



BIULETYN

Nr 39 (1151), 27 marca 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Łukasz Kulesa • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Niemiecki sceptycyzm wobec TTIP: potrzebna większa aktywność Polski

Sebastian Płóciennik

Transatlantyckie partnerstwo na rzecz handlu i inwestycji (TTIP) może przynieść Niemcom wyższy eksport i wzrost gospodarczy. Kontrowersje wokół norm produkcji, konsumpcji, a także zasad ochrony inwestorów wywołują jednak rosnącą niechęć społeczeństwa. Grozi to przedłużeniem, a nawet zablokowaniem negocjacji. To niekorzystny scenariusz, ponieważ w związku z kryzysem na Ukrainie rolą TTIP jest również wzmocnienie wspólnoty transatlantyckiej.

Stosunki transatlantyckie w ostatnich latach trudno nazwać harmonijnymi. Globalna wojna z terroryzmem, kryzys finansowy, a także skandal podsłuchowy podzieliły USA i Unię Europejską. Klimat współpracy może się polepszyć dzięki pogłębieniu więzi gospodarczych. Obie strony negocjują porozumienie, którego celem jest usunięcie barier taryfowych i zmniejszenie pozataryfowych oraz otwarcie rynków usług i zamówień publicznych. Jeśli negocjacje zakończą się sukcesem, powstanie potężny blok gospodarczy, liczący łącznie 820 mln ludzi i mający 50-procentowy udział w globalnym PKB.

Droga do TTIP jest jednak wyboista. Europejczycy obawiają się, że porozumienie będzie zagrożeniem dla wysokich standardów ochrony konsumentów i pracy w Europie oraz wzmocni pozycję dużych korporacji. Narastająca krytyka TTIP zmusiła Komisję Europejską do zawieszenia w styczniu 2014 r. negocjacji najbardziej kontrowersyjnych kwestii. Pojawiają się uzasadnione obawy, czy uda się zakończyć rozmowy przed 2015 r.

W tych okolicznościach zdecyduje zapewne głos największych państw członkowskich UE, zwłaszcza Niemiec. Teoretycznie Berlin powinien być zdecydowanym zwolennikiem TTIP. Już w 1995 r. niemieccy politycy promowali ideę strefy wolnego handlu z Ameryką, w której dostrzegali szansę na pobudzenie eksportu i wzrostu. Dziś argumenty są w zasadzie takie same. Berlin liczy, że w efekcie porozumienia unijny PKB wzrośnie o 120 mld euro i że powstanie 400 tys. miejsc pracy. Co najmniej jedna czwarta z nich przypadnie RFN. Najwięcej ma zyskać sektor średnich firm, dla których ekspansja na rynek amerykański była dotąd zbyt kosztowna. Niemcy liczą też, że TTIP będzie użytecznym narzędziem w przekonywaniu państw trzecich do ustępstw w negocjacjach o globalnym systemie handlu. Coraz bardziej asertywne kraje rozwijające się oraz nowe potęgi przemysłowe mają otrzymać klarowny sygnał: albo kontynuowane będą rozmowy w Światowej Organizacji Handlu, albo regułą staną się umowy bilateralne.

Krytyka TTIP. Powyższe argumenty są ważne, ale stanowią tylko część obrazu. Istnieje szeroki społeczny i polityczny sprzeciw wobec TTIP, nie tylko ze strony organizacji pozarządowych, konsumenckich czy ekologicznych, ale również dużych partii, jak SPD i Zieloni. Najbardziej ogólny zarzut wobec prowadzącej negocjacje Komisji Europejskiej dotyczy pozorowania dialogu społecznego i rzekomego preferowania opinii lobbystów reprezentujących wielki biznes. Europosłowie Zielonych zdecydowali się nawet na demonstracyjne opublikowanie na swojej stronie internetowej nieformalnych zaleceń Komisji na dalsze etapy negocjacji. Resentyment wobec wielkich koncernów nie jest jedyny: niemalą rolę odgrywa też niechęć zwłaszcza lewicowych środowisk do USA. Nie zmienia to faktu, że głównym celem ataku są konkretne zapisy TTIP.

Po pierwsze, krytycy twierdzą, że na podstawie TTIP można podważyć europejskie standardy produkcji i ochrony konsumentów. Zasada „wzajemnego uznawania” reguł może doprowadzić do przeforsowania najmniej wymagających standardów. Niemieckie media pełne są ostrzeżeń przed drobiowym mięsem konserwowanym chlorem, genetycznie modyfikowaną żywnością, czy hormonami wzrostu w produktach mięsnych. Do krytyki coraz częściej

dołącza się rząd. Wewnętrzna notatka przygotowana przez Ministerstwo Środowiska (resort kierowany w obecnym rządzie przez socjaldemokratów) ujawniła, że urzędnicy są zaniepokojeni substancjami chemicznymi dopuszczonymi do produkcji w USA, a zakazanymi w UE. Obaw jest jednak więcej, np. o wydobycie gazu przez szczelinowanie – co ma się stać łatwiejsze po przyjęciu TTIP – a nawet o naruszenie specyfiki systemu finansowego Niemiec, w którym publiczne i małe banki spółdzielcze są specjalnie traktowane.

Po drugie, przeciwnicy TTIP twierdzą, że gwarantuje ono inwestorom zbyt dużą ochronę. Biznes domaga się, by decyzje regulacyjne rządów, które ewidentnie szkodzą interesom firm, mogły być zaskarżane przed specjalnymi sądami arbitrażowymi, a nie krajowymi. Jak dotąd ten rodzaj dochodzenia odszkodowań przewidywały umowy gospodarcze z krajami rozwijającymi się, ponieważ obawiano się o bezstronność lokalnego sądownictwa lub bezprawne wyłączenia. Należy jednak wątpić, czy taki schemat jest konieczny w przypadku członków UE i OECD, dlatego przypuszcza się coraz powszechniej, że firmy chcą w ten sposób blokować niewygodne dla siebie decyzje regulacyjne lub domagać się za nie odszkodowań z pieniędzy podatników.

W Niemczech powyższe obawy nie są nieuzasadnione. Po katastrofie w Fukusimie i decyzji rządu RFN o rezygnacji z energii atomowej szwedzki koncern energetyczny Vattenfall zażądał odszkodowania. Swoje straty wycenił na 3,7 mld euro i pozwał rząd federalny przed specjalnym organem mającym rozstrzygać międzynarodowe spory w sektorze energetycznym. Z podobnymi roszczeniami spotykały się też inne państwa, np. Kanada i Australia, nie wspominając o niektórych krajach rozwijających się. Coraz więcej ekspertów opowiada się za wyłączeniem kwestii regulacji proekologicznych oraz bezpieczeństwa konsumentów z ochrony inwestorów – nie tylko w TTIP, ale także w zawartych już porozumieniach między UE a Kanadą. Niemiecki rząd również idzie w tym kierunku: w marcu padło w Berlinie stwierdzenie, że ochrona inwestorów na taką skalę nie jest konieczna.

Trzecim powodem krytyki TTIP są zbyt optymistyczne oczekiwania Komisji Europejskiej i biznesu dotyczące wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Kwestia ta jest szeroko dyskutowana we Francji, ale odbija się coraz głośniejszym echem w Niemczech. Zwraca się uwagę, że TTIP wymusi deregulację na rynku pracy. Nawet jeśli w ten sposób powstaną miejsca pracy, to będą gorzej opłacane, zwiększy się jedynie zysk międzynarodowych korporacji i ich właścicieli. Obawy dotyczą też energii. Podczas gdy w Niemczech *Energiewende* prowadzi do wzrostu cen energii, w Stanach Zjednoczonych ceny te zmniejszają się dzięki szczelinowaniu. Jeśli rynki zostaną otwarte, przemysł niemiecki może przenieść produkcję do tańszych lokalizacji w USA, co utrudni skuteczną dotąd walkę rządu Angeli Merkel z bezrobociem.

Wnioski. Ambiwalentny stosunek Niemiec do TTIP wynika ze zderzenia dwóch odmiennych sposobów myślenia o gospodarce. Pierwszy z nich, bardziej tradycyjny, skupia się na interesach przemysłu i branż eksportowych oraz wyraźnie popiera pomysł zawarcia umowy. Od pewnego czasu rośnie w siłę również alternatywne podejście, które podkreśla konieczność zrównoważonego rozwoju i wysokiej jakości konsumpcji. Z tego punktu widzenia TTIP w obecnym kształcie nie powinno zostać zawarte.

Do niedawna ostrożność Niemców nie budziła niepokoju Warszawy, ponieważ TTIP postrzegano przede wszystkim jako przedsięwzięcie gospodarcze. Polski eksport do USA stanowi jedynie 2% całości, a więc o wiele mniej niż w Niemczech (7,9%). Dzięki umowie ten udział mógłby wzrosnąć, także dlatego, że polskie firmy są częścią większych europejskich grup przemysłowych, które spodziewają się udanej ekspansji na rynku amerykańskim. Kwestie ochrony inwestorów i standardów nie przyciągały uwagi opinii społecznej i polityków, zapewne dlatego, że Polska już wiele razy musiała się dostosować do przepisów międzynarodowych.

Wskutek kryzysu na Ukrainie i prawdopodobnego konfliktu politycznego z Rosją radykalnie wzrosło znaczenie bezpieczeństwa w polskich kalkulacjach. W nowej interpretacji TTIP może wzmocnić współpracę transatlantycką i ożywić zachodni sojusz. Warszawa ma nadzieję na „powrót” USA do Europy i powstrzymanie ich dryfowania w kierunku obszaru pacyficznego. Wzmocnienie relacji z Waszyngtonem mogłoby mieć wiele konsekwencji praktycznych, np. większą otwartość UE na wydobycie gazu łupkowego i łatwiejszy dostęp do amerykańskich technologii w tej dziedzinie. W sytuacji, gdy bezpieczeństwo staje się istotną podstawą TTIP, chwiejne stanowisko Niemiec powinno zaalarmować Warszawę. Polska musi się bardziej zaangażować w negocjacje, wspierać Komisję Europejską w wypracowywaniu nowych kompromisów, a także oferować krajom UE, zwłaszcza Niemcom, swoiste *quid pro quo*: np. kompromis w sprawie wydobycia gazu metodą szczelinowania za wsparcie w innych dziedzinach, choćby standardów konsumpcji. Szanse na powodzenie takiej strategii są dość duże – ostatecznie wnioski Berlina z kryzysu ukraińskiego mogą być zbliżone do polskich.