

Projekt opinii Europejskiego Komitetu Regionów – Bardziej odpowiedzialna polityka handlowa i inwestycyjna

(2016/C 240/07)

Sprawozdawca: Radny Neale RICHMOND (IE/EPL), Rada Hrabstwa Dun Laoghaire Rathdown**Dokument źródłowy:** Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Handel z korzyścią dla wszystkich – W kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej”

COM(2015) 497 final

I. UWAGI OGÓLNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Z wyraźnym zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji z dnia 14 października 2015 r. zatytułowany „Handel z korzyścią dla wszystkich – W kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej”, w którym dostrzega się istotny potencjał, jaki handel może mieć w zakresie wzrostu, zatrudnienia oraz tworzenia miejsc pracy i w zakresie inwestycji w UE.
2. Popiera ambicje Komisji w zakresie zapewnienia sprawiedliwego podziału korzyści z globalizacji i złagodzenia jej negatywnych skutków oraz pogląd Komisji, że nowoczesne umowy handlowe, by wyrównywać szanse, wymagają wykrócenia poza podejście uwzględniające tylko taryfy oraz położenia nacisku na MŚP. Ponadto zgadza się z Komisją, że polityka handlowa będzie skuteczna jedynie, jeśli Europa nadal będzie dążyć do zniesienia barier utrudniających pełną realizację jednolitego rynku.
3. Z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji, by każda ważniejsza inicjatywa w dziedzinie polityki handlowej podlegała ocenie skutków w kontekście zrównoważonego rozwoju. Przypomina o znaczeniu przeprowadzenia oceny *ex post* i zwraca uwagę, że oceny skutków i inne oceny, przeprowadzane przy należyтым zaangażowaniu wszystkich podmiotów, mają kluczowe znaczenie dla kształtowania solidnej, przejrzystej i opartej na solidnych danych polityki handlowej.
4. Wzywa Komisję do przedstawienia z odpowiednim wyprzedzeniem oceny wpływu na unijny budżet i polityki strukturalne finansowane przez UE (europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji itp.) środków liberalizacji handlu przewidzianych w umowach o wolnym handlu bądź wynikających z wielostronnych porozumień, takich jak kwestia przyznania Chinom statusu gospodarki rynkowej.
5. Podkreśla, że środki finansowane z Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFG) są często krótkoterminowe, i wzywa do zwiększonej koordynacji z innymi strategiami politycznymi UE, a w szczególności z polityką spójności, w celu zagwarantowania, by aktualne dysproporcje regionalne w UE nie tylko nie zwiększały się w dalszym stopniu, lecz by ulegały zmniejszeniu.
6. Uznaje znaczenie gospodarcze harmonizacji przepisów, ponieważ zmniejsza to liczbę norm prawnych, których muszą przestrzegać partnerzy handlowi zawierający umowę. Zwraca jednak uwagę na konieczność zapewnienia, by w ramach takiej harmonizacji umów handlowych UE utrzymywano lub udoskonalano standardy w zakresie ochrony konsumenta, środowiska oraz praw pracowniczych.
7. Oczekuje, że Komisja Europejska wykaże się przejrzystością w odniesieniu do swoich ambitnych planów w zakresie przyszłych międzynarodowych umów handlowych. W tym kontekście zwraca uwagę na ambicję Komisji, by ponownie zdefiniować relacje UE z partnerami w Afryce, Ameryce Łacińskiej i na Karaibach, a także by w dalszym stopniu pogłębić współpracę handlową w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa.

8. Podkreśla kluczową rolę MŚP jako podstawy rozwoju regionalnego i lokalnego, a tym samym spójności całej UE, oraz przypomina, że koszty zasady wzajemnej zgodności z normami międzynarodowymi są zazwyczaj wyższe dla MŚP niż dla korporacji wielonarodowych. W związku z tym przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja uwzględni ważną rolę MŚP w swojej strategii poprzez podkreślenie trudności, jakie mogą napotkać MŚP w odniesieniu do liberalizacji handlu. Wzywa ponadto do stałego angażowania władz regionalnych i lokalnych w przewidziany między Komisją a państwami członkowskimi dialog w sprawie szczególnych potrzeb MŚP.

9. Podkreśla, że trzy kluczowe zasady skuteczności, przejrzystości i wartości mogą być czasem sprzeczne, oraz uznaje zawarty w komunikacie argument, że polityka handlowa powinna uwzględniać oraz ewentualnie także promować wiele innych obszarów polityki, ale oczekuje dokładniejszego wyjaśnienia, jak można tego dokonać w praktyce. Podkreśla przy tym, że interesy gospodarcze nie powinny mieć pierwszeństwa przed gwarantowaniem równego dostępu do usług publicznych.

10. Podkreśla, że przy tworzeniu międzynarodowego sądu inwestycyjnego należy zagwarantować, by w okresie przejściowym, do czasu aż międzynarodowy sąd inwestycyjny w pełni zastąpi wszystkie mechanizmy rozstrzygania sporów inwestycyjnych, o których mowa w umowach handlowych UE, interesy gospodarcze nie miały pierwszeństwa przed prawem właściwych organów publicznych do świadczenia usług publicznych w odpowiedniej kombinacji, jaką organy te uznają za stosowną.

11. Z zadowoleniem przyjmuje ogłoszenie przez Komisję Europejską w dniu 29 lutego 2016 r., że w rozdziale poświęconym ochronie inwestycji w umowie o wolnym handlu między UE a Kanadą (CETA) wykorzystano elementy zmienionego podejścia zaproponowanego przez UE w celu stworzenia bardziej przejrzystego systemu rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem oraz przewidziano:

- bardziej wiążące sformułowanie dotyczące prawa do regulowania na wszystkich poziomach sprawowania władzy kwestii związanych z ochroną inwestycji,
- wprowadzenie stałego i zinstytucjonalizowanego sądu właściwego do rozstrzygania sporów, którego 15 członków zostanie wyznaczonych wcześniej przez strony umowy,
- utworzenie sądu apelacyjnego, który umożliwi zbadanie decyzji z punktu widzenia ich legalności, a także ich anulowanie w wypadku wystąpienia błędu,
- bardziej szczegółowe zasady etyczne w celu unikania wszelkich konfliktów interesów,
- zobowiązanie ze strony UE i Kanady do prac nad utworzeniem stałego wielostronnego sądu lub sądu apelacyjnego ds. inwestycji.

12. Z zadowoleniem przyjmuje stanowisko zajęte przez Komisję w kwestii usług publicznych, zgodnie z którym umowy handlowe UE również w przyszłości nie będą powstrzymywać instytucji rządowych wszystkich szczebli od oferowania, wspierania lub regulowania usług publicznych. Umowy te nie będą również zobowiązywać państw do prywatyzowania jakichkolwiek usług i nie będą im uniemożliwiać rozszerzania zakresu usług świadczonych dla społeczeństwa.

13. Podkreśla, że władze lokalne i regionalne muszą zawsze mieć możliwość decydowania o świadczeniu usług w interesie ogólnym, niezależnie od tego, jak usługi te są świadczone i finansowane.

II. ZALECENIA POLITYCZNE

14. Z zadowoleniem przyjmuje konkluzje Rady uzgodnione na posiedzeniu Rady ds. Handlu dnia 27 listopada 2015 r., ponieważ stanowią one bardzo wyważone podejście, które przesuwa nacisk, ale nie zmienia istoty, polityki handlowej zgodnie z polityką zgraniczną UE.

15. Uważa, że wymiar terytorialny strategii powinien gwarantować, by władze lokalne i regionalne w UE w sposób sprawiedliwy skorzystały ze wzrostu i możliwości inwestycyjnych spodziewanych w wyniku umów o wolnym handlu oraz umów handlowych ogółem, zgodnie z opisem tych umów w komunikacie. Ponadto należy jasno określić, co umowa o wolnym handlu może oznaczać – w odniesieniu do finansowanych z budżetu publicznego działań na szczeblu lokalnym – pod względem zagwarantowania swobody zrzeszania się i samorządności lokalnej.

16. Wzywa, zgodnie z art. 14 i 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i z Protokołem nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, do wyłączenia aktualnych i przyszłych usług świadczonych w interesie ogólnym oraz w ogólnym interesie gospodarczym (w tym m.in. zaopatrzenia w wodę, służby zdrowia i usług socjalnych, systemów zabezpieczenia społecznego i edukacji, gospodarowania odpadami i transportu publicznego) z zakresu umów handlowych będących przedmiotem negocjacji.

17. Uważa, że istnieje wyraźna potrzeba opracowania oraz realizacji regionalnych i lokalnych programów umiędzynarodowienia MŚP, z udziałem lokalnych i regionalnych zainteresowanych stron. Obejmowałyby to również identyfikację luk we wsparciu w celu zmniejszenia dysproporcji oraz negatywnych skutków, które mogą pojawić się na skutek bardziej otwartego handlu w niektórych regionach.

18. Twierdzi, że należy pamiętać, iż handel i inwestycje polegają nie tylko na otwieraniu rynków, co z kolei stymulować będzie konkurencję i innowacyjność, zwiększając konkurencyjność Europy, z tym zaś może się wiązać tworzenie miejsc pracy i wzrost, lecz chodzi w nich również o niezbędny rozwój wszystkich regionów z myślą o wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej i zwiększeniu dobrobytu wszystkich obywateli.

19. Z zadowoleniem przyjmuje położenie nacisku na wartości UE w ramach nowej strategii, a także promowanie podstawowych wartości europejskich, takich jak zrównoważony rozwój oraz prawa człowieka, w ramach umów handlowych, ale uważa, że należy te wartości konkretnie określić.

20. Uznaje, że konwergencja regulacyjna w ramach umów o wolnym handlu na poziomach sektorowych może powodować zbędne powielanie procedur i wymagań licencyjnych, prowadząc do takich samych rezultatów. Ważne jest jednak, aby – w celu uniknięcia przyszłych sporów – sformułować tekst umowy w sposób precyzyjny i sporządzić wyczerpujący „pozytywny” wykaz usług będących przedmiotem porozumień w sprawie handlu usługami.

21. Z zadowoleniem przyjmuje fakt zwrócenia uwagi w komunikacie na niewykorzystany potencjał MŚP oraz na konieczność zapewnienia im odpowiednio ukierunkowanego wsparcia, począwszy od właściwej polityki handlowej.

22. Zauważa, że konwergencja regulacyjna jest szczególnie odpowiednia, jeśli chodzi o tworzenie możliwości umiędzynarodowienia i włączenia w globalne łańcuchy wartości dla MŚP.

23. Uważa, że zrównoważony rezultat we wrażliwych sektorach tradycyjnych, takich jak rolnictwo, powinien być celem we wszystkich umowach o wolnym handlu UE, podobnie jak uznanie produktów wysokiej jakości i ich ochrona międzynarodowa przed podrabianiem.

24. Zgadza się, że nasilenie się debaty na temat polityki handlowej UE stanowi okazję do większego zaangażowania wszystkich zainteresowanych podmiotów w przygotowanie, negocjowanie i wdrażanie naszych różnorodnych inicjatyw w tej dziedzinie. W tym celu należy jednak zapewnić większą niż obecnie przejrzystość.

25. Apeluje o wzmocnione środki służące wspieraniu zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów przez umowy handlowe, inicjatywy z udziałem wielu zainteresowanych stron i inne działania, ze szczególnym naciskiem na wolny, sprawiedliwy i etyczny handel, ochronę środowiska, prawa pracownicze, godne warunki pracy, jak również prawa człowieka, ochronę zdrowia i konsumentów, dobrostan zwierząt, zapewnienie ochrony różnorodności kulturowej i propagowanie rozwoju opartego na handlu, włączając w to pomoc na rzecz wymiany handlowej oraz program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030.

26. Twierdzi, że umowy handlowe powinny zapewniać równe szanse we wszystkich państwach członkowskich UE, we wszystkich regionach, w tym regionach najbardziej oddalonych i terytoriach zamorskich UE oraz we wszystkich odnośnych sektorach, w tym w przemyśle, rolnictwie i usługach. W tym kontekście przyjmuje z zadowoleniem, że Rada podkreśliła potrzebę ułatwiania i usprawniania włączania europejskich przedsiębiorstw – w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw – do globalnych łańcuchów wartości.

27. Z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji do podejmowania środków w zakresie przejrzystości i ma nadzieję, że towarzyszyć mu będą dalsze konkretne środki na rzecz większej dostępności informacji, takie jak obowiązek przejrzystości w zakresie stanowiska negocjacyjnego, dotyczący także innych stron. Krytykuje jednak komunikat za pominięcie bardziej zasadniczych problemów dotyczących przejrzystości w kształtowaniu polityki handlowej na poziomie państw członkowskich UE, np. sposobu formułowania celów polityki handlowej przed rozpoczęciem negocjacji, tzn. na etapie ustalania mandatu przez 28 państw członkowskich.

28. Podkreśla, że prawa konsumenta w UE muszą być lepiej zrównoważone w debacie na temat handlu i wykraczać poza kwestie prywatności, bezpieczeństwa konsumenta oraz jego prawa do wiedzy o produktach. Należy utrzymać i dbać o podstawowe aspekty ochrony konsumenta: informację, przejrzystość i wolność wyboru.

29. Należy położyć równy nacisk na eksportujące i nieeksportujące MŚP w celu zagwarantowania, by korzyści z otwartego handlu i polityki handlowej UE nie ograniczały się wyłącznie do tych MŚP, które mają wkład w gospodarkę eksportową państwa członkowskiego.

30. Zachęca negocjatorów UE, by domagali się włączenia rozdziału na temat małych przedsiębiorstw do wszystkich przyszłych umów handlowych UE.

31. Uważa, że redukcja kosztów regulacji miałyby pozytywny wpływ na małe i średnie przedsiębiorstwa, wolne zawody i samozatrudnionych, gdyż umożliwiłaby im wejście na nowe rynki, na których podwójne systemy między partnerami handlowymi poza umowami o wolnym handlu działają jako bariera dla wejścia, przez co duże przedsiębiorstwa o ugruntowanej pozycji mogą łatwo monopolizować rynek.

32. Wspiera bardziej otwarty handel jako metodę zwalczania niskiego poziomu inwestycji, napędzającą gospodarkę światową w czasach, gdy zadłużenie utrzymuje się na wysokim poziomie.

33. Zwraca uwagę na silny nacisk położony w komunikacie na dwustronne umowy o wolnym handlu, opowiada się jednak za tym, by UE w większym stopniu umiejscowiła swą politykę handlową w ramach wielostronnego programu WTO.

34. Wyraża zaniepokojenie faktem, że coraz większy nacisk na dwustronny program handlowy sprzyja tworzeniu bloków gospodarczych oraz konkurencji dyskryminacyjnej i deregulacyjnej, co odbywa się kosztem słabszych gospodarczo krajów o gorszej pozycji przetargowej.

35. Zwraca uwagę, że coraz bardziej złożona sieć norm i zasad handlowych ma negatywne skutki dla wszystkich stron i wzywa Komisję do zapewnienia synergii i spójności pomiędzy porozumieniami dwustronnymi, plurilateralnymi i wielostronnymi, które są w trakcie negocjacji; nowe porozumienia również powinny opierać się na zasadach jasności, przejrzystości i uproszczenia.

36. Wnioskuje, aby w polityce handlowej UE uwzględniane było w szczególności promowanie handlu w sektorach, w których UE jest światowym liderem, np. w dziedzinie zielonej technologii.

37. Wnioskuje, aby samorządy regionalne oraz lokalne i regionalne izby handlowe lub odpowiadające im organizacje przedstawicielskie/zrzeszające były należycie informowane o problemach i możliwościach stwarzanych przez wzmożony handel międzynarodowy. Jest to szczególnie istotne dla MŚP, ponieważ mogą one nie mieć zasobów do monitorowania rozwoju handlu światowego we własnym zakresie.

38. Uważa, że polityka handlowa musi być bardziej spójna z polityką wspierania krajów rozwijających się, nie pomijając jednak przy tym strategicznego rozwoju i stałego wzrostu gospodarczego UE.

39. Podkreśla, że normy pracy, wraz z ośmioma podstawowymi konwencjami Międzynarodowej Organizacji Pracy, muszą być w jednakowym stopniu stosowane we wszystkich rozdziałach umów handlowych. Umowy te powinny zawierać klauzulę rewizji pozwalającą stronie na wystąpienie z umowy bądź zawieszenie zobowiązań w wypadku naruszenia norm pracy i standardów socjalnych.

40. Podkreśla, że w odniesieniu do umów inwestycyjnych nadrzędne znaczenie mają zobowiązania do wyodrębnienia legalnych środków polityki publicznej do przeciwdziałania problemom stwarzanym przez umowy o wolnym handlu, ponieważ nie powinno być żadnych przeszkód dla państwa członkowskiego w dążeniu do zastosowania legalnych środków polityki publicznej, takich jak kampanie przeciwko paleniu tytoniu.

41. Zwraca uwagę, że dyskusja na temat rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem oraz systemu sądów ds. inwestycji jest skomplikowana i wzywa do tego, by spory prawne, które dotyczą dotrzymania umów handlowych, były prowadzone w sądach państwowych w siedzibie strony pozwanej oraz w języku i na podstawie przepisów prawnych obowiązujących w kraju strony pozwanej. Musi istnieć także możliwość apelacji, a mechanizmy rozstrzygania sporów między państwami powinny opierać się na procedurach obowiązujących na szczeblu WTO.

42. Wzywa ponadto Komisję do zagwarantowania, że do momentu utworzenia systemu sądów ds. inwestycji mechanizmy rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem oparte na klauzulach najwyższego uprzywilejowania nie będą stosowane bez ograniczeń, poza zakresem odpowiedniej umowy handlowej.

43. Twierdzi, że w przypadku umów handlowych, nawet po ich uzgodnieniu i ratyfikowaniu, konieczny jest mechanizm (rodzaj nadzorującego organu regulacyjnego), który pozwoli na dostosowania techniczne, jak również klauzula przeglądu dotycząca możliwości ponownego zbadania danej umowy i przepis umożliwiający odwołanie w każdym momencie decyzji dotyczących liberalizacji, w tym decyzji podejmowanych przez samorzady lokalne i regionalne w ramach przypadających im kompetencji.

44. Podmioty reprezentujące UE i partnera handlowego lub partnerów handlowych w ramach tego organu powinny być ponadto dobrze poinformowane; należy także zapewnić wyważone reprezentowanie interesów.

45. Podkreśla, że ważne jest podejmowanie próby uproszczenia handlu z wszystkimi innymi krajami, z którymi UE nie zawarła umowy o wolnym handlu.

46. Zgadza się, że zrównoważenie relatywnego wkładu rozwiniętych i wschodzących gospodarek do systemu jest zasadniczym warunkiem dalszych postępów w przyszłości.

47. Podkreśla, że żadna umowa handlowa UE nie może prowadzić do niższego poziomu ochrony konsumentów, środowiska, pracowników i ochrony socjalnej niż ochrona oferowana obecnie w UE i w poszczególnych państwach członkowskich. Należy też zachować możliwość dalszego rozwijania tej ochrony. Komitet zaleca wzmocnienie tych zasad i szczegółowe wyjaśnienie, że mają one zastosowanie także w zakresie bezpieczeństwa produktów, ochrony zdrowia, dobrostanu zwierząt i ochrony danych. Oczekuje się, że utrzymana będzie swoboda działania Unii Europejskiej oraz parlamentów i rządów państw członkowskich i tym samym zagwarantowana będzie możliwość demokratycznego wpływu obywateli w tym zakresie.

48. Apeluje o środki wspierające konsumentów w kontekście transgranicznego handlu towarami i usługami z krajami trzecimi, np. w formie internetowych działów pomocy technicznej, które dostarczają informacji lub porad w związku ze sporami.

49. Popiera włączenie postanowień dotyczących przeciwdziałania korupcji do umów handlowych jako kolejny środek do zagwarantowania, by wszystkie przedsiębiorstwa i konsumenci mogli dążyć do uzyskiwania korzyści z umowy, przez co zredukuje się rozbieżności między regionami.
50. Uważa, że Komitet Regionów odgrywa integralną rolę w dbaniu o to, aby korzyści z umów handlowych były odczuwane na poziomie lokalnym i regionalnym, oraz w analizowaniu tych umów, których korzyści nie są odczuwane na bardziej lokalnym poziomie.
51. Podkreśla, że UE musi włączyć zamówienia publiczne do międzynarodowych umów handlowych, zapewniając jednocześnie efekt dźwigni w negocjacjach, aby zareagować na dysproporcje między otwartością unijnych rynków zamówień publicznych a restrykcyjnymi praktykami najważniejszych partnerów handlowych.
52. Z zadowoleniem przyjmuje zmieniony wniosek Komisji Europejskiej w sprawie instrumentu dotyczącego udzielania zamówień publicznych w kontekście międzynarodowym⁽¹⁾ oraz podkreśla, że narzędzie to może przyczynić się do zwalczania korupcji w krajach trzecich. Ponadto wnioskuje o wyważone stosowanie tego instrumentu, aby zapobiec wykorzystywaniu go do ochrony lub zamykania unijnych rynków zamówień publicznych.
53. Zwraca uwagę na szczególne potrzeby MŚP w UE oraz trudności, jakie mogą się przed nimi pojawić w związku z wchodzeniem na rynki zamówień publicznych w krajach trzecich. Z zadowoleniem przyjmuje więc fakt, że instrument ten nie będzie miał zastosowania do ofert składanych przez MŚP z UE, jak również fakt, że jego stosowanie będzie ograniczone do zamówień powyżej pewnego progu.

Bruksela, dnia 8 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA

⁽¹⁾ COM(2016) 34 final.