów WTO. Są one mniej korzystne dla partnerów UE niż poprzednie jednostronne preferencje. Część państw skarży się, że w procesie otwierania swych rynków na unijne towary nie będą w stanie sprostać znacznie bardziej konkurencyjnym dostawcom z UE (por. [Borrmann, Grossmann i Koopmann 2006]).

<sup>8</sup> Negocjacje w sprawie umów wzajemnych miały zakończyć się do początku 2008 r., ale tak się nie stało z uwagi na rozbieżności co do konkretnych ustaleń między UE z jednej strony, a z drugiej – partnerami umów.

<sup>9</sup> Ponadto negocjowane są umowy m.in. z Indiami, Wietnamem, Malezją, Tajlandią, Japonią, z państwami Mercosur – Argentyną, Brazylią, Paragwajem, Urugwajem i Wenezuelą [Trade Policy Review 2013, s. 32–35].



nowienia o przestrzeganiu demokracji i praw człowieka są też jednak w wielu innych porozumieniach (np. UE–Gruzja). W ten sposób UE wykorzystuje politykę handlową do skłaniania swoich partnerów do określonych zachowań w ważnych dla niej kwestiach politycznych, społecznych czy ochrony środowiska. Tym samym dwustronne umowy preferencyjne zwiększają strefę wpływów UE poza jej granicami. Włączanie do umów dwustronnych kwestii o charakterze pozaekonomicznym, w tym *stricte* politycznych, oraz narzucanie partnerom unijnych wartości, sprawia, że umowy handlowe można uznać za instrument realizacji przez UE polityki zagranicznej, która wciąż jest domeną rządów państw członkowskich UE (mimo że już w traktacie z Maastricht zapisano jej utworzenie)<sup>10</sup>.

Wśród negocjowanych w 2015 r. umów największe znaczenie dla UE, ale i dla całego świata, mają prowadzone od połowy 2013 r. rokowania w sprawie TTIP (*Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership* – Transatlantyckie partnerstwo w sprawie handlu i inwestycji). Celem tej umowy jest liberalizacja handlu i inwestycji pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi. Znaczenie rokowań określa przede wszystkim potencjał ekonomiczny obu partnerów: w 2014 r. wartość wymiany handlowej między nimi osiągnęła poziom 516 mld USD, czyli prawie 1/3 światowego handlu dobrami. Jednocześnie UE i USA wytwarzają 40% globalnej produkcji i 52% światowego PKB. Oprócz znaczących korzyści partnerzy liczą też na to, że pomyślne zakończenie negocjacji odwróci dotychczasowy trend stopniowego spadku strategicznego znaczenia wspólnoty transatlantyckiej w sprawach globalnych. Niektórzy oczekują też, że nowa umowa zawarta między kluczowymi potęgami świata, ustanowi nowe standardy w międzynarodowych umowach handlowych (eliminacja barier granicznych, regulacyjnych i administracyjnych w handlu i inwestycjach), co jest istotne szczególnie w świetle słabości systemu WTO<sup>11</sup>. Stanowiska partnerów są bardzo odmienne w niektórych kwestiach. Kontrowersyjne są też opinie ekspertów i polityków odnośnie do spodziewanych skutków TTIP. W sumie może to zaowocować istotnymi zmianami treści umowy w stosunku do pierwotnych propozycji.

Analizę postanowień wybranych umów preferencyjnych UE w podziale na te, które przewidują pogłębienie istniejących zobowiązań wynikających z systemu WTO, choć mieszczą się w mandacie prac WTO (w literaturze są one określane mianem umów WTO plus), oraz tych, które wykraczają poza obszary uregulowane obecnie na poziomie międzynarodowym (WTO *extra*) przeprowadzili H. Horn, P. Mavroidis i A. Sapir [2009]. Efekty tej analizy prezentują tabele 3 oraz 4, na podstawie których zauważyć można, jak bardzo szeroki, a jednocześnie odmienny

---

<sup>10</sup> Niektórzy autorzy uważają wręcz, że „inflacja prawna” (w postaci rosnącej liczby PTAs) jest produktem ubocznym politycznej słabości UE, (por.: [Horn, Mavroidis i Sapir 2009, s. viii.]).

<sup>11</sup> Na temat potencjalnych efektów por.: [Kaliszuk 2014].

Tabela 3. Wybrane obszary współpracy objęte postanowieniami wybranych umów regionalnych zawartych przez UE (umowy WTO plus)

| Wyszczególnienie     | EOG |    | Turcja |    | Tunezja |    | Izrael |    | Maroko |    | Jordania |    | RPA |    | Meksyk |    | Liczba umów ogółem |    |
|----------------------|-----|----|--------|----|---------|----|--------|----|--------|----|----------|----|-----|----|--------|----|--------------------|----|
|                      | OU  | OW | OU     | OW | OU      | OW | OU     | OW | OU     | OW | OU       | OW | OU  | OW | OU     | OW | OU                 | OW |
| SWH przemysłowe      | p   | p  | p      | p  | p       | p  | p      | p  | p      | p  | p        | p  | p   | p  | p      | p  | 8                  | 8  |
| SWH rolne            | p   | p  | p      | p  | p       | p  | p      | p  | p      | p  | p        | p  | p   | p  | p      | p  | 8                  | 8  |
| Cła                  | p   | p  | p      | p  | p       | p  | p      | p  | p      | p  | p        | p  | p   | p  | p      | p  | 8                  | 7  |
| Barierę sanitarne    | p   | p  | n      | n  | n       | n  | n      | n  | n      | n  | n        | n  | n   | n  | n      | n  | 4                  | 1  |
| Barierę techniczne   | p   | p  | p      | p  | p       | p  | p      | p  | p      | p  | p        | p  | p   | p  | p      | p  | 8                  | 3  |
| Firmy państwowe      | p   | p  | p      | p  | p       | p  | p      | p  | p      | p  | p        | p  | p   | p  | p      | p  | 7                  | 6  |
| Antydumping          | p   | p  | p      | p  | p       | p  | p      | p  | p      | p  | p        | p  | p   | p  | p      | p  | 8                  | 7  |
| Cła antysubsydjowane | p   | p  | p      | p  | p       | p  | p      | p  | p      | p  | p        | p  | p   | p  | p      | p  | 8                  | 7  |
| Pomoc publiczna      | p   | p  | p      | p  | p       | p  | p      | p  | p      | p  | p        | p  | p   | p  | p      | p  | 7                  | 7  |
| Zakupy rządowe       | p   | p  | p      | p  | p       | p  | p      | p  | p      | p  | p        | p  | p   | p  | p      | p  | 7                  | 2  |
| TRIMs                | n   | n  | n      | n  | n       | n  | n      | n  | n      | n  | n        | n  | n   | n  | n      | n  | 0                  | 0  |
| GATS                 | p   | p  | n      | n  | n       | n  | n      | n  | n      | n  | n        | n  | n   | n  | n      | p  | 2                  | 2  |
| TRIPs                | p   | p  | p      | p  | p       | p  | p      | p  | p      | p  | p        | p  | p   | p  | p      | p  | 8                  | 8  |
| WTO + razem          | 12  | 12 | 10     | 9  | 10      | 8  | 11     | 8  | 10     | 8  | 10       | 7  | 9   | 7  | 11     | 7  | 83                 | 64 |

Uwaga: TRIMs – Trade Related Investment Measures; GATS – General Agreement on Trade and Services; TRIPs – Trade Related Intellectual Property Rights,

p – dana problematyka jest objęta porozumieniem, n – brak problematyki w porozumieniu, OU – obszar objęty umową, OW – obszar prawnie możliwy do wyegzekwowania

Źródło: opracowano na podstawie: [Horn, Mavroidis i Sapir 2009, s. 21].

Tabela 4. Wybrane dziedziny objęte postanowieniami wybranych umów regionalnych UE, które wykraczają poza postanowienia WTO (umowy WTO *extra*)

| Wyszczególnienie       | EOG |    | Turcja |    | Tunezja |    | Izrael |    | Maroko |    | Jordania |    | RPA |    | Meksyk |    | Ogółem |    |
|------------------------|-----|----|--------|----|---------|----|--------|----|--------|----|----------|----|-----|----|--------|----|--------|----|
|                        | OU  | OW | OU     | OW | OU      | OW | OU     | OW | OU     | OW | OU       | OW | OU  | OW | OU     | OW | OU     | OW |
| Polityka konkurencji   | p   | p  | p      | p  | p       | p  | p      | p  | p      | p  | p        | p  | p   | p  | p      | p  | 8      | 8  |
| Ochrona środowiska     | p   | p  | n      | n  | p       | n  | p      | n  | p      | n  | p        | n  | p   | n  | p      | n  | 7      | 1  |
| Własność intelektualna | p   | p  | p      | p  | p       | p  | p      | p  | p      | p  | p        | p  | p   | p  | p      | n  | 8      | 6  |
| Investycje             | p   | p  | n      | n  | p       | n  | n      | n  | p      | p  | p        | p  | p   | p  | p      | p  | 6      | 4  |
| Prawo pracy            | p   | p  | n      | n  | n       | n  | n      | n  | n      | n  | n        | n  | n   | n  | n      | n  | 1      | 1  |
| Przepływ kapitału      | p   | p  | n      | n  | p       | p  | p      | p  | p      | p  | p        | p  | p   | p  | p      | p  | 7      | 7  |
| Ochrona konsumenta     | p   | p  | n      | n  | n       | n  | n      | n  | n      | n  | n        | n  | n   | n  | n      | n  | 2      | 1  |
| Ochrona danych         | p   | p  | n      | n  | n       | n  | n      | n  | n      | n  | n        | n  | n   | n  | n      | n  | 3      | 1  |
| Rolnictwo              | n   | n  | n      | n  | p       | n  | p      | n  | p      | n  | p        | n  | p   | n  | p      | n  | 6      | 0  |
| Dostosowanie prawa     | p   | p  | n      | n  | p       | n  | p      | n  | p      | n  | p        | n  | p   | n  | n      | n  | 5      | 1  |
| Energia                | p   | p  | n      | n  | p       | n  | p      | n  | p      | n  | p        | n  | p   | n  | p      | n  | 7      | 1  |
| Pomoc finansowa        | p   | p  | n      | n  | p       | n  | n      | n  | p      | n  | p        | p  | p   | p  | n      | n  | 3      | 1  |
| Zdrowie                | p   | p  | n      | n  | n       | n  | n      | n  | n      | n  | n        | n  | n   | n  | n      | n  | 6      | 0  |
| Prawa człowieka        | n   | n  | n      | n  | n       | n  | p      | n  | p      | n  | n        | n  | n   | n  | n      | n  | 1      | 0  |
| Nielegalna imigracja   | n   | n  | n      | n  | n       | n  | p      | n  | n      | n  | n        | n  | n   | n  | n      | n  | 5      | 0  |
| Narkotyki              | n   | n  | n      | n  | p       | n  | p      | n  | p      | n  | p        | n  | p   | n  | n      | n  | 3      | 0  |
| Poza WTO razem         | 12  | 12 | 2      | 2  | 11      | 3  | 10     | 3  | 11     | 4  | 11       | 5  | 12  | 3  | 11     | 3  | 80     | 35 |

Uwaga: p – dana problematyka jest objęta porozumieniem; n – brak problematyki w porozumieniu; OU – obszar objęty umową; OW – obszar prawie możliwy do wyegzekwowania

Źródło: opracowano na podstawie: [Horn, Mavroidis i Sapir 2009, s. 36].

jest obszar spraw objętych regulacjami w poszczególnych umowach i jak daleko niektóre umowy odeszły od kwestii handlowych i gospodarczych. Tak bardzo szeroki zakres postanowień sprawia, zdaniem autorów, że wdrożenie wielu pozaekonomicznych postanowień umów jest w praktyce niemożliwe.

### 3. Zakres handlu objętego preferencjami celnymi

Listę głównych beneficjentów preferencji celnych oferowanych przez UE na zasadzie wzajemności oraz zakres handlu zewnętrznego UE (z partnerami spoza ugrupowania) objętego tymi preferencjami ilustruje tabela 5. Z danych tych wynika, że w 2012 r. udział przywozu z państw beneficjentów omawianych tu preferencji wyniósł 23,6% globalnego importu zewnętrznego UE. Jednocześnie 52,0% importu pochodziło z krajów, którym Unia udzieliła preferencji jednostronnych – głównie w ramach GSP, GSP plus i EBA<sup>12</sup>. Z tego wynika, że udział krajów niekorzystających z preferencji w imporcie zewnętrznym UE wyniósł 24,0% całego importu<sup>13</sup>. Wśród tych krajów były głównie USA, Japonia, Kanada, Australia, tj. państwa, z którymi handel UE odbywa się obecnie na warunkach KNU. Z niektórymi z nich UE prowadzi rokowania w sprawie wzajemnych preferencji.

Z tabeli 5 wynika, że w 2012 r. z importu na warunkach preferencji wzajemnych skorzystało jedynie 35,7% importu zewnętrznego UE-27 (po stawce 0% oraz powyżej 0%). Informacja ta wydaje się zaskakująca, biorąc pod uwagę istotę tych preferencji (wzajemnie beczłowy obrót w ramach SWH oraz UC). Wyjaśnieniem jest to, że przeważająca część importu z państw objętych preferencjami wzajemnymi (57,7%) była zrealizowana po stawce KNU = 0%, wynikającej z ogólnych zasad importu UE (nawet w pełni wolnohandlowa umowa nic nie zmieniła). Dla pozostałych 6,6% importu stawka KNU była wyższa niż 0% lub też trudno było ustalić jej poziom. Powyższe dane potwierdzają ww. hipotezę, że znaczenie beczłowego dostępu do rynku UE wynikającego z umów o wolnym handlu i unii celnych jest mniejsze niż nazwa umów mogłaby sugerować<sup>14</sup>. Wynika to, jak wyżej wskazano, z dużego udziału w imporcie UE produktów objętych zerową stawką KNU. Znaczenie preferencji zmniejsza też niska – średnio biorąc – marża preferencji, tj. różnica między stawką preferencyjną a stawką KNU. Średni poziom tej ostatniej (stawka ważona importem) wyniósł w UE w 2012 r. 2,7% (8,6% dla

<sup>12</sup> Na temat istoty tych preferencji por. opis pod tabelą 1.

<sup>13</sup> Udział ten obejmuje import na warunkach KNU (20,6% – por. tabela 1), jak też import o niewiadomym kierunku i statusie pochodzenia.

<sup>14</sup> Również znaczenie preferencji jednostronnych jest mniejsze w imporcie UE niż wynika z udziału całego importu z państw korzystających z tego rodzaju preferencji w całym imporcie zewnętrznym UE (por. [Kawecka-Wyrzykowska 2014]).

Tabela 5. Główni beneficjenci unijnego systemu wzajemnych preferencji celnych w 2012 r. oraz import po stawce KNU

| Partnerzy handlowi                     | Struktura importu według rodzaju stawki celnej (%) |          |   |                          |                                 |                          |  |       |       |      | Udział w imporcie zewnętrznym UE (%) | Import po stawce preferencyjnej (mln euro) | Udział importu preferencyjnej w imporcie ogółem (%) | Stopa wykorzystania preferencji (%) |   |   |   |   |   |   |   |    |                        |
|--|--|----------|---|--------------------------|---------------------------------|--------------------------|--|-------|-------|------|--------------------------------------|--|---|-------------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|----|------------------------|
|  | Import na zasadach KNU                             |          | Import potencjalnie preferencyjny                             |                          |                                 |                          | Pozostały import nieokreślony pod względem preferencji |       | 1     | 2    |                                      |  |   |                                     | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 = (4+5+6)/(3+4+5+6) |
|  | KNU = 0%   | KNU > 0% | Import uprawniający, ale nie korzystający z nich <sup>a</sup> |                          | Import po stawce preferencyjnej |                          | Pozostały import nieokreślony pod względem preferencji |       |       |      |                                      |  |   |                                     |   |   |   |   |   |   |   |    |                        |
|  |  |          | stawka preferencyjna = 0                                      | stawka preferencyjna > 0 | stawka preferencyjna = 0        | stawka preferencyjna > 0 |  |       |       |      |                                      |  |   |                                     |   |   |   |   |   |   |   |    |                        |
| Import zewnętrzny UE ogółem            | 63,5   | 16,3     | 2,4   | 11,7                     | 2,3                             | 0,1                      | 3,7  | 100,0 | 252,3 | 14,1 | 85,2                                 |  |   |                                     |   |   |   |   |   |   |   |    |                        |
| Import objęty preferencjami wzajemnymi | 57,7   | 0,3      | 4,9   | 34,0                     | 1,6                             | 0,1                      | 1,4  | 23,6  | 151,6 | 35,8 | 87,9                                 |  |   |                                     |   |   |   |   |   |   |   |    |                        |
| Szwajcaria                             | 57,5   | 0,5      | 3,9   | 36,4                     | 0,0                             | 0,0                      | 1,7  | 5,8   | 38,0  | 36,4 | 90,3                                 |  |   |                                     |   |   |   |   |   |   |   |    |                        |
| Turcja                                 | 13,8   | 0,2      | 6,7   | 76,6                     | 1,3                             | 0,3                      | 1,1  | 2,7   | 37,4  | 78,3 | 92,1                                 |  |   |                                     |   |   |   |   |   |   |   |    |                        |
| Norwegia                               | 77,3   | 0,1      | 4,8   | 17,1                     | 0,3                             | 0,0                      | 0,5  | 4,3   | 13,5  | 17,4 | 78,4                                 |  |   |                                     |   |   |   |   |   |   |   |    |                        |
| Korea Płd.                             | 54,3   | 0,2      | 10,0  | 22,5                     | 11,6                            | 0,4                      | 1,0  | 2,1   | 13,0  | 34,5 | 77,5                                 |  |   |                                     |   |   |   |   |   |   |   |    |                        |
| Maroko                                 | 15,8   | 0,1      | 4,4   | 66,9                     | 4,9                             | 0,0                      | 7,9  | 0,5   | 6,4   | 71,9 | 94,2                                 |  |   |                                     |   |   |   |   |   |   |   |    |                        |
| Tunezja                                | 30,5   | 0,0      | 4,3   | 63,3                     | 0,6                             | 0,8                      | 0,5  | 0,5   | 6,1   | 64,6 | 93,8                                 |  |   |                                     |   |   |   |   |   |   |   |    |                        |
| KNU                                    | 66,3   | 32,5     | 0,0   | 0,0                      | 0,0                             | 0,0                      | 1,2  | 20,6  | —     | —    | —                                    |  |   |                                     |   |   |   |   |   |   |   |    |                        |

<sup>a</sup>na przykład z uwagi na brak dokumentu o pochodzeniu towaru.

Źródło: [Ambroziak 2013].

produktów rolno-spożywczych i 2,3% dla pozostałych) ([http://stat.wto.org/Tariff-Profiles/E27\\_e.htm](http://stat.wto.org/Tariff-Profiles/E27_e.htm)).

Znaczenie preferencji wzajemnych jest różne w imporcie z poszczególnych krajów, w zależności od struktury towarowej importu i listy towarów objętych zerową stawką KNU, jak też wyjątków od bezcłowego statusu importu. Ze względu na strukturę towarową importu, aż 77,3% przywozu z Norwegii do UE było objęte 0% stawką celną na mocy KNU, a tylko 17,1% stanowił import po stawce 0% wynikającej z umowy o wolnym handlu. W przypadku Szwajcarii analogiczne wskaźniki wyniosły 57,5% oraz 36,4%. W przypadku obu krajów po kilka procent importowanych towarów nie korzystało z całkowicie swobodnego dostępu do unijnego rynku (odpowiednio 5,7% oraz 6,1%). Były to głównie artykuły rolno-spożywcze, które na mocy bilateralnych umów o wolnym handlu UE z partnerami zostały wyłączone z bezcłowego statusu.

Jeszcze ciekawszy jest przypadek Turcji (2,7% importu ogólnego UE), która ma unię celną z UE, ale z wyłączeniem części artykułów rolno-spożywczych. W 2012 r. z bezcłowego importu z Turcji do UE skorzystało łącznie 90,4% (w tym 13,8% ze stawki 0% obowiązującej na mocy KNU oraz 76,6% ze stawki 0% na mocy umowy o unii celnej). Pozostałe 9,6% importu było zrealizowane po stawce powyżej 0%.

Powyższe zestawienia potwierdzają wcześniejszą hipotezę, że znaczenie PTAs dla eliminacji barier celnych w handlu UE z partnerami umów jest skromne. Nazwy SWH oraz UC są nieco na wyrost, ponieważ w rzeczywistości w pełni bezcłowy handel (poza obrotem wewnątrz UE) ma miejsce jedynie w ramach UC z Andorą i Monako. Nawet Europejski Obszar Gospodarczy (EOG) nie zapewnia w pełni swobodnej wymiany towarowej: niektóre artykuły rolno-spożywcze podlegają narodowym stawkom celnym.

W świetle powyższych danych statystycznych pojawia się pytanie, czemu służą PTAs, skoro nie przewidują całkowicie bezcłowego obrotu dobrami między stronami umów. Zanim odpowiemy na to pytanie i wskażemy na konkretne przyczyny zawierania PTAs, odnotujmy najbardziej ogólną przesłankę, jaką jest zmiana oficjalnego podejścia Unii do tego typu porozumień i ich znaczenia dla gospodarki UE.

#### **4. Ewolucja podejścia Unii Europejskiej do celowości zawierania PTAs**

UE jest uważana za prekursora PTAs: powstała jako ugrupowanie stawiające sobie za cel od początku swego istnienia utworzenie unii celnej, a następnie wspólnego rynku (oba etapy integracji zostały przewidziane w traktacie rzym-

skim z 1957 r.). Niewiele późniejszych ugrupowań zdecydowało się na znaczne ograniczenie suwerenności w formie unii celnej i wprowadzenie całkowicie jednolitej wspólnej polityki handlowej, opartej na jednolitej taryfie celnej i innych narzędziach regulowania importu, na jednolitych procedurach w tym zakresie oraz systemie decyzyjnym umożliwiającym sprawne funkcjonowanie wspólnych rozwiązań, okresowe ich modyfikacje i negocjowanie porozumień z zewnętrznymi partnerami gospodarczymi. Równie niewiele jest w świecie rozwiązań typu wspólny rynek, które wymagają znacznie większego ograniczenia narodowych kompetencji niż unia celna.

Niemal od początku swego istnienia EWG negocjowała strefy wolnego handlu z partnerami spoza ugrupowania, ale przez wiele lat ograniczały się one głównie do partnerów europejskich (były to głównie umowy z państwami EFTA, a później z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, które podjęły transformację swych systemów gospodarczo-politycznych).

W 2006 r., w okresie trudności z realizacją strategii lizbońskiej, Komisja przedstawiła strategię wspólnej polityki handlowej (WPH) zatytułowaną „Globalny wymiar Europy” ([*Global Europe...* 2006]), w której polityka handlowa została wyraźnie uznana za ważny instrument poprawy konkurencyjności gospodarki UE. Jesienią 2010 r., w kontekście dyskutowanej strategii Europa 2020, Komisja dokonała też aktualizacji i modyfikacji założeń w odniesieniu do strategii WPH<sup>15</sup>. Celem nowego programu, podobnie jak i poprzedniego, jest lepsze wykorzystanie polityki handlowej do wzmocnienia pozycji producentów UE w świecie i do skuteczniejszej realizacji całej strategii Europa 2020. Zaproponowane działania miały ograniczyć bariery handlowe, jak też te o charakterze regulacyjnym, otworzyć rynki zagraniczne i sprawić, że europejskie przedsiębiorstwa będą na nich sprawiedliwie traktowane. Wymagały więc podjęcia odpowiednich negocjacji z partnerami handlowymi. Tym samym zmieniło się podejście UE do zawierania regionalnych porozumień handlowych. W 1999 r. ówczesny komisarz P. Lamy odpowiedzialny za politykę handlową UE zadeklarował w imieniu ugrupowania, że Unia powstrzyma się od negocjowania nowych PTAs, by ułatwić w ten sposób zakończenie rokowań wielostronnych toczących się od 2001 r. w ramach rundy z Dauhy [Kaliszuk 2012] – wyjątkiem były już rozpoczęte rokowania z Meksykiem, Chile i RPA.

---

<sup>15</sup> Zmiany ten zostały przedstawione w dokumencie z 9.11.2010 r. pt. *Trade, Growth and World Affairs – Trade Policy as a core component of the EU's 2020 strategy. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (2010), zob. też: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_trade/em0043\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/em0043_en.htm).

## 5. Przyczyny i motywy zawierania PTAs przez Unię Europejską

Modyfikacja unijnej strategii polityki handlowej przyjęta w 2006 r. i wzrost zainteresowania UE regionalnymi porozumieniami wynikają z kilku przyczyn. Pierwszą jest narastająca globalizacja. Zacieśniające się szybko powiązania produkcyjno-handlowe firm europejskich z firmami zagranicznymi i rosnący udział tych pierwszych w globalnych łańcuchach dostaw stwarzają zapotrzebowanie na zapewnienie korzystnych warunków współpracy produkcyjnej, świadczenia usług, przestrzegania ochrony praw własności intelektualnej itp.<sup>16</sup>

Ściśle wiąże się z tym drugi czynnik – nasilenie konkurencji zagranicznej zwłaszcza ze strony tzw. gospodarek wschodzących (państwa BRIC i inne) i osłabienie pozycji firm unijnych na wielu rynkach. Odpowiedzią UE na te i inne wyzwania były (w wymiarze programowym) strategia lizbońska i obecnie realizowana strategia Europa 2020, a instrumentem realizacji stały się m.in. porozumienia z partnerami gospodarczymi. Umowy te mają poprawić warunki działania w dziedzinach, w których firmy UE mają rzeczywistą lub potencjalną przewagę konkurencyjną. Niektóre z tych kwestii częściowo już są (np. sektor usługowy), a niektóre nie są (np. przepisy o ochronie konkurencji) objęte uregulowaniami WTO.

Istotnym czynnikiem przyspieszającym wzrost liczby PTAs w ostatnich latach jest z całą pewnością praktyczny zastój w rokowaniach z Dauhy w sprawie regulacji wielostronnych. Rokowania te rozpoczęły się w 2001 r. jako ósma z kolei runda rozmów na forum GATT/WTO w sprawie redukcji barier handlowych. Są to rokowania najdłuższe w historii funkcjonowania systemu GATT/WTO i nie zanoszą się na ich rychłe zakończenie ze względu na istotne rozbieżności stanowisk głównych graczy. W tej sytuacji poszczególne państwa i grupy państw decydują się na „regionalne” rozwiązania preferencyjne, pozwalające im poprawić dostęp do rynków partnerów i przyspieszyć rozwój kontaktów gospodarczych z nimi.

Dodatkowym, ważnym motywem jest to, że regionalne ugrupowania są efektywniejszym instrumentem promowania współpracy z partnerami niż wielostronne porozumienia na forum WTO. Mniejsza grupa państw szybciej bowiem dochodzi do satysfakcjonującego uzgodnienia niż prawie 160 członków WTO, którzy z natury mają bardziej zróżnicowane interesy.

Co jeszcze istotniejsze, rozwiązania regionalne pozwalają uwzględnić sprawy, których WTO w ogóle nie reguluje lub reguluje jedynie w ograniczonym zakresie i znalezienie kompromisu na poziomie wszystkich członków WTO wydaje się

---

<sup>16</sup> W tym kontekście R. Baldwin zauważa: „Podczas gdy reguły WTO pozostają właściwe dla handlu w XX wieku, to globalne reguły dla XXI wieku są wpisane w takie porozumienia, jak *the Trans Pacific Partnership (TPP)*, *the Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, *The Trade In Services Agreement (TISA)* i im podobne” (zob. [Baldwin 2014]).



mało prawdopodobne (np. szczegółowe regulacje dotyczące handlu usługami<sup>17</sup>, w sprawie zakupów rządowych, ochrony konkurencji, środowiska itd.). Większość PTAs zawartych przez UE odnosi się do przynajmniej kilku dziedzin współpracy, wykraczających poza regulacje WTO (por. tabele 3 i 4).

Wreszcie porozumienia regionalne proponują też nowe instrumenty współpracy, w tym konsultacje z biznesem z państw partnerów, co pozwala prezentować projekty zmian ustawodawstwa o zakupach rządowych, o technicznych wymogach dotyczących bezpieczeństwa towarów wprowadzanych na rynek itd. Takie rozwiązania zyskują przychylną kręgów gospodarczych państw partnerów i ich władz oraz zwiększają skłonność do zawierania porozumień preferencyjnych.

W ostatnim 10-leciu pojawił się też nowy, ważny czynnik, jakim były przemiany społeczno-polityczne w regionach wokół UE (zwycięstwo „kolorowych” rewolucji w państwach arabskich i w części państw na wschód od UE)<sup>18</sup>. UE uznała za potrzebne wsparcie tych przemian w celu niedopuszczenia do destabilizacji sytuacji wokół swych granic. Odpowiedzią na to stały się umowy o stowarzyszeniu zawierane w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa. Unia zaproponowała partnerom wzajemną liberalizację dostępu do rynków dóbr i w ograniczonym zakresie – w innych dziedzinach gospodarki, dostosowania do unijnego *acquis*, a także przestrzeganie unijnego systemu wartości. Zachętą do realizacji tych celów jest unijna pomoc finansowa. Te umowy w szczególności odzwierciedlają unijne cele polityczne: dążenie do zapewnienia stabilności wokół zewnętrznych granic UE oraz promowanie reform gospodarczych i systemowych w państwach, gdzie do władzy dochodzą siły proreformatorskie<sup>19</sup>.

H. Horn, P.C. Mavroidis i A. Sapir [2009] wskazują też na dwa inne wyjaśnienia rosnącej liczby PTAs zawieranych przez UE. Oba mają uzupełniający, a nie alternatywny, charakter wobec przyczyn wcześniej omówionych. Zdaniem

---

<sup>17</sup> Np. kilkanaście państw (UE, Australia, Kanada, Chile, Taiwan, Kolumbia, Kostaryka, Hong Kong, Islandia, Izrael, Japonia, Liechtenstein, Meksyk, Nowa Zelandia, Norwegia, Pakistan, Panama, Paragwaj, Peru, Republika Korei, Szwajcaria, Turcja, USA) zdecydowało się na negocjowanie TISA (*Trade in Services Agreement*) w celu szerszej eliminacji barier w tej dziedzinie niż to wynika z GATS (np. eliminacji dyskryminacji istniejącej w formie ograniczeń w uzyskaniu pozwoleń na prowadzenie działalności w niektórych sektorach gospodarki, ograniczeń w nabywaniu ziemi, w dostępie do zamówień rządowych itd. (zob. <https://servicescoalition.org/negotiations/trade-in-services-agreement>).

<sup>18</sup> Do ruchów tych zalicza się zwykle: różną rewolucję w Gruzji w 2003 r., purpurową rewolucję w Iraku (2003–2005), pomarańczową rewolucję na Ukrainie (2004/2005), cedrową rewolucję w Libanie (2005), tulipanową rewolucję w Kirgistanie (2005) oraz tunezyjską jaśminową rewolucję (2011).

<sup>19</sup> Taki był też, jakkolwiek nie jedyny, motyw zawarcia układu stowarzyszeniowego z ówczesnymi Wspólnotami Europejskimi przez Polskę i inne państwa Europy Środkowej, które zapoczątkowały w końcu lat 80. XX w. program radykalnych zmian politycznych i gospodarczych.

tych autorów, po pierwsze, poprzez regionalne porozumienia preferencyjne Unia poszukuje metod przekonania partnerów do przyjęcia jej kultury kształtowania polityki (*policy culture*). Nie chodzi więc nawet o wykorzystywanie polityki handlowej jako instrumentu polityki zagranicznej, ale o to, że UE dostrzega trwałe efekty (korzyści) płynące z rozpowszechniania własnego systemu osiągania celów. PTAs są więc rodzajem inwestycji w rozwój świata opartego na europejskiej kulturze regulacyjnej. Po drugie, PTAs mają charakter „listy życzeń”, w której każdy partner, jak też grupa polityczna czy ekonomiczna znajdzie element, który jest gotowa poprzeć. Dzięki temu łatwiej uzyskać ich akceptację przez wszystkie państwa UE (umowy zazwyczaj wymagają ratyfikacji przez państwa członkowskie UE)<sup>20</sup>.

Dla poszczególnych państw UE motywacje mogą być jeszcze inne. Niektórzy analitycy uważają np., że silne poparcie Wlk. Brytanii dla obecnie negocjowanej umowy UE–USA (TTIP) odgrywa kluczową rolę w kampanii premiera D. Camerona na rzecz utrzymania członkostwa Wlk. Brytanii w UE przed obiecany referendum w 2017 r. Premier D. Cameron wierzy, że sukces TTIP wyraźnie zmniejszy wywieraną na niego presję, by do 2017 r. dokonał kompleksowej renegotjacji warunków brytyjskiego członkostwa w Unii Europejskiej (<http://www.voxeurop.eu/pl/content/press-review/3892811-dobry-interes-dla-cameron-a-i-obamy>).

## 6. Uwagi końcowe

Wymiana handlowa UE z większością jej partnerów odbywa się na warunkach preferencji jednostronnych lub wzajemnych. Te ostatnie były negocjowane w przeszłości z partnerami bardziej rozwiniętymi gospodarczo, a w ostatnich kilkunastu latach obejmują też kraje średnio i słabo rozwinięte. Wiąże się to częściowo z ekonomicznymi, ale i pozaekonomicznymi celami, jakie Unia chce osiągnąć w swych zewnętrznych stosunkach gospodarczych i politycznych.

Najdłużej Unia zwlekała z uzgodnieniem preferencyjnych warunków handlu z tak ważnymi partnerami, jak USA, Japonia i Kanada (łącznie nieco ponad 17% globalnego importu UE w 2013 r.). Zmiana podejścia wiąże się z tym, że w warunkach nasilenia się globalnych powiązań (w tym na poziomie łańcuchów dostaw) i intensyfikacji przepływów towarowych na różnych szczeblach przetworzenia towarów, z jednej strony, a z drugiej – małej skuteczności regulacji na poziomie

---

<sup>20</sup> Kwestie dotyczące handlu dobrami materialnymi, a także handlu usługami oraz handlowych aspektów inwestycji zagranicznych są objęte wyłącznymi kompetencjami UE do prowadzenia WPH i w związku z tym handlowe części umów są zatwierdzane przez instytucje unijne zgodnie z obowiązującymi procedurami. Większość umów wykracza jednak poza te kwestie i w efekcie wymagają one ratyfikacji przez państwa członkowskie.

WTO, wzrosło zapotrzebowanie na bilateralne uzgodnienia, odpowiadające specyfice powiązań z konkretnymi partnerami.

Generalnie znaczenie PTAs dla eliminacji barier celnych w handlu UE z partnerami umów jest skromne z uwagi na duży zakres bezcłowego dostępu do rynku UE na warunkach KNU i niski poziom ceł importowych. Jednocześnie ważnym celem PTAs jest eliminacja na rynkach partnerów barier o charakterze regulacyjnym.

Ze względu na swą przewagę negocjacyjną, wynikającą z pozycji w handlu światowym i z wielkości swego rynku, Unia Europejska była dotąd skuteczna w bilateralnych umowach i negocjowała ograniczanie swobodnego dostępu do swojego rynku dla konkretnych produktów, które mogą stanowić zagrożenie dla unijnych producentów (były to artykuły rolno-spożywcze). Jednocześnie Unia jest skuteczna we włączaniu do PTAs dziedzin, które uważa za ważne dla rozszerzenia działań biznesu unijnego na rynkach zagranicznych (np. ochrona konkurencji, zakupy rządowe, niektóre usługi). Są to obszary, w których występują różne bariery o charakterze regulacyjnym. Niewątpliwie inna będzie ocena umów z partnerami rozwiniętymi gospodarczo (zwłaszcza z USA).

W ostatnich kilkunastu latach Unia Europejska zawiera coraz więcej umów wykraczających poza dziedziny objęte postanowieniami WTO (w tym obejmujących kwestie pozaekonomiczne). PTAs są bowiem skuteczniejszymi instrumentami realizacji celów polityki handlowej UE niż wielostronny system WTO. PTAs są też odpowiedzią UE na przemiany społeczno-polityczne zachodzące w państwach leżących w pobliżu jej granic (tzw. kolorowe rewolucje). Mają one wesprzeć te przemiany i nie dopuścić do destabilizacji sytuacji wokół unijnych granic. Polityka handlowa UE jest więc do pewnego stopnia substytutem polityki zagranicznej, która wciąż jest domeną rządów państw członkowskich UE.

Wniosek ogólny, jaki się nasuwa na podstawie całej powyższej analizy, można sformułować następująco: w warunkach małej od lat efektywności WTO, PTAs są dla UE skutecznym instrumentem realizacji różnorodnych celów w sferze międzynarodowych stosunków gospodarczych, a częściowo także i politycznych<sup>21</sup>.

## Literatura

- Ambroziak Ł. [2013], *Ocena wykorzystania preferencji celnych w przywozie do Unii Europejskiej*, „Unia Europejska.pl”, nr 6(223).
- Borrmann A., Grossmann H., Koopmann G. [2006], *The WTO Compatibility of the Economic Partnership Agreements between the EU and the ACP Countries*, „Intereconomics”, March/April.

---

<sup>21</sup> Oddzielną sprawą jest odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu służą one interesom wszystkich stron – partnerów umów.

- Baldwin R. [2014], *Multilateralising 21<sup>ST</sup> Century Regionalism*, OECD, February. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* [2010], COM(2010) 612 final.
- Czarny E. [2013], *Regionalne ugrupowania integracyjne w gospodarce światowej*, PWE, Warszawa.
- Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy* [2006], European Commission, Brussels.
- Horn H., Mavroidis P.C., Sapir A. [2009], *Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements*, Bruegel Blueprint Series, nr 7.
- Integracja europejska w świetle traktatu z Lizbony. Aspekty prawne* [2012], PWE, Warszawa.
- Kaliszuk E. [2012], *Tworzenie stref wolnego handlu z udziałem Unii Europejskiej na przykładzie umowy z Republiką Korei* [w:] *Polityka gospodarcza Polski w integrującej się Europie 2011–2012*, IBRK, Warszawa.
- Kaliszuk E. [2014], *Transatlantycka umowa o wolnym handlu – kto na niej skorzysta?*, [http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/140207\\_umowa\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/140207_umowa_pl.htm).
- Kawecka-Wyrzykowska E. [2008], *Regional Trade Agreements: A Stepping Stone or Stumbling Block for Further Multilateral Trade Opening?*, Working Papers, Instytut Gospodarki Światowej SGH, No. 288.
- Kawecka-Wyrzykowska E. [2014], *Znaczenie preferencji celnych w imporcie UE* [w:] *Polityka celna. Ekonomia. Prawo. Praktyka*, red. E. Gwardzińska, A. Werner, J. Wierzbicki, SGH i Wydawnictwo BW Jan Brodziński, Warszawa–Szczecin.
- Kawecka-Wyrzykowska E. [2015], *The EU-Georgia Association Agreement: An Instrument to Support the Development of Georgia or Lip Service?*, „Comparative Economic Research”, vol. 18, nr 2, <http://dx.doi.org/10.1515/cer-2015-0013>.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 z dnia 25 października 2012 r. wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych i uchylające Rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008, Dz.U. 303/2012.
- Trade, Growth and World Affairs – Trade Policy as a Core Component of the EU's 2020 Strategy*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 612 final.
- Trade Policy Review. Report by the Secretariat. European Union* [2013], WTO, WT/TPR/S/284, 28 May, WTO, Geneva.
- World Trade Report 2011. The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-existence to Coherence* [2011], WTO, Geneva.

## **Preferential Trade Agreements – the Importance for Trade and other Areas of Cooperation between the EU and Foreign Trade Partners**

(Abstract)

The EU's trade in goods with the majority of its partners is regulated by preferential agreements, of a unilateral or mutual character, under PTAs. Today, the role of PTAs in eliminating tariff barriers is not important for the EU, mainly because, first, EU imports include many goods for which the MFN duty rate is 0%, and, second, the preferential margin (the difference between 0% preferential duty and MFN duty above 0%) is low

in the EU. Also, all mutually preferential agreements, be they free trade agreements or customs unions, provide for some exceptions. The exceptions cover specific agricultural products the EU considers to be sensitive.

Apart from the improved tariff access the EU gains to partners' markets, a far more important objective for the EU in negotiating PTAs, is that there is a willingness to eliminate barriers of regulatory character, which have recently been the most important impediments for EU exporters. PTAs go beyond the existing WTO multilateral arrangements and are used by the EU to achieve foreign policy objectives, such as political and economic stabilisation in its vicinity and strengthening the role of the EU in the world.

The EU has recently negotiated mutually preferential agreements with a number of neighbouring countries, under the European Neighbourhood Policy. It has also been negotiating agreements with key developed countries, including Canada, Japan, and the US. It has done so to deepen its ties with those partners' producers and investors, and also to address the low efficiency of WTO multilateral rules which do not properly apply to particular aspects of concrete relations.

**Keywords:** tariff preferences, Preferential Trade Agreements (PTAs), Regional Trade Agreements (RTAs), EU Common Commercial Policy.