WNIOSKI OPINII

1) TTIP stanowi w ogólnym rozrachunku **szansę dla rozwoju gospodarki Unii Europejskiej, w tym Polski.** Równocześnie jednak generuje **zagrożenia dla niektórych sektorów,** zwłaszcza dla **przemysłu energochłonnego** oraz **produkcji urządzeń elektrycznych.** Bezprecedensowa skala i ambicja projektu obarcza jednak wszelkie prognozy dotyczące przewidywanych skutków TTIP – zarówno tych pozytywnych jak i negatywnych - sporym ryzykiem nietrafności.

2) Potencjalne korzyści oraz ryzyka związane z wejściem w życie TTIP będą najprawdopodobniej relatywnie niewielkiej skali, a ich realizacja rozłoży się na wiele lat.

3) Ze względu na obecną strukturę i potencjał eksportu polskiego do USA, w dającym się przewidzieć okresie bezpośrednie korzyści dla gospodarki polskiej mogą być nieco mniejsze niż średnia dla krajów Unii. Istotne mogą być natomiast korzyści o charakterze pośrednim, związane z przewidywanym wyższym wzrostem gospodarczym i wzrostem eksportu głównych partnerów handlowych Polski w UE, Niemiec i Wielkiej Brytanii, co ma znaczenie zwłaszcza w zakresie przemysłu motoryzacyjnego.

4) Implementacja TTIP grozi przede wszystkim zauważalnym **ograniczeniem produkcji oraz zatrudnienia** w sektorze **urządzeń elektrycznych**. W Polsce sektor ten odpowiada za ok. 6% całkowitej produkcji przemysłowej.

5) **Zagrożony konkurencją** ze strony towarów z USA oraz państw trzecich wzmożoną na skutek podpisania TTIP jest także **przemysł energochłonny**: przede wszystkim **przemysł metalurgiczny** oraz, w mniejszym stopniu, **drzewno – papierniczy** i **mineralny**. Trudny do oceny jest potencjalny wpływ na branżę chemiczną. Zagrożenie dla przemysłu energochłonnego jest szczególnie ważne z perspektywy polskiej, bowiem odpowiada on za aż ok. 36% łącznej produkcji przemysłowej w Polsce.

6) Sektor rolniczy jako całość nie powinien ucierpieć na wprowadzeniu TTIP, możliwe są natomiast spadki produkcji lub zatrudnienia w jego poszczególnych segmentach, kompensowane jednak wzrostami w innych. Konkluzja ta oparta jest o założenie, że TTIP nie będzie ingerować w unijne zasady subsydiowania rolnictwa.

7) Ewentualne zagrożenie dla innych sektorów gospodarki europejskiej jest mniej prawdopodobne i nawet gdyby miało się zmaterializować, będzie miało skutki o niewielkiej lub wręcz pomijalnej skali. Zagrożenie takie może dotyczyć produkcji tzw. innych urządzeń transportowych (statki powietrzne i morskie, łodzie, tabor kolejowy i lokomotywy, tramwaje) oraz niektórych działów sektora usług (m.in. telekomunikacja, usługi pocztowe i kurierskie, u. biznesowe, u. osobiste). W naszej ocenie sektory te nie wymagają, w związku z tym, szczególnej ochrony w ramach TTIP.

8) W odniesieniu do sektora **produkcji urządzeń elektrycznych TTIP nie powinien zawierać** ani postanowień o **wzajemnym uznawaniu standardów** ani **wprowadzania standardów jednolitych**. Można wprowadzić zapisy „miękkie”, o stopniowej

harmonizacji standardów i kooperacji przy opracowywaniu nowych. Poza tym jednak liberalizacja powinna skupić się na cłach oraz innych barierach pozataryfowych, takich jak brak wzajemnego uznawania wyników badań przez amerykańskie akredytowane instytucje badawcze („Nationally Recognized Testing Laboratories").

9) W przypadku **przemysłu metalurgicznego, drzewno – papierniczego** oraz **mineralnego dążyć do przynajmniej przejściowego zachowania ceł** oraz ew. innych barier pozataryfowych w sensie ścisłym. W przypadku **branży chemicznej** adekwatnym sposobem zapewnienia ochrony jej interesów jest rozłożenie w czasie procesu harmonizacji norm i ew. znoszenia innych barier pozataryfowych. Zachowanie ceł dla tego sektora jest ryzykowne z przyczyn prawnych – dla bezpieczeństwa ew. mechanizm tego rodzaju powinien dotyczyć tylko relatywnie krótkiego okresu przejściowego.

10) Dla dobra zagrożonych sektorów – w tym zwłaszcza takich, których zagrożenia nie udałoby się odpowiednio przewidzieć na obecnym etapie – TTIP **nie powinien ograniczać możliwości korzystania z ceł antydumpingowych oraz środków zabezpieczających** („*safeguard measures*") przez Strony, co najmniej w początkowej fazie swojego istnienia.

I. TTIP – SZANSA CZY ZAGROŻENIE?

1. Z przeprowadzonych dotychczas analiz ekonomicznych wynika w zasadzie jednoznacznie, że podpisanie TTIP doprowadzi do **zwiększenia obrotów handlowych** między USA i UE oraz, w konsekwencji, do **wzrost PKB** każdego z nich. Okoliczność, że obszary te już teraz są silnie zintegrowane i są dla siebie kluczowymi partnerami handlowymi z jednej strony daje podstawy do takich prognoz, z drugiej jednak podkreśla fakt, że już obecnie handel między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską odbywa się na relatywnie liberalnych warunkach.

2. W szczególności, bardzo niskie są średnie cła przywozowe dla wymiany między nimi, w USA wynosząc ok. 2% a dla UE ok. 3% *ad valorem*; ponadto, wiele kategorii towarów już obecnie obarczonych jest taryfą 0%. Wysokie stawki dotyczą głównie pewnych wybranych kategorii produktów o szczególnym znaczeniu gospodarczym lub społecznym. Fakt istnienia już obecnie dość liberalnych warunków handlu a zwłaszcza niskich ceł ma istotne znaczenie dla ogólnych perspektyw rozwoju dla europejsko – amerykańskiej strefy wolnego handlu, prowadząc do dwóch podstawowych wniosków.

3. Po pierwsze, że pozostające **„rezerwy" możliwej liberalizacji wzajemnego handlu** prawdopodobnie **nie są duże**. Po drugie, że kryją się one głównie w tzw. **pozataryfowych barierach handlowych** (ang. „*non-tariff barrier*" lub „*NTB*"), czyli różnego rodzaju regulacjach, które określają warunki dostępu produktów do rynku inne niż zapłata należności fiskalnych. Chodzi tutaj, po pierwsze, o samo zróżnicowanie regulacji amerykańskich i europejskich, które wiążą tak samo podmioty krajowe jak i zagraniczne, takich jak standardy techniczne i wymagania fitosanitarne, dotyczące ich procedury sprawdzające, czy zasady pakowania i znakowania produktów. Odmienne reguły obowiązujące na rynku USA i UE wymuszą dublowanie procedur, dostosowywanie produktów do dwóch zespołów norm i tym

samym zwiększają koszty. Po drugie, barierami pozataryfowymi w sensie bardziej ścisłym są dodatkowe ciężary lub ograniczenia związane bezpośrednie z faktem importu lub eksportu, takie jak zezwolenia przywozowe/wywozowe, kontyngenty, czy embarga[1]. Jako przykład można wskazać amerykański zakaz eksportu gazu ziemnego oraz ropy naftowej, czy regulację handlu produktami podwójnego użytku. Wskazuje się, że nawet ok. 80% możliwych korzyści wynikających z TTIP wiąże się właśnie ze znoszeniem ograniczeń pozataryfowych[2].

4. Liberalizacja w tym zakresie jest jednak z zasady trudniejsza niż w przypadku ceł, dotyka bowiem wrażliwego obszaru celów i wartości, z którymi wiążą się poszczególne bariery (np. ochrona środowiska, praw konsumentów, zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, danych osobowych) oraz zaufania do środków oraz kompetencji odpowiednich służb drugiej strony umowy. Najdobitniej problemy te uwidaczniają się w przypadku rozbieżności regulacyjnych, których znoszenie może, zasadniczo, przybrać jedną z dwóch form: wzajemnego uznawania standardów i procedur albo wprowadzenia wspólnych, jednolitych rozwiązań. O ile pierwsze rozwiązanie jest ryzykowne, także politycznie, i wiąże się ze wspomnianym zaufaniem dla środków stosowanych przez partnera, o tyle drugie jest ryzykowne mniej, ale za to bardzo czasochłonne i nie zawsze w praktyce osiągalne. Pewną drogą pośrednią jest stopniowa harmonizacja odmiennych reguł. Niezależnie jednak od przyjętej drogi, poszczególnych regulacji utrudniających dostęp do rynku jest w systemie prawnym każdego państwa bardzo wiele i są one tak zróżnicowane jak ich tematyka, wymuszając przez to każdorazowo odrębną analizę i opracowanie indywidualnego podejścia – liberalizacja nie jest w tym przypadku prostym i niejako automatycznym procesem jak znoszenie czy obniżenie ceł. Zmiany dotykające pozataryfowych barier handlowych wywołuje też często najsilniejsze opory społeczne, w tym ze strony organizacji pozarządowych (NGO), wynikające z obawy, że harmonizacja czy liberalizacja reguł w praktyce doprowadzi do ich obniżenia; szczególnie popularny jest zarzut „sprowadzania do najniższego wspólnego mianownika".

5. Z tych powodów należy być ostrożnym, jeśli nie sceptycznym, przy ocenie stopnia i tempa możliwej liberalizacji w zakresie ograniczeń pozataryfowych. Przyczyniają się do tego również skrajnie różne podejścia systemowe do regulacji tego rodzaju w USA oraz UE. W Unii Europejskiej wymagania techniczne, fitosanitarne i podobne są bowiem ustalane (co do zasady) odgórnie, przez organy unijne (którym państwa członkowskie delegowały w tym zakresie uprawnienia) lub ewentualnie organy krajowe. Tymczasem na obszarze USA zasadą jest nie tylko zróżnicowanie regulacji pomiędzy poszczególnymi stanami, ale także istnienie szeregu prywatnych organizacji, którym powierzona jest certyfikacja i badanie standardów. Dużym problemem w dostępie do rynku amerykańskiego bywa w niektórych branżach istnienie po kilku równoległych standardów dla tego samego produktu, certyfikacja których jest jedna powierzona różnym podmiotom, które nie uznają wzajemnie wyników przeprowadzonych przez siebie badań. Ze względu na tę swoistą „prywatyzację" i decentralizację systemu certyfikacji w USA, znoszenie związanych z tym utrudnień dla przedsiębiorstw europejskich może napotkać na szczególne trudności.

[1] W piśmiennictwie istnieją również inne klasyfikacje barier handlowych, w tym takie, które samej rozbieżności regulacyjnej nie nazywają w ogóle „barierą pozataryfową". Na potrzeby niniejszej opinii przyjęto jedną z używanych konwencji, uznaną przez nas za najbardziej praktyczną.

[2] CEPR 2013a, str. vii, CEPI 2013, str. 11.

Prognozowany wzrost gospodarki UE

6. Wszystko to zdaje się wspierać przebijającą z dostępnych analiz konkluzję, iż liberalizacja w ramach TTIP ma wprawdzie szanse pobudzić wzrost obydwu gospodarek, ale możliwy do osiągnięcia na tej drodze wzrost będzie raczej skromny. Prognozy w istniejących opracowaniach wskazują **na wzrost PKB w przedziale od 0,22%**[3] **do 4,95%**[4] **dla Unii Europejskiej**, oraz od 0,24%[5] do 13,4%[6] dla USA, w perspektywie 10 – 20 lat od przyjęcia TTIP i to przy założeniu „głębokiej" liberalizacji w zakresie barier pozataryfowych oraz pełnego zniesienia ceł. Dla jasności obrazu trzeba jednak zaznaczyć, że górne granice możliwego wzrostu wyznaczają (i poniekąd też „zawyżają") opracowania Ifo Institut oparte o nowatorską metodologię[7]. W pozostałych badaniach zostały zastosowane inne, bardziej standardowe metody, prowadząc dość jednolicie do rezultatów dramatycznie (o rząd wielkości) niższych od tych zawartych w prognozie Ifo Institut. Przewidywany w innych opracowaniach wzrost oscyluje bowiem *ceteris paribus* zasadniczo poniżej 1% PKB, zarówno dla USA jak i dla UE. Przykładowo, raport zlecony oficjalnie przez Komisję Europejską na potrzeby przygotowania stanowiska Unii przewiduje **wzrost PKB o 0,48% dla Unii** oraz 0,39% dla USA w scenariuszu „ambitnej" liberalizacji oraz, odpowiednio, **o 0,27% dla UE** oraz 0,21% dla Stanów przy scenariuszu bardziej konserwatywnym i – jak można zakładać – bardziej realistycznym[8].

7. Wskazane wyżej statystyki określają wzrost PKB Unii Europejskiej jako całości, można jednak spodziewać się sporego wewnętrznego zróżnicowania potencjalnych korzyści z podpisania TTIP pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, wynikającego z różnych uwarunkowań gospodarczych. W pewnym uproszczeniu można bowiem założyć, że spodziewane efekty TTIP dla każdego konkretnego państwa stanowić będą wypadkową, z jednej strony, zgodności jej struktury produkcji/eksportu ze strukturą importu USA oraz, ze strony drugiej, udziału w jej gospodarce tych sektorów, które są szczególnie zagrożone wzmożoną konkurencją przez stworzenie strefy wolnego handlu. Oczywiście w grę wchodzi wiele innych istotnych, ale trudniejszych do zmierzenia czynników, takich jak skłonność i zdolność krajowych producentów do eksportu, zwłaszcza poza granice Unii, tradycje wzajemnego handlu i związane z tym istniejące sieci kontaktów, preferencje odbiorców w obydwu państwach itp.

Szanse dla polskiej gospodarki

8. Spośród dostępnych opracowań, tylko analizy Ifo Institut szczegółowo określają prognozowany wzrost dla wszystkich poszczególnych państw UE (czynią to jednak tylko dla scenariusza „głębokiej liberalizacji"), wskazując, że największych wzrostów PKB spodziewać się może Wielka Brytania (9,7%), Irlandia (6,93%), Hiszpania (6,55%) a także kraje skandynawskie – Szwecja (7,3%) i Finlandia (6,24%). Średni wzrost w Unii miałby wynieść

[3] Kommerskollegium 2012, str. 17.
[4] Ifo Institut 2013a, str. 24.
[5] Kommerskollegium 2012, str. 17.
[6] Ifo Institut 2013a, str. 29 - 30.
[7] Ifo institute 2013a, str. 10, CEPS 2014b, str. 4.
[8] CEPR 2013a, str. 46.

4,95%, przy czym **polskie PKB** miałoby urosnąć poniżej tego poziomu, tylko o **3,73%.** Również największy partner handlowy Polski, Niemcy, odnotowałby wzrost poniżej średniej na poziomie 4,68% PKB[9]. Jak już wspomniano, inne analizy wskazują ogólnie o wiele niższy wzrost PKB Unii jako całości, przekładający się na niższe wzrosty poszczególnych jego członków, np. na poziomie 0,4% dla Niemiec i Wielkiej Brytanii[10], 0,18% dla Szwecji[11] czy 0,25 – 0,72% dla Holandii[12]. Ostrożnie prognozując, należy spodziewać się, że również wzrost PKB Polski będzie plasował się w takim rzędzie wielkości.

9. Wydaje się, że równocześnie uzasadnione jest przypuszczenie – formułowane przez Ifo Institut – że wzrost ten może plasować się blisko średniej unijnej lub nieco poniżej. Za największą część eksportu towarowego Polski do USA odpowiada bowiem sprzedaż maszyn i urządzeń mechanicznych (27,6%), dla których prognozuje się dość niski wzrost eksportu do Ameryki, tylko o ok. 6,7 – 7,7%. Lepsze perspektywy rozwoju handlu wiążą się z eksportem maszyn i urządzeń elektrycznych (10,1% polskiego eksportu) - możliwy wzrost o 18 - 35% - oraz środków transportu poza samochodami, m.in. statków powietrznych i kosmicznych oraz ich części (7,7% eksportu), a także statków wodnych (4,3% eksportu), dla których przewiduje się wzrost sprzedaży o 13% - 25%. Polska może natomiast odnieść pośrednie (choć potencjalnie znaczne) korzyści związane z prognozowanym drastycznym wzrostem eksportu pojazdów samochodowych (o 71 – 148%)[13] z uwagi na swoją rolę podwykonawcy w łańcuch dostaw kilku dużych europejskich koncernów, przede wszystkich niemieckich (Opel, Volkswagen) i włoskich (Fiat).

10. Biorąc pod uwagę ogólne załamanie polskiej wymiany handlowej ze wschodem kontynentu (Rosja i Ukraina) i przyjmując sceptyczne założenie, że tendencja taka utrzyma się przynajmniej w jakimś stopniu w przewidywalnej przyszłości, otwarcie chłonnego rynku amerykańskiego na polskie produkty może stanowić cenną okazję do zdobycia nowych odbiorców także dla producentów z innych branż. Dotyczy to w szczególności rolnictwa oraz przetwórstwa spożywczego, dla tych dwóch sektorów przewiduje się bowiem wzrost eksportu do USA, odpowiednio, o ok. 16% i o 26 – 45%. Obecnie odpowiadają one za niewielki odsetek polskiej wymiany ze Stanami Zjednoczonymi, choć dla niektórych poszczególnych produktów (np. szynek wieprzowych, wódek) USA to kluczowy rynek zagraniczny[14].

Zagrożenia związane z TTIP

11. Poza prognozowanym ogólnym wzrostem gospodarki UE, w tym gospodarki polskiej, wskazuje się na **ujemny wpływ TTIP** na produkcję i/lub zatrudnienie w niektórych sektorach, szczególnie narażonych na wzmożoną konkurencję z rynku amerykańskiego i państw trzecich (które również mogą skorzystać na przyjęciu TTIP, o czym szerzej w dalszej części

[9] Ifo Institut 2013a, str. 24.
[10] CEPI 2013, str. 11.
[11] Kommerskollegium 2012, str. 17.
[12] Ecorys 2012, str. 36.
[13] Dane o udziale w eksporcie polskim za: Analiza Ministerstwa Gospodarki 2013, str. 35. Dane o wzroście eksportu unijnego powtórzone za: CEPR 2013a, str. 68.
[14] Ibidem.

opinii). Negatywne oddziaływanie liberalizacji handlu transatlantyckiego najmocniej dotknąć ma **przemysłu energochłonnego** oraz produkcji **urządzeń elektrycznych**. Niekorzystny wpływ TTIP może wywrzeć także na produkcję i zatrudnienie w sektorze **innych urządzeń transportowych**, choć skala potencjalnych szkód waha się w tym przypadku od marginalnych (pomijalnych) do niskich.

12. Wpływ na inne branże powinien być zasadniczo pozytywny, neutralny lub negatywny w pomijalnym stopniu[15]; ta ostatnia opcja dotyczy w szczególności niektórych działów sektora usługowego. Poniżej przedstawiamy bardziej szczegółową analizę dla tych sektorów, dla których zidentyfikowano możliwe zagrożenie, a także dla sektora rolniczego.

Produkcja urządzeń elektrycznych

13. Najbardziej negatywny wpływ TTIP może wywrzeć na produkcję oraz zatrudnienie w sektorze **urządzeń elektrycznych**. W powoływanych opracowaniach sektor ten zdefiniowany jest w sposób obejmujący produkcję szerokiego asortymentu towarów, w tym przede wszystkim transformatorów, generatorów i silników elektrycznych a także sprzętu komputerowego, sprzętu RTV (ale nie AGD), baterii, akumulatorów i kabli, oraz lamp i elementów oświetlenia[16]. Dla podkreślenia tego, jakie znaczenie ma omawiany sektor dla gospodarki polskiej, należy powiedzieć, że **w Polsce produkcja urządzeń elektrycznych** odpowiada łącznie za ok. **6,4%** (dane na rok 2012) **całkowitej produkcji przemysłowej**[17].

14. Zależnie od stopnia liberalizacji w zakresie barier pozataryfowych, oczekuje się tutaj - po stronie Unii Europejskiej - **ogólnego spadku produkcji** w wysokości od **-2,1% do -7,28 %** oraz zbliżonego **spadku zatrudnienia**, sięgającego potencjalnie podobnego rzędu, od -2,1% aż do -7% w ambitnym scenariuszu liberalizacji[18]. Różne są natomiast oceny, jakie są źródła przewidywanych spadków.

15. Zgodnie z analizą CEPR, wiąże się ono z konkurencją ze strony państw trzecich. Prognoza tej instytucji zakłada bowiem, że także gospodarka amerykańska doświadczyć może spadku produkcji oraz zatrudnienia o ok. -2%[19]. Ta pozornie paradoksalna sytuacja obopólnej „straty" na wprowadzeniu TTIP wynikać miałaby z tzw. efektu „rozlewania się" („*spill-over effect*") skutków umowy o wolnym handlu na produkcję i kierunki eksportu państw trzecich[20]. Stworzenie wspólnych, jednolitych standardów technicznych dla USA i UE (stanowiących dwie największe gospodarki świata pod względem nominalnego PKB) uczyniłoby bowiem eksport do nich szczególnie atrakcyjny i obniżyłoby koszty produkcji dla producentów z innych krajów, którzy wcześniej musieli adaptować się do dwóch różnych reżimów regulacyjnych. W ten sposób, na wprowadzeniu TTIP stracić mogą gospodarki obydwu jego

[15] CEPR 2013a, str. 60, 73, 75.
[16] CEPR 2013a, str. 104. W powołanym opracowaniu, a w konsekwencji także w niniejszej opinii, za „urządzenia elektryczne" („*electrical machinery*") uważa się produkty objęte kodami 30 – 32 wedle ONZ-owskiej klasyfikacji produktów i usług ISIC Rev. 3.1.
[17] Rocznik Statystyczny Przemysłu, str. 511. GUS posługuje się klasyfikacją PKD, której kody 26 i 27 zdają się łącznie obejmować zakres pojęcia „urządzenia elektryczne" w rozumieniu CEPR 2013a.
[18] CEPR 2013a, str. 61, 74, 76, Ecorys 2012, str. 93, 95, 98.
[19] CEPR 2013a, str. 61, 74, 76.
[20] Impact Assessment Report 2013, str. 41.

stron na rzecz innych państw - jak można podejrzewać, przede wszystkim azjatyckich, takich jak Chiny, Korea Południowa, Tajwan czy Japonia, specjalizujących się w produkcji urządzeń elektrycznych. Zgodnie z takim zapatrywaniem, zagrożenie powstałoby przede wszystkim w takim zakresie, w jakim Unia i Stany Zjednoczone zdecydują się na liberalizację barier pozataryfowych w drodze wprowadzenia jednolitych rozwiązań technicznych, a więc środka najbardziej ambitnego i najtrudniej osiągalnego. W takim wypadku strony TTIP rzeczywiście będą miały - w zasadzie - obowiązek udostępnić swoje rynki każdemu producentowi z państwa trzeciego, które zechce dostosować się do jednolitych regulacji.

16. Do zupełnie innych wniosków dochodzi analiza Ecorys, przewidująca, że na relatywnie dużym spadku produkcji (od -2,1% do -5,5% w długiej perspektywie) i nieco mniejszym spadku zatrudnienia (o -1,4%) w Unii Europejskiej zyskają bezpośrednio Stany Zjednoczone, w których zatrudnienie ma wzrosnąć aż o 5,5%. W niewielkim tylko stopniu zyskać może na wprowadzeniu TTIP Japonia, ale już nie rynki wschodzące z grupy BRICS (m.in. Chiny)[21].

17. Jednocześnie, przedstawiciele europejskiego sektora urządzeń elektrycznych zrzeszeni w organizacji branżowej ORGALIME ogólnie postrzegają liberalizację w ramach TTIP jako szansę dla rozwoju ich działalności poprzez większe otwarcie rynku amerykańskiego. Równocześnie, dostrzegają zagrożenia jakie dla unijnego rynku może nieść nieprawidłowe skonstruowanie TTIP, w szczególności stworzenie na obecnym etapie systemu wzajemnego uznawania standardów, który prawdopodobnie przynosiłby większe korzyści stronie amerykańskiej. Dlatego też głównych szans na zmiany korzystne dla europejskiej producentów szukają przede wszystkim w innych sferach niż rozbieżności między istniejącymi systemami standardów[22].

18. W naszej ocenie jest to właściwe podejście, rozsądnie równoważące ryzyka i szanse jakie wiążą się z TTIP. Szerzej zostanie to omówione w drugiej części opinii, poświęconej środkom prawnym, które podjąć można celem ochrony zagrożonych segmentów rynku unijnego.

Przemysł energochłonny

19. Drugą gałęzią przemysłu, która może odczuć negatywne skutki wprowadzenia TTIP to tzw. **przemysł energochłonny**. Pod tą zbiorczą nazwą kryje się w rzeczywistości szereg różnorodnych branż zajmujących się produkcją i przetwórstwem różnych towarów, które łączy wysokie zapotrzebowanie energetyczne (energochłonność) i w konsekwencji duża wrażliwość na fluktuacje cen energii, odpowiadającej za istotną część kosztów działalności (średnio 10 – 35% całkowitych kosztów produkcji[23]). Do przemysłów energochłonnych zalicza się przede wszystkim: **przemysł metalurgiczny, chemiczny, mineralny** (wyroby ceramiczne, szklarskie, materiały budowlane) i **drzewno – papierniczy**[24].

20. Zagrożenie dla przemysłu energochłonnego w Unii Europejskiej wiąże się z różnicami w cenach energii między Unią a USA, a także - ze względu na efekt „rozlewania się” - wieloma

[21] Ecorys 2012, str. 93, 95, 98.
[22] Orgalime 2014, str. 2 – 9.
[23] European Energy – Intensive Industries 2009, str. 11 – 31.
[24] Ibidem, str. 8 – 31.

innymi państwami świata. Ceny energii elektrycznej są bowiem w UE w uśrednieniu relatywnie wysokie, co wynika w sporej mierze z ambitnej polityki klimatycznej Unii Europejskiej, choć także ze stosunkowo niewielkich własnych zasobów surowców energetycznych i wynikającej stąd konieczności importu. Przykładowo, w roku 2012 średnia cena energii elektrycznej dla odbiorcy przemysłowego wyniosła w UE ok. 0,115 USD/kWh[25], a w USA tylko ok. 0,07 USD/kWh[26] - czyli o ok. 40% mniej. Biorąc pod uwagę, że ceny energii mogą sięgać 30% całkowitych kosztów zakładów przemysłu energochłonnego albo nawet przekraczać tę wartość, jasnym jest, że stanowi to istotną przewagę konkurencyjną. Jest ona przy tym raczej permanentna w dającej się przewidzieć perspektywie, bowiem nie należy spodziewać się w najbliższym czasie ani ograniczenia celów polityki klimatycznej przez UE ani ich znaczącego podwyższenia przez USA. Fluktuacje cen surowców energetycznych w ostatecznym rozrachunku wpływają natomiast w podobnym stopniu na ceny energii na całym świecie.

21. Podobnie - albo jeszcze bardziej niekorzystnie - kształtuje się porównanie cen energii między Unią Europejską a krajami trzecimi o dużym potencjale eksportowym w zakresie poszczególnych branż przemysłu energochłonnego. Przykładowo (wybrano głównych światowych producentów wyrobów stalowych), według publikowanych danych wynoszą one w Indiach od 0,01 - 0,07 USD/kWh, w Chinach od 0,075 – 0,10 USD/kWh, a w Rosji od ok. 0,02 – 0,14 USD/kWh.

22. Nie powinno więc dziwić, że wprowadzenie TTIP może wpłynąć negatywnie na poszczególne branże przemysłu energochłonnego w UE. Przy czym, najbardziej ucierpieć może **przemysł metalurgiczny**, w którego przypadku przewiduje się **spadek produkcji od -0,2% do -1,5%** i **spadek zatrudnienia** sięgający analogicznie **do -1,61%**[27]. Liberalizacja może także, w mniejszym stopniu, ograniczyć zatrudnienie w przemyśle drzewno – papierniczym (do -0,17%)[28].

23. Główne analizy skutków implementacji TTIP nie wskazują na ogólny spadek zatrudnienia ani produkcji w przemyśle chemicznym, a niektóre sugerują nawet dość znaczne wzrosty produkcji (do 2,2%) przy minimalnych zmianach w zatrudnieniu (między -0,1 do +0,1%)[29]). Jednakże, biorąc pod uwagę, że przewaga konkurencyjna produkcji amerykańskiej wynikająca z niższych cen energii ma charakter strukturalny i poniekąd nieunikniony, wydaje się, że nieostrożnym byłoby zupełne wykluczenie takiego ryzyka – nawet biorąc pod uwagę bardzo wysoką efektywność energetyczną europejskiego przemysłu chemicznego.

24. Potwierdza to poniekąd przynajmniej jedna z analiz, która wskazuje, że ewentualne obniżenie produkcji unijnych zakładów na własny rynek spowodowane większą konkurencją ze strony producentów amerykańskich zostanie częściowo skompensowane zwiększeniem eksportu do krajów trzecich na skutek tzw. pośredniego efektu „rozlewania się" („*indirect*

[25] Dane opublikowane przez Eurostat, dostępne na: ec.europa.eu/eurostat.
[26] Dane opublikowane przez US Energy Administration Association, dostępne na: www.eia.gov.
[27] CEPR 2013a, str. 60, 73, 75, Ecorys 2012, str. 93, 95, 98.
[28] Id.
[29] Ecorys 2012, str. 93, 95, 98.

spill-over") następstw strefy wolnego handlu[30]. Mechanizm ten polegać ma na dostosowaniu standardów technicznych w państwach trzecich do tych zharmonizowanych na mocy TTIP ze względu na potencjał gospodarczy utworzonej w efekcie olbrzymiej strefy wolnego handlu. Producentom spoza strefy UE – USA miałoby się nie tylko bardziej opłacać eksportować do niej (bezpośredni efekt „rozlewania się"), ale także wprowadzić we własnym państwie takie same standardy dla osiągnięcia dalszych oszczędności, co z kolei byłoby korzystne dla eksporterów amerykańskich i europejskich (efekt pośredni). Nie negując, że skutek taki może zajść (co jest zresztą jednym z akcentowanych celów długoterminowych utworzenia transatlantyckiej strefy wolnego handlu), wydaje się, że jest to trudne do przewidzenia, zwłaszcza co do skali i tempa takiego procesu, a także stopnia w jakim producenci unijni mogliby z niego skorzystać (np. czy wystarczyłoby to aby mogli konkurować ceną na takich rynkach).

25. Z tego względu można przyjąć, że istnieje co najmniej ryzyko, że także w zakresie przemysłu chemicznego nastąpi pewne obniżenie produkcji lub zatrudnienia, chociaż dane prognostyczne sugerują, że chodziłoby tu o spadki minimalne (poniżej 0,1%). Analizę ryzyka utrudnia fakt, że branża chemiczna jest kluczowym filarem przemysłu europejskiego, a Unia Europejska jest kluczowym producentem i największym na świecie eksporterem w tej branży, odpowiadającym za ponad 40% światowego eksportu[31]. Jest więc to sektor o szczególnym znaczeniu dla UE, zarówno ze względu na ilość kreowanych miejsc pracy jak i na potencjał ekspansji zagranicznej.

26. Dostępne badania nie wyszczególniają prognoz dla przemysłu mineralnego, jednak wydaje się, że i w tym zakresie istnieje – z przytoczonych wyżej powodów – pewne ryzyko konkurencyjne ze strony producentów amerykańskich i z krajów trzecich. Jest ono mniejsze dla produkcji materiałów budowlanych takich jak cement, które pozyskiwane są zwykle z regionu, w którym prowadzone są roboty budowlane.

27. Branże **przemysłu energochłonnego** odpowiadają łącznie za aż **ok. 36% produkcji przemysłowej w Polsce**, w tym przemysł chemiczny za ok. 19,6% (w tym 8,8% na branżę petrochemiczną i produkcję koksu), **przemysł metalurgiczny za ok 11,5%**, **drzewno-papierniczy za 4,9%** i mineralny za 3,6%[32]. Ponadto, warto podkreślić, że ze względów technologicznych stosowane w tej branży zakłady produkcyjne często są duże, zatrudniając liczne załogi i angażując licznych kontrahentów (m.in. dostawców i serwisantów urządzeń, producentów materiałów, pół-produktów, surowców i substancji o zastosowaniu technologicznym, przedsiębiorstw transportowych). Wynika z tego, że ew. spadki produkcji w tym dziale gospodarki mogą mieć szerszy, pośredni zakres oddziaływania. Jego zabezpieczenie przed wzmożoną konkurencją jest zatem z perspektywy gospodarki polskiej, jak i ogólnie europejskiej, szczególnie ważne.

[30] CEPR 2013a , str. 73, 75. CEPR przyjął, że efekt ten pozwoli na zwiększenie zatrudnienia o 0,14 - 0,15% a generalny wpływ TTIP na zatrudnienie w sektorze chemicznym ocenił na +0,08%. Zatem, ewentualny brak przekierowania produkcji na do krajów trzecich spowoduje zneutralizowanie pozytywnych skutków TTIP lub nawet lekki skutek negatywny (do -0,06% na zatrudnienie).

[31] Cefic 2014, str. 9.

[32] Rocznik Statystyczny Przemysłu, str. 511. Dane za 2012 r.

Produkcja innych urządzeń transportowych

28. Poza wskazanymi wyżej sektorami, istnieje możliwe segmentu produkcji tzw. **innych urządzeń transportowych** (tzn. statków powietrznych, kosmicznych i morskich, taboru i lokomotyw kolejowych, tramwajów, rowerów i motorowerów[33]). Dostępne analizy nie są jednak w tym zakresie jednomyślne, prognozując od zupełnie pomijalnych spadków produkcji (-0,08% lub -0,17%[34]) i nieznacznego zmniejszenia zatrudnienia (-0,23%[35]) do bardziej znaczących, choć wciąż relatywnie niewielkich spadków produkcji (-0,9%[36]) oraz większego ograniczenia zatrudnienia (do -3,1%[37]).

29. Przywołane prognozy nie są również jednomyślne przy wskazywaniu przyczyn potencjalnych spadków. O ile bowiem analiza CEPR wiąże je praktycznie w całości ze zniesieniem ceł, wskazując wręcz, że bardziej ambitna polityka liberalizacji barier pozataryfowych zminimalizuje ew. ograniczenie produkcji, o tyle opracowanie Ecorys dochodzi do dokładnie odwrotnych wniosków – sugerując, że głębsza liberalizacja pozataryfowa pogłębi możliwe spadki produkcji. Obie analizy formułują również przeciwstawne wnioski cd. przewidywanych **zmian w eksporcie z UE do USA**; CEPR przewiduje **wzrost w przedziale od 17 – 25%**[38], podczas gdy Ecorys prognozuje spadek o 1,3%[39] (w długiej perspektywie).

30. Do trudności w przewidzeniu losów tego sektora przyczynia się zapewne jego duża wewnętrzna niejednorodność – w rzeczywistości dotyczy on znacznie różniących się od siebie branż, które (poza, statystycznie mało znaczącą, produkcją rowerów i motorowerów) łączy tylko to, że ich produkty są często wykorzystywane w transporcie publicznym lub masowym transporcie towarowym i wymagają zazwyczaj relatywnie wysokich jednostkowych kosztami produkcji. Różne są również pozycje rynkowe producentów z UE i USA w poszczególnych segmentach: w produkcji pojazdów kolejowych Europa jest światowym liderem (ok. 50% globalnego rynku) znacząco wyprzedzając Stany Zjednoczone[40], w produkcji statków morskich również Europa przewyższa USA (i to znacząco)[41], natomiast w produkcji statków powietrznych to USA przewyższają Europę - prawie trzykrotnie (kryterium wartości sprzedaży)[42].

[33] Z godnie z kodem 35 klasyfikacji ISIC Rev. 3.1.
[34] CEPR 2013a, str. 60.
[35] CEPR 2013a, str. 73, 75.
[36] Ecorys 2012, str. 98.
[37] Ecorys 2012, str. 93, 95.
[38] CEPR 2013a, str. 68.
[39] Ecorys 2012, str. 89.
[40] Global Competitiveness in the Rail Industry, str. 15. Dane za 2009 r.
[41] Shipbuilding Statistics, str. 1 - 4. Według danych za 2013 r. (procent udziału w światowej produkcji liczonej w tonażu), w kategorii nowe zamówienia: Europa - 1,1%, Europa - 0,6%, w kategorii ukończone zamówienia: Europa – 1,4%, USA – 0,3%.
[42] 2013 General Aviation Databook, str. 18, 21. Według danych za 2013 r., wartość sprzedaży producentów amerykańskich wyniosła łącznie ok. 11 mld dolarów wobec ok. 4 mld dolarów przez firmy europejskie.

31. Z perspektywy polskiej, sektor wytwarzania „innych urządzeń transportowych" odpowiada wprawdzie za nieznaczny odsetek całkowitej produkcji przemysłowej (ok. 1,3%[43]), ale należą do niego jedne z najlepiej radzących sobie za granicą polskich firm, takich jak Newag i Pesa (pojazdy kolejowe, tramwaje), Solaris (produkujący obok autobusów tramwaje) czy zwłaszcza liczni producenci jachtów (np. Delphi, Galeon), którzy nawet 95% produkcji kierują na eksport. Podobna jest sytuacja rosnącego w znaczenie, także w wymianie handlowej z USA, sektora produkcji statków powietrznych i powiązanego oprzyrządowania (np. Agusta Westland, Sikorsky, Airbus). W tej branży większość przedsiębiorstw to filie/spółki zależne międzynarodowych koncernów (w tym amerykańskich) lokujących produkcję w Polsce z uwagi na niższe koszty pracy oraz wykwalifikowaną kadrę – przejawem tego procesu jest powstanie tzw. Doliny Lotniczej na południowo – wschodnim obszarze kraju. Ogółem, można więc powiedzieć, że segment tzw. „innych urządzeń transportowych" jest bardzo istotny dla polskiej gospodarki ze względu na potencjał wzrostu i napędzania rozwoju naukowego oraz z przyczyn wizerunkowych. Dlatego też decyzja cd. stopnia liberalizacji w tym zakresie jest szczególnie ważna z punktu widzenia interesu polskiej gospodarki.

32. W naszej ocenie bliższe prawdy są te analizy, które widzą w TTIP szanse na wzrost eksportu w tej branży i na jej ogólny rozwój, nawet jeśli będzie on okupiony przejściowym i/lub nieznacznym spadkiem ogólnej produkcji czy zatrudnienia. Wydaje się zresztą dość prawdopodobne, że ew. ograniczenie liczby pracowników dotknie raczej państwa europejskie o wyższych kosztach pracy niż Polska, w przypadku których relokacja produkcji za ocean może mieć silniejsze uzasadnienie ekonomiczne. Warto podkreślić, że za wprowadzeniem TTIP i związaną z tym liberalizacją handlu opowiadają się europejskie zrzeszenia producentów z poszczególnych wyżej wymienionych branż: pojazdów szynowych (UNIFE[44]), statków morskich (SEA[45]), czy statków powietrznych (ASD[46]), zwracając uwagę na ogromne znaczenie barier pozataryfowych w dostępie do rynku amerykańskiego.

33. Reasumując, w naszej ocenie nie jest konieczne ograniczanie liberalizacji handlu w omawianym obszarze, a wręcz w zbiorowym interesie unijnym (a tym bardziej partykularnym interesie polskim) leży jej pogłębienie. Wydaje się też, że ze względu na silną pozycję gospodarek Unii oraz USA w tych obszarach (poza produkcją statków morskich) oraz duże znaczenie barier pozataryfowych (normy bezpieczeństwa, standardy techniczne), harmonizacja standardów mogłoby doprowadzić w dłuższej perspektywie do ich globalnej konwergencji, z korzyścią dla producentów z obszaru TTIP.

Rolnictwo

34. Ze względu na duże społeczno – gospodarcze znaczenie rolnictwa dla państw Unii Europejskiej, w tym Polski, opinia dotycząca wpływu TTIP na gospodarkę nie może pominąć tego wrażliwego sektora.

[43] Rocznik Statystyczny Przemysłu, str. 511.
[44] Zob. komunikat na stronie: www.unife.org/component/topic/topic/32.html.
[45] Ships & Maritime Equipment Association. Zob. "*SEA Europe position paper*" z 9 lutego 2015 r. na www.seaeurope.eu/template.asp?f=publications.asp.
[46] Aerospace & Defence Industries Association of Europe. zob. www.asd-europe.org/communication/fact-sheets/ttip/.

35. W ogólnym rozrachunku, wpływ unijno – amerykańskiej strefy wolnego handlu na całkowitą produkcję i zatrudnienie w rolnictwie (ujętym łącznie z rybołówstwem i gospodarką leśną) powinien być bardzo nieznaczny, wahając się od spadku o 0,1% do wzrostu o 0,07%[47]. Równocześnie, niektóre opracowania wskazują na wewnętrzne zróżnicowanie poszczególnych działów produkcji rolniczej pod względem wpływu, jakie wywrzeć na nie może TTIP. Spadki w produkcji i zatrudnieniu miałyby dotknąć przede wszystkim produkcji mięsnej poza wołowiną (do -3,8%) oraz upraw roślinnych poza zbożami (do -1,5%), a z kolei wzrost możliwy jest w sektorze produkcji mleczarskiej (do 1,6%) oraz olejów roślinnych (do 0,3%)[48]. Równocześnie jednak, możliwe spadki i wzrosty produkcji oraz zatrudnienia w poszczególnych obszarów miałyby ulec ogólnemu zbilansowaniu.

36. Niewątpliwie dużym zagrożeniem, o trudnych do dokładnego określania skutkach, byłoby ograniczenie istniejących w UE mechanizmów dopłat do produkcji rolnej, skupów interwencyjnych i innych form ingerencji państwa w warunki panujące na rynku rolniczym. Ze względu na dużą wagę jaką Unia (w tym jej kluczowi członkowie jak Francja) przywiązuje do tej sfery wydaje się jednak, że zmiany w tym zakresie są mało prawdopodobne. Tylko dla porządku więc należy opowiedzieć się co do zasady przeciwko formułowaniu zobowiązań traktatowych w tym zakresie; ewentualne zmiany unijnej polityki rolnej wymagałyby głębokiej wewnętrznej dyskusji między członkami UE, ponieważ mogłyby zaburzyć istniejącą w tej sferze równowagę między pozycją konkurencyjną producentów z poszczególnych państw.

37. Jak zastrzeżono we wstępie opinii, z uwagi na zakres zadanego pytania zasadniczo nie omawia ona pozagospodarczych aspektów wprowadzenia TTIP. Nie zmienia to jednak faktu, że w przypadku sektora rolniczego mają one szczególnie duże znaczenie, które może rzutować pośrednio także na sferę gospodarczą. Ważnym punktem spornym w relacjach handlowych między Unią Europejską a Stanami Zjednonocznymi od wielu lat jest bowiem różne podejście do problemu uprawy i sprzedaży organizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMO) oraz produktów z nich wytworzonych. Sygnalizujemy istnienie oraz wagę tego zagadnienia dla czysto gospodarczych skutków TTIP, ponieważ można przypuszczać, że stanowić będzie ono przeszkodę dla głębokiej liberalizacji handlu produktami rolnymi w ramach przyszłej strefy wolnego handlu co, pośrednio, może ograniczyć jej wpływ unijny i polski sektor rolniczy.

Sektor usługowy

38. Przyjęcie TTIP może mieć przejściowo minimalnie negatywny wpływ na niektóre branże usługowe: usługi biznesowe, telekomunikacyjne, czy osobiste. Chodzi tu jednak o zmiany w obrotach czy zatrudnieniu rzędu od -0,02% do -0,2%[49], a więc wariacje marginalne.

39. Równocześnie, opracowania zgodnie wskazują, że długoterminowo obroty w tych sektorach powinny wzrosnąć (pomimo równoczesnych minimalnych spadków zatrudnienia), a więc ostateczny wpływ TTIP winien być także w tym zakresie pozytywny. Przychylając się do

[47] Ecorys 2012, str. 98, CEPR 2013a, str. 60, 73, 75.
[48] Ecorys 2012, str. 87.
[49] CEPR 2013a, str. 60, 73, 75, Ecorys 2012, str. 93, 95, 98.

takiego zapatrywania, podkreślamy za innymi komentatorami problemu, że spodziewany wpływ strefy wolnego handlu na handel usługami będzie ogólnie niewielki, ponieważ jest on już obecnie ograniczony znacznie niższymi barierami niż handel towarami. Liberalizacja w tym zakresie nie pozwoli więc na znaczące oszczędności, a zatem nie powinna – dla większości branż usługowych – w istotnym stopniu wpływać na wymianę handlową. Nie ma zatem, jak wynika z dostępnych opracowań, realnego ryzyka, które uzasadniałoby dążenie do ich szczególnej ochrony w ramach TTIP.

Wiarygodność prognoz – ryzyka nieprzewidywalne

40. Zmierzając ku końcowi analizy potencjalnych skutków TTIP, należy podkreślić raz jeszcze wyjątkowość oraz bezprecedensowość tego projektu, zarówno co do skali czysto ekonomicznej (wielkości łączonych gospodarek), jak i potencjalnej „głębokości" wywołanych skutków. Łącząc największą gospodarkę świata – UE – z drugą lub trzecią gospodarką (zależnie od sposobu kalkulacji PKB), którą stanowią USA, TTIP stworzy strefę wolnego handlu obejmującą niemal połowę (ok. 46%) światowego nominalnego PKB lub ok. 1/3 PKB[50] z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej. Ruch taki w zasadzie musi wpłynąć na równowagę ekonomiczną na całym świecie. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że TTIP wyznacza sobie bardzo dalekosiężne cele, mając z założenia „*ambitnie wykracza[ć] poza istniejące zobowiązania w ramach WTO*", a także „*przygotować podstawy do stworzenia norm globalnych*"[51].

41. Jakkolwiek trudno przewidzieć, w jak dalekim stopniu uda się zrealizować te ambitne założenia (niniejsza opinia skłania się raczej ku konserwatywnym ocenom w tym zakresie), to jednak obiektywnie TTIP, choćby przez swój potencjał i rozmach, jest przedsięwzięciem bezprecedensowym. To, z kolei, sugeruje, że wszelkie dostępne prognozy dotyczące jego skutków należy traktować z pewną dozą ostrożności, ponieważ nie istnieje w pełni adekwatny przykład historyczny, w oparciu o który można by zweryfikować poprawność modeli zastosowanych do ich sporządzenia. Wprawdzie za przykład bardzo głębokiej liberalizacji i harmonizacji reguł dotyczących handlu mogłaby posłużyć sama Unia Europejska, jednak zarówno jej ekspansja terytorialna jak i wewnętrzna integracja miała charakter ewolucyjnego, rozłożonego w czasie (na ponad pół wieku) procesu – co do zasady odmiennie niż w przypadku TTIP, choć i w jego przypadku należy oczekiwać mechanizmów rozciągających w czasie implementację przynajmniej pewnych rozwiązań. O nieadekwatności przykładu Unii Europejskiej świadczy również fakt, że ma ona sama w sobie znacznie mniejszą globalną siłę oddziaływania, biorąc pod uwagę jej wielkość w porównaniu do gospodarki całego świata, niż potencjalne połączenie rynków UE i USA.

42. Należy więc liczyć się z tym, że istniejące opracowania prognostyczne dotyczące przewidywanych skutków TTIP nie będą w stanie adekwatnie przewidzieć wszystkich ryzyk (ale potencjalne i korzyści) wynikających z Paktu. Problem ten sygnalizuje już wspomniana

[50] Dane Międzynarodowego Funduszu Walutowego na koniec 2014 r. zgromadzone w bazie *World Economic Outlook*, dostępne na stronie www.imf.org.

[51] *Wytyczne w zakresie negocjacji dotyczących Transatlantyckiego partnerstwa w sprawie handlu i inwestycji między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, przyjęte na posiedzeniu Rady Spraw Zagranicznych (handel) w dniu 14 czerwca 2013 r.*, nr ref. 11103/13, DCL 1, pkt 3. i 7.

wcześniej dramatyczna czasem rozbieżność między ich konkluzjami, potrafiąca wskazywać kilku czy nawet kilkunastukrotnie wyższe lub niższe wskaźniki ekonomiczne *ceteris paribus*.

43. Z tych przyczyn, wydaje się konieczne aby TTIP zawierał ogólne mechanizmy ochronne mogące zadziałać jako swoiste „zawory bezpieczeństwa" na wypadek zajścia gwałtownych zmian w dowolnym sektorze gospodarki, nawet jeśli obecnie nie prognozuje się dla niego negatywnych następstw zniesienia barier w handlu. Prawo WTO pozwala na stosowanie pewnych środków takiego rodzaju, ale tylko w określonych warunkach. Jakkolwiek może istnieć presja aby ograniczyć możliwość stosowania tego rodzaju mechanizmów (być może ze strony amerykańskiej, jeśli wierzyć opracowaniom, które często przyznają Stanom Zjednoczonym więcej potencjalnych korzyści niż stronie europejskiej), to jednak nie powinno być na to zgody, przynajmniej w krótkiej i średniej perspektywie czasowej po wejściu w życie TTIP. Bardziej szczegółowo zostanie to omówione w drugiej części opracowania.

II. ŚRODKI OCHRONY ZAGROŻONYCH SEKTORÓW

Wprowadzenie

44. Punktem wyjścia dla oceny środków, które mogą podjąć negocjatorzy Unii Europejskiej dla ochrony warunków konkurencji w sektorach szczególnie zagrożonych implementacją TTIP jest system prawa Światowej Organizacji Handlu (WTO), której członkami są zarówno USA, Unia Europejska jako całość, jak i wszyscy jej członkowie z osobna. Zobowiązania wynikające z multilateralnych umów międzynarodowych, które łącznie składają się na prawo WTO, są zatem wiążące dla wszystkich aktorów zaangażowanych w negocjacje TTIP. W efekcie, wyznaczają one granice oraz warunki wzajemnej liberalizacji handlu w ramach strefy wolnego handlu między USA a UE, oddziaływując m.in. na zakres i formę ew. środków ochrony. Przekonanie to potwierdza słusznie treść mandatu negocjacyjnego dla przedstawicieli UE, zastrzegając, że negocjowana umowa ma być „*w pełni zgodna z zasadami i obowiązkami w ramach WTO*"[52].

45. Jako uwaga wstępna o charakterze wyjaśniającym, należy dodać, że za podmiot praw i obowiązków wynikających z reguł WTO należy zasadniczo uważać Unię Europejską jako całość, ze względu na jej status unii celnej oraz przekazanie jej przez państwa członkowskie kompetencji w sferze polityki handlowej. Wyraża się to w szczególności reprezentowaniem przez UE interesów wszystkich swoich członków na forum WTO, zwłaszcza w postępowaniach o naruszenie zobowiązań wynikających z prawa handlu międzynarodowego. Dalsza część opinii jest formułowana zgodnie z powyższym spostrzeżeniem.

46. Generalną i podstawową zasadą prawa WTO jest **zakaz dyskryminacji partnerów handlowych**, zarówno na korzyść własnych, krajowych przedsiębiorców (tzw. zasada traktowania narodowego) jak i względem innych członków WTO. Ta druga zasada, ważniejsza z perspektywy niniejszej opinii, zwana jest **zasadą najwyższego uprzywilejowania** lub inaczej MFN (skrót od ang. *„most-favoured-nation treatment"*) i w

[52] Id., pkt 2.

pewnym uproszczeniu nakazuje aby w analogicznych relacjach handlowych traktować każdego członka Światowej Organizacji Handlu tak samo. Jest ona wyrażona m.in. w art. I Układu Ogólnego w Sprawie Taryf Celnych i Handlu z 1994 r. (w skrócie „**GATT"** od ang. *„General Agreement on Tariffs and Trade"*), który reguluje handel towarowy między członkami WTO, oraz w art. II Układu Ogólnego w Sprawie Handlu Usługami z 1994 r. (w skrócie „**GATS**" od ang. „*General Agreement on Trade in Services*"). Oczywiście, od tej ogólnej zasady istnieje szereg wyjątków pozwalających efektywnie na uprzywilejowanie (lub dyskryminowanie) pewnych kategorii państw – partnerów handlowych; odstępstwa takie są jednak w każdym przypadku obwarowane spełnieniem określonych warunków.

47. Z perspektywy TTIP najważniejszy jest wyjątek pozwalający na „dyskryminacyjne" uprzywilejowanie pewnego państwa lub ich grupy poprzez **utworzenie strefy wolnego handlu**. Przewiduje go art. XXIV GATT, a także - w nieco innej postaci - art. V GATS.

Warunki liberalizacji w ramach strefy wolnego handlu

48. Zgodnie z art. XXIV:5(b) GATT, treść przedmiotowego Porozumienia nie stoi na przeszkodzie tworzeniu stref wolnego handlu, pod warunkiem, że **nie doprowadzi to do podniesienia barier handlowych (zarówno ceł jak i barier pozataryfowych) dla członków WTO nieobjętych strefą**. Jest to istotna uwaga dla oceny środków ochronnych, jakie mogą podjąć negocjatorzy UE dla obrony przed wzmożoną konkurencją z państw trzecich mogącą wynikać ze wspomnianego wcześniej efektu „rozlewania się" skutków TTIP.

49. Dodatkowy, niezwykle istotny warunek liberalizacji w ramach strefy wolnego handlu kryje się w jej definicji zawartej w art. XXIV:8(b) GATT. Za strefę taką uważa się bowiem grupę obszarów celnych (np. UE i USA) między którymi eliminuje się cła oraz „inne reguły ograniczające handel" (bariery pozataryfowe) w odniesieniu do „zasadniczo całego" handlu towarowego między tymi obszarami. Kluczowe jest to ostatnie sformułowanie, w oryginale brzmiące „*substantially all*", co nie daje się dosłownie przetłumaczyć na j. polski, ale wyraźnie sugeruje, że liberalizacją powinna być objęta co najmniej znacząca część wzajemnej wymiany towarowej. Do takiej konkluzji prowadzi również orzecznictwo organów orzekających WTO (tzw. Panelu oraz – w II instancji – Ciała Odwoławczego) na gruncie sporu dotyczącego unii celnej między Unią Europejską a Turcją. Ciało Odwoławcze WTO nie przedstawiło wprawdzie jednoznacznej interpretacji omawianego sformułowania, ale potwierdziło, że z jednej strony „*substantially all trade*" to nie to samo co „*all trade*", ale z drugiej jest to o wiele więcej niż „*some trade*"[53]. Można z tego wywieść, że art. XXIV:8(b) GATT pozwala aby liberalizacja wymiany towarowej w ramach strefy wolnego handlu nie obejmowała wszystkich produktów, ale wymaga aby obejmowała co najmniej ich znacząca część.

50. Takie postawienie sprawy pozostawia oczywiście wiele pytań, ale z perspektywy niniejszej opinii jest wystarczające aby stwierdzić, że **ewentualne wyjątki od zasady znoszenia barier w ramach strefy wolnego handlu nie mogą obejmować zbyt szerokich grup**

[53] Sprawa *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products* (*Turkey – Textiles*), sygn. DS34; publikacja raportu Panelu – 31 maj 1999, raportu Ciała Orzekającego – 22 październik 1999 r.

produktów. Patrząc na sprawę z drugiej strony, można powiedzieć, że prawo WTO wymaga aby strefy wolnego handlu – jeśli już są powoływane – miały możliwie kompleksowy i szeroki przedmiotowy zakres zastosowania. Ten pozornie tylko nielogiczny wymóg działania na zasadzie „wszystko albo nic" ma przeciwdziałać obchodzeniu zasady najwyższego uprzywilejowania poprzez zawieranie selektywnych, wąskich przedmiotowo traktatów handlowych.

51. W naszej ocenie kluczowe przy ocenie stopnia dopuszczalnych wyjątków jest kryterium wartości obrotów daną kategorią towarów w stosunku do ogólnej wartości wymiany handlowej (jej proporcjonalny udział) między partnerami strefy. Znaczenie, choć zapewne nieco mniejsze, będzie miało również to, czy wyłączenie obejmie produkty wielu rodzajów oraz należące do wielu taryf celnych. Podejście takie jest zbieżne z ogólną metodyką analizy przyjmowaną przez organy orzekające WTO, patrzące na stosowanie norm prawa handlu międzynarodowego całościowo, ze szczególnym naciskiem na realne uwarunkowania ekonomicznych istniejące w danej, konkretnej sprawie. Kryteria formalne traktuje się raczej pomocniczo.

52. Oczywiście, omawiany wymóg nie oznacza, że członkowie strefy wolnego handlu nie mogą wprowadzać ani zachowywać ogólnych wymogów prawnych dotyczących towarów (np. technicznych, fitosanitarnych, standardów bezpieczeństwa, zasad pakowania i znakowania produktów) wprowadzanych do obrotu na swoim obszarze, które dotykających wszystkich producentów (także krajowych) tak samo. Mówiąc o znoszeniu „*innych reguł ograniczających handel*" art. XXIV GATT odnosi się w naszej ocenie bowiem do tych środków, które z natury służą lub prowadzą do utrudnienia importu lub eksportu, a więc dotyczą w sposób szczególny handlu zagranicznego. Chodzi w pierwszej kolejności o środki takie jak kontyngenty, embarga, systemy zezwoleń (licencji) przywozowych i wywozowych, obowiązki składania zabezpieczeń finansowych u organów celnych przez importerów itp. Naszym zdaniem, regulacje dotyczące samych towarów lub zasad ich wprowadzania do obrotu należą do omawianej grupy w zasadzie tylko wtedy, jeśli mają charakter dyskryminacyjny, czyli wprost nakładają na towary przekraczające granicę dodatkowe wymogi, inne niż dla produktów krajowych (dyskryminacja *de iure*) oraz ew. wymogi wprawdzie formalnie takie same, ale z jakiegoś powodu bardziej uciążliwe dla podmiotów zagranicznych, stawiające je w gorszej pozycji konkurencyjnej (dyskryminacja *de facto*). Tylko takie zróżnicowanie, zarówno w postaci dyskryminacji *de iure* jak i *de facto* powinno ulec eliminacji w ramach strefy wolnego handlu na podstawie art. XXIV GATT.

53. Jest to kluczowa uwaga, bowiem oznacza, że ogólne regulacje dotyczące towarów i obrotu nimi zasadniczo **mogą pozostać różne u różnych członków strefy wolnego handlu**, tak długo jak nie naruszają zasady traktowania narodowego, tj. nie dyskryminują towarów lub przedsiębiorców pochodzących z innych państw należących do strefy. Z tym zastrzeżeniem, UE oraz USA zachowują pełną swobodę wyboru, czy i w jakim stopniu zechcą ujednolicić, zharmonizować lub wzajemnie uznawać swoje normy dotyczące poszczególnych kategorii produktów. Nawet **brak jakichkolwiek ustępstw w tym zakresie nie pozwoli podważać zgodności TTIP z prawem WTO**. Konsekwencje takiego stanu rzeczy są bardzo daleko idące, jak bowiem sugerują dostępne opracowania, za wyjątkiem pewnych szczególnych sektorów, gdzie istnieją bezpośrednie ograniczenia związane z eksportem lub importem (np.

wywóz ropy i gazu z USA) to właśnie sama w sobie rozbieżność norm między USA i UE oraz konieczność dublowania badań i procedur stanowi główną barierę pozataryfową we wzajemnej wymianie towarowej. Możliwość dowolnego kształtowania tychże norm umożliwia ochronę szczególnie wrażliwych obszarów przez zachowanie istniejących odrębności regulacyjnych i związanych z nimi utrudnień.

54. Na gruncie handlu usługami obowiązują zbliżone zasady liberalizacji handlu w drodze umowy międzynarodowej. Zgodnie z art. V GATS wynikające z Porozumienia zobowiązania nie stoją na przeszkodzie przystępowaniu do „umów liberalizujących handel usługami", które niewątpliwie łączyć się ze stworzeniem strefy wolnego handlu. Podobnie jak w przypadku GATT, umowa tego rodzaju nie może zwiększać ogólnego poziomu barier dostępu do rynku dla państw trzecich.

55. Istnieje również warunek dotyczący koniecznego minimalnego zakresu liberalizacji, jest on jednak sformułowany w zasadniczo luźniejszy sposób niż w odniesieniu do handlu towarowego. Wystarczy bowiem, aby umowa liberalizująca handel usługowy miała „znaczący zakres sektorowy" („*substantial sectoral coverage"*), co nie implikuje nawet, że musi obejmować ona większości rynku usługowego. Przypis do art. V GATS wyjaśnia, że dla analizy tej przesłanki znaczenie ma zarówno liczba sektorów, wielkość obrotów handlowych oraz tzw. trybów świadczenia usług („*modes of supply*") objętych umową. Co istotne, dodaje on również, że omawianego warunku nie spełniają umowy z góry wykluczające którykolwiek z możliwych trybów transgranicznego świadczenia usług. Przedmiotowe tryby wymienia art. I:2 GATS, wskazując wśród nich np. świadczenie usług za pośrednictwem przedstawicielstwa handlowego („*commercial presence*") przedsiębiorcy z obcego państwa na terytorium państwa recypienta usługi. Podobnie jak w przypadku wymiany towarowej, w zakresie swojego zastosowania umowa liberalizująca handel usługami powinna eliminować istniejące środki ograniczające dostępu do rynku o charakterze dyskryminacyjnym oraz zapobiegać ich wprowadzaniu w przyszłości.

56. Reasumując, można przyjąć, że zasady ochrony sektorów usługowych poprzez ograniczanie liberalizacji w ramach TTIP są zasadniczo analogiczne do tych dotyczących handlu towarowego, przy czym pozwalają na wyłączenie większej ilości sektorów z zakresu umowy. Równocześnie, „twardym" wymogiem jest aby TTIP nie wykluczał z góry żadnego trybu transgranicznego świadczenia usług.

57. Niezależnie od generalnego wymogu kompleksowej liberalizacji handlu, zarówno umowy tworzące strefy wolnego handlu (art. XXIV GATT) jak i liberalizujące handel usługowy (art. V GATS) mogą zachowywać bariery w handlu między swoimi członkami, które są dopuszczalne na gruncie innych przepisów wyjątkowych GATT i GATS. Szczególnie istotne są tutaj postanowienia o tzw. „ogólnych wyjątkach" („*general exceptions*") zawarte odpowiednio w art. XX GATT i art. XIV GATS. Pozwalają one na wprowadzanie środków niezgodnych z tymi traktami (w tym – barier dyskryminacyjnych), jeżeli jest to uzasadnione dążeniem do jednego z wymienionych w nich celów. Należą do nich m.in. ochrona moralności publicznej, zdrowia i życia ludzi, zwierząt oraz roślin, a także cele związane z wyczerpalnymi zasobami naturalnymi. Środki tego rodzaju nie mogą jednak prowadzić do arbitralnej lub nieuzasadnionej dyskryminacji, ani stanowić ukrytego ograniczenia handlu.

Ten ostatni warunek interpretuje się m.in. jako zakaz wprowadzania środków protekcjonistycznych (chroniących własnych producentów) z powołaniem się na ochronę istotnych wartości tylko dla pozoru.

58. Zatem, w ramach TTIP możliwe jest ograniczenie liberalizacji handlu (czyli zachowanie istniejących barier dla towarów i usług amerykańskich) także w tym zakresie, w jakim istniejące obecnie bariery są uzasadnione względami pozagospodarczymi wymienionymi w art. XX GATT i art. XIV GATS. Takie wyłączenia spod zakresu TTIP nie są brane pod uwagę przy ocenie, czy zakres przedmiotowy umowy jest wystarczająco szeroki z perspektywy definicji umowy o strefie wolnego handlu z art. XXIV GATT, czy też umowy liberalizującej handel usługami w rozumieniu art. V GATS.

59. Dla pełności obrazu warto wspomnieć również, że żaden z powołanych przepisów nie wymaga aby TTIP zmieniał same w sobie zasady subsydiowania (pomocy publicznej) produkcji krajowej. W tym zakresie wiążące pozostają ogólne przepisy prawa WTO, zawarte przede wszystkim w art. XVI GATT oraz w Porozumieniu o Subsydiach oraz Środkach Wyrównawczych z 1994 r. („*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*"), zakazujące subsydiów eksportowych a poza tym wprowadzające głównie obowiązki informacyjne.

60. Podsumowując rozważania o granicach środków ochronnych w ramach TTIP, zaznaczamy, że od strony prawnej najbezpieczniejszym rozwiązaniem jest zachowywanie bez zmian rozbieżności między niedyskryminacyjnymi wymaganiami unijnymi a amerykańskimi dotyczącymi odpowiednich kategorii towarów i usług, lub ew. ich odpowiednio ograniczona czy rozłożona w czasie harmonizacja. W przypadku zagrożonych obszarów zachować można również bariery handlowe *sensu stricto*, zarówno taryfowe (cła), jak i pozataryfowe, takie jak kontyngenty czy systemy zezwoleń przywozowych/wywozowych. Tego rodzaju środki ochronne powinny być jednak stosowane oszczędnie, zwłaszcza w obszarze wymiany towarowej, i nie powinny objąć zbyt wielu różnych kategorii towarów i usług, ani zbyt dużej części całkowitych obrotów w wymianie handlowej między USA a UE.

61. Poniżej przedstawiamy bardziej szczegółowe propozycje, odnosząc je także do poszczególnych sektorów, których zagrożenie stwierdziliśmy na podstawie dostępnych opracowań, co zostało opisane w pierwszej części niniejszej opinii.

Ochrona rynku urządzeń elektrycznych

62. Jak sygnalizowano wcześniej, ze względu na zagrożenie ze strony rynków trzecich TTIP nie powinien zmierzać wprost do ujednolicenia standardów technicznych dot. urządzeń elektrycznych (abstrahując od tego, że w praktyce takie rozwiązanie byłoby najprawdopodobniej nieosiągalne w krótkiej czy nawet średniej perspektywie czasowej). Z kolei, głębokie różnice między systemami regulacyjnymi UE i USA przemawiają przeciwko wprowadzeniu systemu wzajemnego uznawania standardów, który mógłby działać na niekorzyść unijnych producentów. W konsekwencji, w naszej ocenie TTIP nie powinien zawierać „twardych" postanowień dotyczących norm technicznych w tej branży. W zakresie

rozbieżności istniejących norm i standardów można natomiast podjąć inne, mniej ambitne kroki.

63. Po pierwsze, TTIP powinien zawierać „miękkie" postanowienia o kooperacji i konsultacji stron przy tworzeniu i zmienianiu norm technicznych w przyszłości. W tym celu tworzy się zwykle odpowiednie ciało złożone z przedstawicieli obydwu stron i ustanawia się pewne procedury, np. periodycznego przeglądu istniejących rozbieżności czy planowanych zmian regulacji, czy zasad konsultacji. Przykładów takich rozwiązań może dostarczyć np. Rozdział 6 zat. „*Technical Barriers to Trade*" oraz Rozdział 26 zat. „*Regulatory Cooperation*" umowy o wolnym handlu między Unią Europejską a Kanadą („*Comprehensive Trade and Economic Agreement*" lub „**CETA**") wynegocjowanej w sierpniu 2014 r. Postanowienia tego rodzaju dają perspektywę na długoterminową harmonizację przepisów, równocześnie pozwalając dostosować jej tempo i zakres do aktualnych warunków rynkowych, zwłaszcza do zdolności podjęcia wzmożonej konkurencji przez własnych producentów.

64. Po drugie, TTIP może wprowadzić możliwość akredytowania instytucji europejskich do wydawania certyfikatów zgodności z normami amerykańskimi, oczywiście na zasadzie wzajemności. Doprowadzi to do pewnego obniżenia kosztów testowania. Rozwiązania tego rodzaju przewiduje np. Rozdział 27 CETA zat. „*Protocol on the Mutual Acceptance of the Results of Conformity Assessment*".

65. Po trzecie, niezależnie od powyższego należy nakłonić USA do wprowadzenia systemu wzajemnego uznawania wyników prowadzonych badań przez swoje poszczególne akredytowane instytucje badawcze (tzw. „*Nationally Recognized Testing Laboratories*" lub w skrócie „**NRTL**"). Jest to krok bardzo postulowany przez branżę, która twierdzi, że jest on dla niej bardziej istotny nawet niż harmonizacja różnych standardów.

66. Wydaje się, że ograniczenie liberalizacji (co najmniej jej tempa) w kluczowym aspekcie dotyczącymi rozbieżnych systemów regulacyjnych będzie wystarczającym środkiem ochrony producentów europejskich. Nie ma zatem przeszkód przeciwko znoszeniu innych barier pozataryfowych oraz ceł.

Przemysł energochłonny

67. Jak wcześniej wspomniano, drugim poważnie zagrożonym sektorem gospodarki jest przemysł energochłonny, a przede wszystkim należąca do niego branża metalowa oraz drzewno – papiernicza. Mniejsze ryzyko, które jednak również może się zmaterializować, dotyczy pozostałych branż, takich jak przemysł chemiczny oraz mineralny.

68. Biorąc pod uwagę, że przyczyną większej konkurencyjności producentów amerykańskich jest niższa cena energii, przekładająca się wprost na niższe koszty produkcji, wydaje się, że środkiem szczególnie dobrze dostosowanym do równoważenia takiej różnicy w kosztach są cła – podstawowy instrument polityki handlowej. Dlatego też, w naszej ocenie, najprostszym środkiem ochrony unijnego przemysłu energochłonnego byłoby **utrzymanie istniejących ceł, przynajmniej przejściowe**. Określenie dokładnej długości okresu przejściowego jest rzecz jasna kwestią negocjacji, ale biorąc pod uwagę dość powolne wywieranie skutków

przez utworzone strefy wolnego handlu (większość badanych analiz przyjmuję perspektywę 10-letnią dla określenia „docelowych" skutków zawarcia TTIP), nie powinien być zbyt krótki.

69. Stworzenie takiego okresu przejściowego przy równoczesnym znoszeniu innych barier, w tym harmonizacji standardów i norm technicznych, ew. elementów wzajemnego uznawania standardów lub wyników badań, pozwoliłoby przedsiębiorcom z omawianej branży na przystosowanie się do perspektywy wzmożonej konkurencji (np. przez inwestycje w technologie energooszczędne), zachowując równocześnie szanse na zwiększenie własnego eksportu do USA.

70. Jest to rozwiązanie rozsądne także z tego względu, że wydaje się w zrównoważony sposób odpowiadać na zagrożenia wynikające z TTIP i związane z nim szanse. Porównując bowiem znaczenie barier pozataryfowych w dostępie do unijnych rynków na produkty z różnych sektorów przemysłu energochłonnego, okazuje się, że najwięcej dodatkowych kosztów (ok. 24%)[54] generują one w przypadku branży chemicznej – teoretycznie najmniej zagrożonej TTIP – podczas gdy koszty te są o wiele niższe dla branży metalowej (ok. 6%[55]) oraz drzewno – papierniczej (ok. 11%[56]), bardziej zagrożonych konkurencją. Nadmierna zachowawczość w zakresie barier pozataryfowych nadmiernie obciążałaby więc branżę chemiczną, która ma największe szanse zyskać na wprowadzeniu TTIP, równocześnie oferując dysproporcjonalnie małą ochronę na rzecz branży metalowej i drzewno – papierniczej, które najbardziej na Partnerstwie mogą stracić. Oczywiście, jak najbardziej możliwe jest odmienne potraktowanie barier pozacelnych dla każdego z sektorów i w takim razie sugerowalibyśmy niewstrzymywanie liberalizacji dla przemysłu chemicznego.

71. Proponując zachowanie barier celnych dla produktów przemysłu energochłonnego, konieczna jest ocena zgodności takiego rozwiązania z art. XXIV GATT, a więc kwestia proporcjonalnej skali utworzonego w ten sposób wyjątku.

72. Relatywnie nieznaczne są udziały w ogólnym eksporcie do USA (dane za rok 2013): przemysłu metalurgicznego (ok. 5%), drzewno – papierniczego (ok. 1%) oraz mineralnego (ok. 1%), łącznie składające się zatem na ok. 7% eksportu unijnego do USA. Mają podobny udział w całkowitym imporcie ze Stanów do UE - ok. 6%[57]. W naszej ocenie, wyłączenie takiej ilości produktów spod ogólnego procesu znoszenia ceł mieściłoby się bez większych wątpliwości w granicach dopuszczonych definicją z art. XXIV GATT, uwalniając od ceł (oraz, jak zakładamy, przynajmniej części barier pozataryfowych) ponad 90% wzajemnej wymiany towarowej.

73. Trudniejsza jest ocena branży chemicznej, która odpowiada za aż ok. 24% unijnego importu i 23% eksportu na linii z USA[58]. Już sama w sobie, proporcja taka zdaje się balansować na

[54] Ecorys 2009, str. 59.
[55] Id., str. 161.
[56] Id., str. 165.
[57] Wszystkie dane za publikacją DG Trade Komisji Europejskiej z dnia 27 sierpnia 2014., dotyczącą danych za rok 2013 (*European Union, Trade in goods with USA*), wedle klasyfikacji produktów HS, str. 7 raportu. Podobne proporcje zawiera zestawienie używające klasyfikacji SITC Rev. 3. Publikacja dostępna na: trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113465.pdf.
[58] Id.

granicy tego, co jest dopuszczalne w ramach reguł WTO, a po dodaniu jej do pozostałych sektorów przemysłu energochłonnego – które bardziej potrzebują ochrony – ew. wyłączenie spod reguł wolnohandlowych dotyczyło by prawie 1/3 wymiany handlowej między USA a UE. Jest to niebezpiecznie wysoka wartość, tworząca podstawę dla formułowania zarzutów, że TTIP nie odpowiada wymogom art. XXIV GATT, a zatem wprowadzone przez USA i UE w jego ramach reguły wzajemnej faworyzacji naruszają zasadę najwyższego uprzywilejowania względem innych państw.

74. To ryzyko prawne, a przy tym niejednolitość prognoz, które ogólnie jednak nie wróżą dużego ryzyka dla sektora chemicznego, zdają się przemawiać przeciwko zachowaniu ceł na produkty chemiczne. Wydaje się, że wystarczającym zabezpieczeniem dla tej branży będzie stopniowość harmonizacji norm i standardów (która i tak jest najbardziej prawdopodobnym sposobem liberalizacji w tym zakresie) regulacyjnych, odpowiadających wszak za lwią część dodatkowych kosztów związanych z handlem zagranicznym, co do zasady większą niż relatywnie niskie cła na produkty chemiczne.

Środki ochronne w sensie ścisłym: cła antydumpingowe i wyrównawcze, zabezpieczenia

75. Jak wcześniej zastrzeżono, bezprecedensowość skali i ambicji TTIP obarcza wszelkie prognozy dotyczące jego wpływu na gospodarkę USA oraz UE sporym ryzykiem błędu. Oczywiście, obok niespodziewanych korzyści, może oznaczać to nieprzewidziane ryzyka. Z tego względu kluczowym jest, aby TTIP zawierał postanowienia pozwalające stronom na korzystanie ze zgodnych z prawem WTO środków doraźnej, nadzwyczajnej ochrony swoich gospodarek w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

76. Środkiem najbardziej z natury dopasowanym do pełnienia funkcji zaworu bezpieczeństwa jest tzw. zabezpieczenie (ang. „*safeguard*”), nazywane przez art. XIX GATT opisowo i dość adekwatnie „*środkiem awaryjnym dotyczącym importu konkretnych produktów*”. Omawiany środek może zostać zastosowany, jeżeli w efekcie nieprzewidzianych okoliczności oraz zobowiązań wynikających z GATT dochodzi do wzrostu importu danego produktu w takich ilościach lub w takich okolicznościach, że grozi to poważną szkodą dla krajowych producentów. Polega on na tymczasowym (dopóki jest to konieczne dla ochrony przed szkodą lub dla jej naprawienia) zawieszeniu stosowania ustępstw wymaganych przez GATT wobec danej kategorii produktu, a więc np. przywrócenia (w ogóle lub w pierwotnej wysokości) ceł czy też wprowadzenie barier pozataryfowych.

77. Na poziomie TTIP środek ochronny tego rodzaju będzie dotyczyłby w pierwszej kolejności zawieszenia ustępstw wynikających z tego traktatu, a więc w efekcie tymczasowe przywrócenie poprzednio obowiązujących zasad w danym sektorze. Jednakże, dla zachowania większego stopnia bezpieczeństwa, TTIP powinien wprost zastrzegać, że możliwe jest stosowanie zabezpieczeń na zasadach określonych w art. XIX GATT oraz w Porozumieniu o Zabezpieczeniach z 1994 (ang. „*Agreement on Safeguards*”), dokumencie należącym do sieci prawa WTO i doprecyzowującym zasady funkcjonowania omawianego środka ochronnego.

78. Dla porządku należy zaznaczyć, że możliwość stosowania zabezpieczeń w rozumieniu art. XIX GATT w ramach strefy wolnego handlu wywołuje pewne kontrowersje wśród ekspertów. W istocie stoi ona bowiem w sprzeczności z podstawowym celem utworzenia takiej strefy, tj. generalnym, wzajemnym otwarciem czy wręcz połączeniem kilku rynków, który to cel w naturalny sposób zakłada pewne przyzwolenie na skutki w postaci zmian i relokacji produkcji oraz zatrudnienia pomiędzy poszczególnymi państwami należącymi do utworzonego obszaru gospodarczego. Co więcej, art. XXIV GATT, wyliczając możliwe odstępstwa od znoszenia barier w ramach strefy wolnego handlu nie wymienia art. XIX, co mogłoby sugerować, że jego zastosowanie jest w takiej sytuacji wykluczone. W naszej ocenie taka interpretacja byłaby jednak nieprawidłowa.

79. Główną zasadą, której chronić ma prawo WTO – w tym GATT oraz GATS – jest zakaz dyskryminacji przedsiębiorców pochodzących z innych krajów członkowskich. Jak wcześniej wspomniano, strefa wolnego handlu stanowi wyjątek od tej zasady, a warunki wyrażone w jej definicji mają zasadniczo dwa cele: zapobiec podwyższenia barier handlowych dla podmiotów pozostających poza strefą oraz zapobiec obejściom reguły najwyższego uprzywilejowania poprzez zawieranie wąskich przedmiotowo umów tworzących „strefy wolnego handlu" na wyselekcjonowane produkty. Nie jest natomiast celem art. XXIV GATT (ani innych przepisów prawa WTO) narzucanie im rozwiązań dotyczących tego, w jaki sposób tworzyć strefy wolnego handlu, czy unie celne, tak aby dobrze realizowały one swoje cele.

80. Tymczasem, tylko taki cel mógłby realizować ogólny zakaz stosowania środków zabezpieczających przed nadmiernym importem w ramach strefy wolnego handlu. Ze względu na dość ścisłe przesłanki stosowania takich środków oraz ich z założenia przejściowy charakter, w zasadzie nie nadają się one bowiem do obchodzenia prawa WTO poprzez stworzenie „fikcyjnej" strefy wolnego handlu i ograniczenie jej rzeczywistego zakresu takimi środkami. Skoro nie mogą one posłużyć do niedozwolonego wyłączania zasady niedyskryminacji (same w sobie będąc dozwolone), to nie ma powodów aby wykładać art. XXIV GATT w sposób, który zabraniałby ich stosowania w ramach strefy wolnego handlu. Nie przekonuje kontrargument, że wśród dopuszczalnych wyjątków od liberalizacji nie wymieniono art. XIX GATT. Stało się tak zapewne dlatego, że (w odróżnieniu od wszystkich wyliczonych w art. XXIV wyjątków) ustanawia on środki o charakterze przejściowym, nadzwyczajnym, które – jeśli nie zostaną zastosowane – w żaden sposób nie wpływają na zakres liberalizacji w ramach strefy wolnego handlu.

81. W orzecznictwie organów WTO omawiany problem nie został jeszcze ostatecznie rozstrzygnięty, ale warto zaznaczyć, że jedyne orzeczenie wprost go dotyczące (wprawdzie tylko Panelu – organu I instancji) potwierdziło generalną dopuszczalność stosowania takiego mechanizmu w strefie wolnego handlu[59].

82. Środkami o zbliżonym charakterze choć węższym zakresie zastosowania są cła antydumpingowe i wyrównawcze, dopuszczalne na podstawie art. VI GATT. Pierwsze z nich

[59] Sprawa *Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear* (*Argentina - Footwear*), sygn. DS121, data publikacji raportu Panelu: 25 czerwca 1999 r.

można nałożyć na produkty sprzedawane po cenach dumpingowych, tj. zasadniczo niższych niż przeciętne ceny w kraju eksportera, a także m.in. niższych niż koszty produkcji w kraju pochodzenia powiększone o odpowiednią marżę i koszty sprzedaży (art. VI:1 GATT, wymienia on też inne sposoby obliczania ceny referencyjnej). Wysokość cła powinna odpowiadać różnicy między oferowaną ceną a referencyjną ceną „prawidłową" określoną zgodnie z art. VI:1 GATT. Z kolei, cła wyrównawcze mogą być nakładane na produkty wspierane przez niedozwolone na gruncie WTO subsydia; ich wysokość odpowiadać ma wysokości udzielonych subsydiów.

83. Już z definicji widać, że środki te są gorzej przystosowane do ochrony przed niespodziewanymi skutkami wprowadzenia TTIP ze względu na konstrukcję ich przesłanek. Przykładowo, środki antydumpingowe w teorii nie mogą służyć do ochrony przed napływem towarów tańszych, jeśli tylko ich cena odzwierciedla poziom cen czy kosztów w kraju pochodzenia. Oznacza to, że trudno na tej podstawie ograniczyć strukturalne przewagi konkurencyjne gospodarki związane z niższymi kosztami, np. energii, bowiem wpływają one w analogiczny sposób na produkty na rynek krajowy jak i na eksport. Z kolei, stosowanie ceł wyrównawczych jest dość agresywnym krokiem we wzajemnych relacjach dyplomatycznych krajów (może być to odebrane jako oskarżenie o atak gospodarczy sponsorowany przez państwo), a także krokiem dość ryzykownym, bowiem może prowadzić do retaliacji i w efekcie wywołać wojnę handlową. Choć to samo można by w zasadzie powiedzieć o zabezpieczeniach oraz cłach antydumpingowych, to jednak bezpośrednie powiązanie ceł wyrównawczych z aktywnością państwową szczególnie naraża na takie ryzyko.

84. Mimo to, naszym zdaniem są one potrzebne w ramach TTIP, bowiem utworzenie strefy wolnego handlu w żaden sposób nie ogranicza możliwości stosowania praktyk dumpingowych ani niedopuszczalnych form subsydiowania produkcji. Rezygnacja z takich mechanizmów jest dopuszczalna tylko na ściśle zintegrowanych obszarach celnych takich jak Unia Europejska, gdzie wytworzono w ich miejsce transgraniczne reguły ochrony konkurencji oraz pomocy publicznej, a także odpowiednie organy ponadnarodowej jurysdykcji wyposażone w kompetencje nadzorcze w tym zakresie.

85. Mając wszystko powyższe na względzie, rekomendujemy aby TTIP wprost zawierał postanowienie pozwalające na stosowanie środków zabezpieczających, a także ceł wyrównawczych i antydumpingowych na zasadach określonych w prawie WTO.

Bibliografia

L.p.	Dane publikacji	Sposób cytowania
1.	*Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment*, Centre for Economic Policy Rearch (CEPR), Londyn, marzec 2013 r.	*CEPR 2013a*
2.	*EU – US Transatlantic Trade and Investment Partnership: Detailed Appraisal of the European Commission's Impact Assessment*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruksela, kwiecień 2014 r.	*CEPS 2014a*
3.	*The Impact of TTIP: The underlying model and comparisons,* Centre for European Policy Studies (CEPS), październik 2014	*CEPS 2014b*
3.	*Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who benefits from a free trade deal?* Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2013 r.	*Ifo Institut 2013a*
4.	*Study of the European Energy – Intensive Industries - The Usefullness of Estimating Sectoral Price Elasticies,* ECORYS SCS, Cambridge, marzec 2009 r.	*European Energy – Intensive Industries 2009*
5.	*Anailza wpływu i efektów umowy o strefie wolnego handlu UE z USA na gospodarkę Polski,* Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa, lipiec 2013 r.	*Analiza Ministerstwa Gospodarki 2013*
6.	*Estimating the Economic Impact on the UK of a Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Agreement between the European Union and the United States*, Centre for Economic Policy Rearch (CEPR), Londyn, marzec 2013 r.	*CEPR 2013b*
7.	*Potential Effects from an EU – US Free Trade Agreeement – Sweden in Focus,* Kommerskollegium, Sztokholm, listopad 2012 r.	*Kommerskollegium 2012*
8.	*Transatlantic Trade: Whither Partnership, Which Economic Consequences?,* Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPI), Paryż, wrzesień 2013 r.	*CEPI 2013*
9.	*Assessing the Claimed Benefits of the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung, Wiedeń, marzec 2013 r.	*OEFSE 2013*
10.	*Dimensions and Effects of a Transatlanic Free Trade Agreement Between the EU and the US*, Ifo Institut, Monachium, luty 2013 r.	*Ifo Institut 2013b*
11.	*Study on „EU – US High Level Working Group”*, ECORYS, Rotterdam, październik 2012 r.	*Ecorys 2012*

12.	*Trade Sustainability Impact Assessment: comprehensive trade and investment agreement between the European Union and the United States of America – Inception Report,* ECORYS, Rotterdam, kwiecień 2014 r.	*Ecorys 2014*
13.	*Impact Assessment Report on the future of EU – US trade relations (Commission Staff Working Paper)*, Komisja Europejska, Strasbourg, 12 marca 2013 r., sygn. SWD(2013) 68 final.	*Impact Assessment Report 2013*
14.	*Rocznik Statystyczny Przemysłu 2014,* Generalny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.	*Rocznik Statystyczny Przemysłu*
15.	*Global Competitiveness in the Rail and Transit Industry*, Worldwatch Institute, Waszyngton 2010.	*Global Competitiveness in the Rail Industry*
16.	*Shipbuilding Statistics*, The Shipbuilder's Association of Japan, marzec 2014.	*Shipbuilding Statistics*
17.	*2013 General Aviation Databook & 2014 Industry Outlook*, General Aviation Manufacturers Association, Waszyngton, 2014.	*2013 General Aviation Databook*
18.	*Non-Tariff Measures in EU – US Trade and Investment – An Economic Analysis*, Ecorys, Rotterdam 2009	*Ecorys 2009*
19.	*The Transatlantic Trade and Investment Partnership negotiations – a way forward,* Orgalime, Bruksela, 8 maja 2014 r.	*Orgalime 2014*
20.	*The European Chemicals Industry: Facts & Figures 2014,* The European Chemical Industry Council (Cefic), 2014.	*Cefic 2014*