



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

BIULETYN

Nr 104 (1852), 25 lipca 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski
Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Perspektywy wejścia w życie umowy UE–Mercosur

Marek Wąsiński, Bartłomiej Znojek

28 czerwca br. Unia Europejska i Mercosur zakończyły trwające z przerwami od dwóch dekad negocjacje umowy stowarzyszeniowej. Dla UE porozumienie stanowi szansę na skuteczniejsze konkurowanie w Ameryce Łacińskiej z Chinami i USA, a dla Mercosuru – impuls do ożywienia integracji gospodarczej i reform w państwach członkowskich. Umowa wzbudza jednak obawy części unijnych rolników o negatywne skutki otwarcia rynku. Z kolei ekolodzy postrzegają ją jako zagrożenie dla środowiska i realizacji polityki klimatycznej. Protesty tych grup mogą utrudnić ratyfikację dokumentu.

Umowa stowarzyszeniowa negocjowana od 2000 r. przez UE i Mercosur – organizację integracji gospodarczej obejmującą Argentynę, Brazylię, Paragwaj i Urugwaj (Wenezuela przystąpiła w 2012 r., ale jest zawieszona w prawach członka) – składa się z trzech części: politycznej, o współpracy w wybranych dziedzinach (np. praw człowieka) oraz handlowej. Dwie pierwsze części zostały uzgodnione przez strony w 2018 r. Osiągnięcie porozumienia w kwestii handlu było możliwe dopiero po przewyciężeniu długotrwałych różnic co do zakresu i zasad wzajemnego otwarcia rynków.

Sprzyjające okoliczności polityczne. Komisji Europejskiej (KE) zależało na zamknięciu rozmów przed końcem jej kadencji upływającej w październiku br. i spodziewanym brexitem. Porozumienie z Mercosurem, zamykające proces liberalizacji handlu UE z większością państw latynoamerykańskich, zwiększy konkurencyjność unijnych firm w regionie. KE chciała wykorzystać szansę na kolejny sukces negocjacyjny po porozumieniach z Japonią i Kanadą oraz na promocję wolnego handlu wobec prób podważania go przez obecne władze USA.

Spośród państw UE na podpisaniu umowy najbardziej zależało Hiszpanii. Wspólnie m.in. z Czechami, Holandią i Niemcami argumentowała, że należy oceniać ogólne korzyści z umowy z Mercosurem, nie zaś różne jej skutki dla poszczególnych sektorów. To stanowisko przeważało nad obawami – wyrażanymi głównie przez Francję, wspieraną przez Belgię, Irlandię i Polskę – że umowa uderzy w interesy europejskiego rolnictwa. Rząd francuski uzależnił też zgodę na podpisanie umowy od uzyskania od Brazylii zapewnienia, że nie wycofa się ona z porozumienia paryskiego w sprawie przeciwdziałania zmianom klimatu.

W przypadku Mercosuru zawarcie umowy było możliwe głównie dzięki prorynkowym rządów w największych państwach bloku – Argentynie i Brazylii. Szczególne zaangażowanie wykazywał argentyński prezydent Mauricio Macri. Od objęcia rządów w 2015 r. priorytetowo traktował zakończenie negocjacji z UE i obawiał się utraty władzy w październikowych wyborach na rzecz opozycji, mniej przychylniej umowie. Z kolei rząd Jaira Bolsonaro – prezydenta Brazylii od stycznia br. – zajął bardziej ugodowe niż poprzednicy stanowisko w rokowaniach z Unią.

UE to pierwszy duży partner, z którym Mercosur podpisał porozumienie o wolnym handlu. Dla południowoamerykańskiego bloku to impuls do pogłębienia jego integracji gospodarczej. Wbrew celom traktatu założycielskiego organizacja nie osiągnęła statusu jednolitego rynku i jest niepełną – obejmującą różne wyjątki od taryfy zewnętrznej – unią celną. Dzięki umowie z UE może zwiększyć swoją atrakcyjność

w trwających negocjacjach z innymi partnerami (np. EFTA i Kanadą) i współpracy w ramach regionu, zwłaszcza z Sojuszem Pacyfiku (obejmującym Chile, Kolumbię, Meksyk i Peru).

Główne postanowienia i ich znaczenie. Zgodnie z dostępnymi szczegółami umowy (jej pełny tekst nie został jeszcze opublikowany) przede wszystkim przewiduje ona wzajemne zniesienie większości cef. Dostęp dla najbardziej wrażliwych produktów będzie wprowadzany stopniowo z zastosowaniem okresów przejściowych i limitów kwotowych. Pod względem oszczędności z tej liberalizacji – szacowanych na 4 mld euro rocznie – umowa może stać się najistotniejszą z dotychczas zawartych przez UE.

Mercosur zobowiązał się do zliberalizowania 91% cef (wg wartości importu): 13% natychmiast po wejściu w życie umowy, a pozostałych – w okresach sięgających 15 lat. Najwięcej czasu na otwarcie rynku będzie miał np. w przypadku samochodów osobowych, a przez 7 lat dopuści maksymalnie 50 tys. sztuk obciążonych połową obecnej stawki 35%.

UE zniesie stawki celne na 92% importu, z czego 76% natychmiast, a pozostałe w ciągu maksymalnie 10 lat. Na przykład przez 6 lat będzie ustanawiać kwotę 99 tys. ton wołowiny obciążonych cłem 7,5% i bezcłową kwotę 180 tys. ton drobiu. Te kontyngenty stanowią ok. 1% rocznej konsumpcji tych towarów w UE, a ich obecny import z Mercosuru przewyższa uzgodnione w umowie limity. Dlatego negatywne efekty liberalizacji dla unijnych producentów będą ograniczone. Organizacje branżowe argumentują jednak, że w państwach Mercosuru standardy hodowli są niższe i w uprawie stosuje się pestycydy zakazane w UE. Umowa dopuści wstrzymanie preferencyjnych zasad handlu w przypadku nadmiernego wzrostu importu lub zagrożenia dla zdrowia.

UE będzie pierwszym podmiotem zagranicznym z równym dostępem do rynku ogólnokrajowych zamówień publicznych w Mercosurze. Rządy bloku zobowiązały się, że podejmą konsultacje z władzami regionalnymi i lokalnymi w sprawie objęcia umową także ich przetargów. Ułatwienia obejmą przepływ specjalistów do zagranicznych filii czy dopuszczenie unijnych firm do świadczenia usług m.in. w sektorze transportu morskiego, telekomunikacji czy e-handlu. Dla UE istotnym ustępstwem ze strony Mercosuru jest wprowadzenie do umowy tzw. oznaczeń geograficznych, czyli ochrony nazw produktów spożywczych ze względu na miejsce produkcji (na liście znalazło się 355 towarów z UE i 220 z Mercosuru). Porozumienie nie przewiduje natomiast kontrowersyjnego mechanizmu rozwiązywania sporów między inwestorami a państwem.

Umowa zawiera też postanowienia dotyczące ochrony klimatu, zobowiązujące sygnatariuszy do wdrażania porozumienia paryskiego i przestrzegania zasad zrównoważonego rozwoju. Ma także umożliwić zablokowanie importu produktów pochodzących z obszarów nielegalnej wycinki lasu – przede wszystkim brazylijskiej części Amazonii. Te regulacje zyskały na znaczeniu z uwagi na rosnące w ostatnich latach tempo wylesiania oraz dążenia rządu Bolsonaro do rozluźnienia przepisów dotyczących ochrony środowiska.

Perspektywy. Przez co najmniej pół roku UE i Mercosur będą uzgadniać i poddawać rewizji prawnej ostateczny tekst umowy. W Mercosurze do jej wejścia w życie wymagana jest zgoda władz poszczególnych państw. W Unii ścieżka ratyfikacji zależy od klasyfikacji dokumentu. Jeśli KE wydzieli część handlową z umowy stowarzyszeniowej (nigdy wcześniej tego nie zrobiła), będzie mogła ją uznać za zawartą według kompetencji wyłącznych. Do jej wejścia w życie wystarczy wtedy zgoda Rady UE (RUE) i Parlamentu Europejskiego (PE). Tylko części polityczna i dotycząca współpracy będą wymagały zatwierdzenia przez każdego członka UE. Jeśli KE potraktuje umowę stowarzyszeniową jako całość (według kompetencji mieszanych), po akceptacji dokumentu przez RUE i PE możliwe będzie tymczasowe stosowanie postanowień. Do ratyfikacji konieczna będzie jednak zgoda wszystkich państw Unii, a w niektórych przypadkach (np. Belgii) także parlamentów regionalnych. Najwcześniej porozumienie mogłoby wejść w życie w 2021 r.

Na przebieg ratyfikacji będą jednak negatywnie oddziaływać nasilające się protesty grup branżowych narażonych na wzrost konkurencji oraz ekologów obawiających się, że potencjalny wzrost eksportu żywności do UE w wyniku umowy doprowadzi do degradacji środowiska naturalnego w państwach Mercosuru. Tym ostatnim głosom wtóruje rząd francuski, który ratyfikację umowy traktuje jako środek nacisku na rząd Brazylii, aby ten chronił Amazonię. Podobne stanowisko będą forsować zieloni w PE. Niepewne jest też, jak ewentualna wygrana opozycji w Argentynie jesienią może wpłynąć na tamtejszy proces ratyfikacji. W rezultacie wejście w życie porozumienia może się opóźnić o kilka lat i będzie zależało – podobnie jak zakończenie rokowań – od sprzyjających uwarunkowań politycznych.

Dla Polski Mercosur nie jest ważnym kierunkiem współpracy gospodarczej – we wzajemnym handlu Polska ma deficyt przekraczający 1,1 mld euro (wartość polskiego eksportu to ok. 600 mln euro). Porozumienie UE z Mercosurem może zwiększyć atrakcyjność tego kierunku dla polskiego biznesu. Jako ważny dostawca w łańcuchach produkcji Polska może zyskać dzięki zwiększeniu rynków zbytu dla europejskich maszyn, samochodów czy produktów chemicznych. Umowa jednak przyniesie wzrost konkurencji dla polskich producentów w sektorze rolno-spożywczym, zwłaszcza wołowiny i drobiu oraz biopaliw. Ich krytyczny głos będzie dominował w debacie na temat skutków umowy i jej ewentualnej ratyfikacji w Polsce.

Wykres 1. Obroty handlowe UE z państwami Mercosuru 2000–2018 (w mld euro)

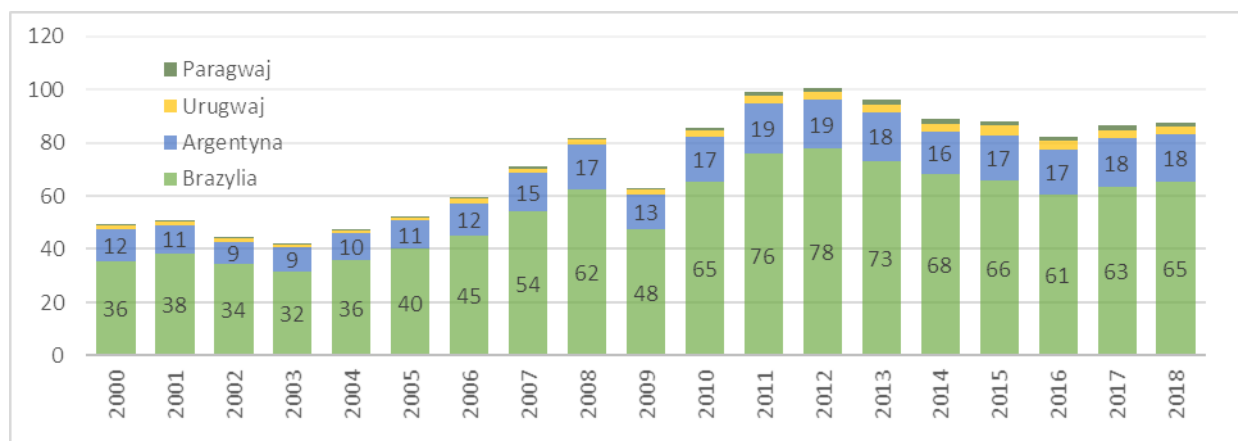
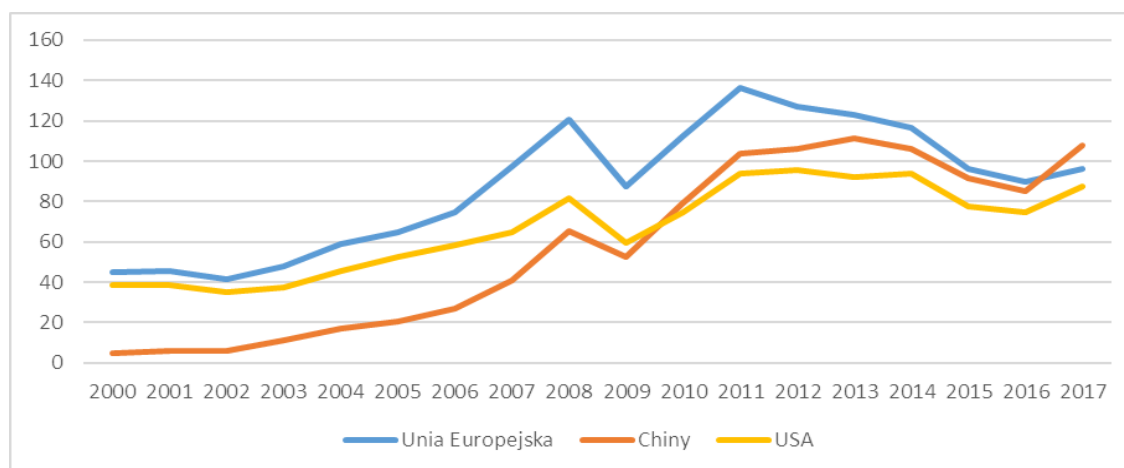


Tabela 1. Handel towarowy wybranych państw członkowskich UE z Mercosurem w 2018 r. (w mln euro)

Państwo UE	Handel z Mercosurem			Handel z partnerami spoza UE	Udział w handlu UE z Mercosurem	Udział handlu z Mercosurem w wymianie poza UE
	Eksport	Import	Razem			
Niemcy	12 773	6 878	19 652	911 979	21,6%	2,2%
Holandia	3 867	9 419	13 286	457 702	14,6%	2,9%
Hiszpania	3 933	6 967	10 900	239 031	12,0%	4,6%
Włochy	5 361	5 355	10 716	377 320	11,8%	2,8%
Francja	5 808	2 956	8 764	379 369	9,7%	2,3%
Belgia	3 840	3 050	6 890	243 582	7,6%	2,8%
Wielka Brytania	2 758	3 739	6 497	488 881	7,2%	1,3%
Polska	540	1 757	2 297	114 322	2,5%	2,0%
Portugalia	946	1 295	2 240	32 236	2,5%	6,9%
Szwecja	1 003	638	1 641	100 487	1,8%	1,6%
Dania	897	640	1 537	64 314	1,7%	2,4%
Austria	1 016	309	1 325	81 836	1,5%	1,6%
UE-28	45 059	45 755	90 814	3 960 160	100%	2,3%

Wykres 2. Główni partnerzy handlowi Mercosuru 2000–2017 (w mld dol.)



Źródło: oprac. własne na podst.: Eurostat (Wykres 1 i Tabela 1) i UN Comtrade (Wykres 2).