

Małgorzata Czerwińska

**ZMIANY W AUTONOMICZNEJ I TRAKTATOWEJ  
POLITYCE HANDLOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ W XXI W.  
INICJATYWY I DZIAŁANIA POLSKIEJ PREZYDENCJI**

**Wprowadzenie**

Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej realizowana jest na szczeblu wspólnotowym (ponadnarodowym) od 1 stycznia 1970 r., zaliczana jest więc do jednej z najstarszych wspólnych polityk Wspólnoty, dłużej realizowana jest tylko wspólna polityka rolna. Na przestrzeni tych kilkudziesięciu lat zmieniały się zarówno instrumenty polityki handlowej jak i handlowe relacje z krajami trzecimi, czyli traktatowa polityka handlowa, rozszerzeniu uległ także w ostatnich latach jej zakres przedmiotowy.

Pół roku to z perspektywy polityki handlowej niewiele, negocjowanie umów handlowych trwa o wiele dłużej, nawet postępowanie antydumpingowe może być prowadzone przez 12 miesięcy, z możliwością przedłużenia do 15 miesięcy. Dlatego też w czasie trwania polskiej prezydencji (od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r.) we wspólnej polityce handlowej nie zaszły zasadnicze zmiany z uwagi na zbyt krótki horyzont czasowy. Celem opracowania jest zatem ukazanie zmian i wskazanie tendencji, jakie zaszły we wspólnej polityce handlowej (zarówno autonomicznej, jak i traktatowej) w ostatnich kilkunastu latach, a na tym tle wskazanie inicjatyw i działań podejmowanych w czasie polskiej prezydencji, tj. w drugiej połowie 2011 r. Były one szczególnie widoczne w zakresie traktatowej polityki handlowej, obejmującej relacje z krajami trzecimi, a w szczególności z krajami

sąsiadującymi z Unią Europejską. Chodzi tutaj o realizowanie idei otwartej Europy poprzez wzmocnienie Partnerstwa Wschodniego i rozszerzenia UE, a także o Europejską Politykę Sąsiedztwa w wymiarze południowym. Polska konsekwentnie dążyła zwłaszcza do wzmocnienia wschodniego wymiaru polityki sąsiedztwa.

### **Zasady i zakres wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej w świetle traktatu z Lizbony**

Wejście w życie z dniem 1 stycznia 1958 r. traktatu rzymskiego, powołującego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, oznaczało powstanie ugrupowania integracyjnego, opartego początkowo na zasadach unii celnej, a później wspólnego rynku. Integracja Wspólnoty w ramach unii celnej, po wprowadzeniu wspólnej taryfy celnej w handlu z krajami trzecimi w 1968 r. doprowadziła do ukształtowania wspólnej polityki handlowej (WPH). Ta ostatnia jest realizowana na szczeblu wspólnotowym od 1970 r. Podstawy traktatowe dla wspólnej polityki handlowej zostały pierwotnie określone w części III traktatu rzymskiego w Tytule VII – Wspólna polityka handlowa, w artykułach 110–116 oraz w części IV – Postanowienia ogólne i końcowe, w artykule 228 i 229. Główne jej zasady zawarte w traktacie rzymskim do dzisiaj nie uległy zasadniczej zmianie, obecnie są one określone w Tytule II, w artykułach 206 i 207 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Art. 206 TFUE (dawny 131 TWE) mówi o tym, że poprzez utworzenie unii celnej Unia Europejska przyczynia się do harmonijnego rozwoju handlu światowego, stopniowego zniesienia ograniczeń w handlu międzynarodowym i w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych oraz do zmniejszenia barier celnych i innych barier<sup>1</sup>. Natomiast zgodnie z art. 207 ust. 1 (dawny art. 133 TWE) wspólna polityka handlowa, opiera się na jednolitych zasadach, w szczególności w zakresie:

- zmian stawek celnych,
- zawierania umów celnych i handlowych dotyczących handlu towarami i usługami oraz handlowych aspektów własności intelektualnej, bezpośrednich inwestycji zagranicznych,
- ujednoczenia instrumentów liberalizacyjnych (np. autonomicznych środków taryfowych),
- polityki eksportowej,
- środków ochronnych w handlu, podejmowanych np. w przypadku dumpingu lub subsydiów.

W traktacie lizbońskim rozszerzony został zakres przedmiotowy wspólnej polityki handlowej, która obejmuje również umowy dotyczące handlu usługami (poza towarami), handlowe aspekty własności intelektualnej oraz bezpośrednie inwestycje zagraniczne.

---

<sup>1</sup> Art. 206 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, C 83, 30.03.2010.

WPH realizowana jest w dwóch obszarach: autonomicznej i traktatowej polityki handlowej. Autonomiczna polityka handlowa obejmuje wszystkie narzędzia, które Wspólnota stosuje w eksporcie i imporcie, a które bezpośrednio nie wynikają z ustaleń traktatowych. Do takich instrumentów zaliczyć należy taryfę celną i cła (na ich wysokość wpływają jednak również decyzje podejmowane w ramach polityki traktatowej), autonomiczne środki taryfowe (gospodarze kontyngenty taryfowe, zawieszenia poboru cła), środki protekcji uwarunkowanej, czyli takie, które mogą być wprowadzone po spełnieniu określonych przesłanek (środki antydumpingowe, antysubwencyjne i instrumenty ochrony przed nadmiernym importem). Decyzje w zakresie autonomicznej polityki handlowej są podejmowane jednostronnie przez Radę (zwykle kwalifikowaną większością głosów), zazwyczaj na wniosek Komisji Europejskiej.

Traktatowa polityka handlowa kształtowana jest na mocy umów i porozumień międzynarodowych zawieranych przez Wspólnotę z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi (np. WTO). W tytule V w artykule 218 TFUE (dawny art. 300 TWE) stwierdzono, że umowy pomiędzy Unią a państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi są negocjowane i zawierane zgodnie z określoną procedurą, z zastrzeżeniem postanowień szczególnych art. 207 TFUE. Rokowania prowadzi Komisja na podstawie mandatu Rady, w konsultacji ze specjalnym Komitetem ds. Polityki Handlowej (dawny Komitet Artykułu 133). Poza ogólnie obowiązującą zasadą kwalifikowanej większości głosów, w podejmowaniu decyzji przez Radę jednomyślność jest wymagana przy podpisywaniu umów dotyczących handlu usługami i w dziedzinie handlowych aspektów własności intelektualnej, jak również bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jeżeli wymagałyby one wydania przepisów unijnych wymagających jednomyślności (art. 207 ust. 4 TFUE). Ponadto jednomyślność jest wymagana przy rokowaniach i zawieraniu umów w dziedzinie handlu usługami w zakresie kultury i audiowizualnymi, jeśli umowy te mogłyby zagrozić różnorodności kulturowej i językowej Unii. Podobny tryb podejmowania decyzji ma miejsce w przypadku zawierania umów w dziedzinie handlu usługami społecznymi oraz w zakresie edukacji i zdrowia, jeżeli umowy te mogłyby w znacznym stopniu zakłócać działanie krajowego systemu tych usług i wywierać negatywny wpływ na odpowiedzialność państw członkowskich za ich zapewnienie. Jednomyślność jest wymagana jeśli porozumienie dotyczy stowarzyszenia. Często bowiem wraz z umowami handlowymi podpisywane są porozumienia wykraczające poza wymianę handlową, czyli tzw. umowy mieszane, np. umowy stowarzyszeniowe. Wspólnota Europejska od początku swojego istnienia zawierała i nadal zawiera również szereg umów preferencyjnych z różnymi krajami czy grupami krajów o różnym zakresie i skali przywilejów handlowych. Na podstawie kryterium malejących preferencji można wyróżnić następujące umowy handlowe:

– na mocy których tworzona jest unia celna między Wspólnotą a jej partnerami, polegająca na znoszeniu barier handlowych między stronami porozumienia oraz

przyjęciu wspólnotowej taryfy celnej w handlu z krajami trzecimi; umowy o takim charakterze zawarto z Turcją, a także z Andorą i San Marino,

– na podstawie których budowana jest strefa wolnego handlu, oznaczająca zniesienie barier handlowych w postaci ceł, ograniczeń ilościowych między stronami porozumienia, tego typu umowy zostały zawarte w latach 70. XX w. z krajami EFTA, poza tym m.in. z krajami Bałkanów Zachodnich, państwami Basenu Morza Śródziemnego,

– przewidujące jednostronne preferencje celne, przyznane np. krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz pozostałym krajom objętym Powszechnym Systemem Preferencji Celnych (*Generalized System of Preferences* – GSP).

### **Zmiany w zakresie instrumentów wspólnej polityki handlowej w XXI w.**

Instrumenty WPH można dzielić według różnych kryteriów. Dla celów tego opracowania przyjęty został podział, zgodnie ze Wspólnotowym Kodeksem Celnym, na instrumenty taryfowe i pozataryfowe. W pierwszej grupie można wyróżnić narzędzia służące ochronie rynku Wspólnoty, takie jak cła i unijna taryfa celna oraz instrumenty liberalizacyjne, takie jak autonomiczne instrumenty taryfowe, a wśród nich kontyngenty taryfowe i zawieszenia ceł. W grupie instrumentów pozataryfowych wyróżnić należy m.in. środki protekcji uwarunkowanej (instrumenty ochronny przed nieuczciwym i nadmiernym importem), ograniczenia ilościowe oraz środki administrowania obrotem z zagranicą, np. w postaci nadzoru następczego (*a posteriori*) i nadzoru uprzedniego (*a priori*) w imporcie i w eksporcie.

Podstawowy instrument ochrony rynku wewnętrznego Unii Europejskiej to cła i wspólna zewnętrzna taryfa celna (*Common Customs Tariff* – CCT), którą ustanowiono po raz pierwszy na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 1 lipca 1968 r. Stawki celne ustalono wówczas na poziomie średniej arytmetycznej stawek celnych obowiązujących na czterech obszarach celnych EWG (Francja, RFN, Włochy, Benelux). W następnych latach stawki celne były wielokrotnie zmieniane przez Radę (kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji), zarówno autonomicznie, jak i w toku kolejnych negocjacji na forum GATT. Również Nomenklatura Scalona, czyli system klasyfikowania i kodowania towarów w taryfie celnej, ma charakter dynamiczny, ponieważ Wspólnota dokonuje w niej corocznie niezbędnych zmian, np. z punktu widzenia postępu technologicznego, potrzeby rejestracji pewnych grup towarów. Zmiany Nomenklatury Scalonej wynikają również z wielkości obrotu międzynarodowego, jeśli jest on niewielki, niektóre kody mogą zostać „zamknięte”. W efekcie tych zmian znaczne zmniejszyła się liczba linii taryfowych: z ponad 10 300 na początku tego wieku do 9 244 w 2011 r.<sup>2</sup> Zmiany te jednak z punktu widzenia artykułu nie są tak istotne, dlatego zostaną pominięte.

<sup>2</sup> Trade Policy Review: European Communities 2011, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/248, s. 35.

Istotniejszy jest ekonomiczny wymiar CCT, wyrażony przez poziom protekcji celnej, a ten z kolei określony jest przez wysokość stawek celnych.

Tabela 1. Wysokość stawek celnych KNU we wspólnej taryfie celnej w latach 2002, 2004, 2006, 2008, 2011 (w %)

Wyszczególnienie	Średnia stawka celna (w %)				
	2002	2004	2006	2008	2011
Ogółem	6,6	6,5	6,9	6,7	6,4
Towary rolne (wg WTO) <sup>a</sup>	16,6	16,5	18,6	17,9	15,2
Towary nierolne bez ropy naftowej (wg WTO) <sup>b</sup>	4,3	4,1	4,0	4,1	4,1
Stawka zerowa (w % linii taryfowych)	20,8	26,9	26,0	25,3	25,0
Krajowe kominy celne <sup>c</sup> (w % linii taryfowych)	5,7	5,8	5,6	5,3	5,7
Międzynarodowe kominy celne <sup>d</sup> (w % linii taryfowych)	8,6	8,6	9,0	8,4	8,7
Stawki „nieistotne” <sup>e</sup>	12,9	6,8	9,4	9,6	8,8

<sup>a</sup> W aneksie porozumienia o rolnictwie WTO produkty rolne zostały zdefiniowane jako te, które znajdują się w działach 1–24 HS, nie obejmują jednak ryb i produktów rybnych.

<sup>b</sup> Towary nierolne nie obejmują ropy naftowej i produktów ropopochodnych.

<sup>c</sup> Krajowe kominy celne to stawki przewyższające trzykrotnie średnią stawkę celną.

<sup>d</sup> Międzynarodowe kominy celne to stawki celne przekraczające 15%.

<sup>e</sup> Stawki „nieistotne” to stawki niezerowe, mniejsze lub równe 2%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Trade Policy Review: European Communities 2004, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/136, s. 42; Trade Policy Review: European Communities 2007, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/177, s. 43; Trade Policy Review: European Communities 2009, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/214, s. 40 oraz Trade Policy Review: European Communities 2011, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/248, s. 35.

W ostatnim dziesięcioleciu średni poziom stawek celnych KNU w unijnej taryfie celnej (konwencyjnych, wynikających z rokowań na forum GATT/WTO) w wyniku wcześniejszych redukcji nie jest wysoki, kształtuje się poniżej 7% i nieznacznie maleje (6,9% w 2006 r., 6,4% w 2011 r.). Zaznaczyć należy, że wszystkie cła we wspólnej taryfie celnej są związane, a to oznacza, że Wspólnota nie może ich podwyższyć bez udzielenia rekompensaty partnerom handlowym. Stopień protekcji jest oczywiście wyższy w przypadku artykułów rolnych: 15,2% w 2011 r. – 18,6% w 2006 r.; w przypadku towarów nierolnych średni poziom stawek celnych natomiast prawie się nie zmieniał i wynosił ok. 4% (por. tab. 1). We wspólnej taryfie celnej zerową stawkę celną stosuje się wobec 25% spośród wszystkich linii taryfowych (ok. 2,3 tys. towarów spośród 9 241 pozycji taryfowych) w 2011 r., a gdyby uwzględnić jeszcze stawki „nieistotne” (czyli wynoszące maksymalnie

2%), to najniższymi stawkami celnymi byłaby objęta jedna trzecia wszystkich linii taryfowych (tab. 1). Wśród artykułów rolnych w ostatnich latach niezmiennie najwyższe, chociaż wykazują tendencję malejącą, średnie stawki celne (średnia arytmetyczna) obowiązują na produkty mleczne (32,6% w 2011 r.), tytoń (25,8%), zboża (21,6%), zwierzęta żywe i produkty pochodzenia zwierzęcego (22,2%).

Z kolei wśród artykułów nierolnych (zgodnie z klasyfikacją WTO) najwyższe średnie stawki celne dotyczą m.in.: odzieży i tekstyliów (8%), ryb i produktów rybołówstwa (11,1%)<sup>3</sup>. Największa różnica występuje między średnimi stawkami celnymi na wyroby gotowe a półprodukty, odpowiednio: 7,1% i 4,8%. Z kolei średnia stawka celna na surowce jest wyższa niż na półprodukty i wynosi (w 2011 r.) – 6,8%<sup>4</sup>. Wspólnota stosuje bardzo rozbudowany system preferencji celnych, toteż konwencyjne stawki celne stosowane są głównie w przypadku importu z krajów wysoko rozwiniętych, którym nie zostały przyznane żadne preferencje, tj. USA, Kanady, Australii, Nowej Zelandii, Japonii, Hongkongu, Singapuru, Tajwanu. Są to jednak główni zewnętrzni partnerzy handlowi UE.

W celu ochrony rynku wewnętrznego Unia stosuje również, jak wcześniej wspomniano, środki protekcji uwarunkowanej, tzn. środki ochrony przed nieuczciwym (dumping i subsydia) oraz przed nadmiernym importem z krajów trzecich. Obejmują one instrumenty, które mogą być wprowadzone czasowo, ale po spełnieniu określonych warunków, do których m.in. należy wystąpienie dumpingu/subsydiów/nadmiernego importu, wystąpienie szkody dla przemysłu Wspólnoty (albo znacznie rzadziej wykazywana) groźba wystąpienia takiej szkody w przyszłości, wprowadzenie środków ochronnych musi także leżeć w jej interesie. Wraz z malejącą rolą cel i ograniczeń ilościowych – tradycyjnych instrumentów ochrony przed konkurencją zagraniczną, wzrasta znaczenie środków protekcji uwarunkowanej.

Środki protekcji uwarunkowanej (inaczej nazywane środkami o charakterze defensywnym) podlegają zasadom wspólnej polityki handlowej, dlatego też zarówno legislacja, jak i prowadzenie postępowania podlegają instytucjom WE, a w szczególności Komisji Europejskiej.

Pośród wszystkich instrumentów protekcji uwarunkowanej Wspólnota najczęściej wykorzystuje środki antydumpingowe. Ich wprowadzenie musi być poprzedzone – podobnie jak w przypadku pozostałych instrumentów o charakterze defensywnym – przeprowadzeniem postępowania. W latach 2002–2006 wszczynano rocznie około 23–35 takich postępowań, natomiast w ostatnich latach ich liczba znacznie się zmniejszyła: 9 w 2007 r., 15 w 2010 r. i wreszcie 21 postępowań antydumpingowych w 2011 r. Część postępowań jest także umarzana z powodu

<sup>3</sup> W przypadku artykułów rolnych najwyższe stawki celne, bo ponad 100% (w przeliczeniu na stawki *ad valorem*) występowały w 2011 r. w przypadku: grzybów przetworzonych i konserwowanych (200,6% i 153,7%), mleka skondensowanego i śmietany (164,8%), serwatki (139%), oliwy z oliwek (159,3%), niektórych rodzajów mięsa i podrobów jadalnych (157,8% i 122,9%), izoglukozy (120,6%). Z kolei w grupie artykułów nierolnych najwyższe stawki celne występują w przypadku pojazdów samochodowych (22%) oraz ryb (22–26%). *Ibidem*, s. 35–36.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

niewielkiej marży dumpingu lub gdy dumping dotyczy niewielkiej wartości importu. W ostatnich latach liczba stosowanych środków antydumpingowych, głównie ceł antydumpingowych, również nieco się zmniejszyła: 117 środków na koniec 2011 r., w porównaniu do 125 w 2010 r. i 135 w 2009 r. (w 2006 r. stosowano 134 środki antydumpingowe). Nie jest to dużo, podobnie jak niewielki jest udział importu UE, objętego środkami ochrony przed nieuczciwym importem: odpowiednio: ok. 0,6–0,7% w latach 2006–2009, 0,43 % w 2010 r. i jeszcze mniej, bo 0,25% w 2011 r.<sup>5</sup>

W ostatnich latach niezmiennie najwięcej środków antydumpingowych jest stosowanych w przypadku takich produktów jak: chemikalia (ok. jedna trzecia wszystkich tego typu instrumentów w 2010 r.), metale, w tym żelazo i stal (23% w 2010 r.), produkty mineralne (7% w 2010 r.), tekstylia i odzież (6%). Również niezmiennie w ostatnich latach najwięcej, bo średnio ok. 50 środków jest stosowanych wobec Chin, co stanowi ok. 40% wszystkich instrumentów antydumpingowych, a następnie mniej niż 10 wobec: Indii, Rosji i Tajlandii<sup>6</sup>.

Wśród instrumentów liberalizacyjnych stwarzających preferencyjne warunki dostępu do rynku Wspólnoty wymienić należy autonomiczne środki taryfowe w postaci zawieszenia ceł w całości lub w części (*tariff suspensions*) oraz kontyngenty taryfowe (*tariff quotas*). W przypadku gdy produkcja niektórych artykułów w Unii Europejskiej jest niewystarczająca, by spełnić określone wymagania sektorów je wykorzystujących, niezbędny jest więc import z krajów trzecich. Głównym celem ustanawiania autonomicznych środków taryfowych jest zatem umożliwienie przedsiębiorcom wykorzystania surowców, półproduktów, komponentów (nigdy wyrobów gotowych) bez wymogu uiszczania normalnych stawek celnych określonych we wspólnej taryfie celnej. Zawieszenie ceł dotyczy nieograniczonej ilości importowanych towarów *erga omnes*, w okresie, w którym obowiązuje i może być wprowadzone jedynie w przypadku produktów niedostępnych w UE. Natomiast autonomiczne kontyngenty taryfowe (z określeniem ilości, której dotyczą obniżone lub zerowe stawki celne) mogą być otwierane na towary, które są wytwarzane w Unii w niewystarczających ilościach. Stawki celne w ramach kontyngentu celnego wynoszą na ogół zero, podobnie zawieszenia oznaczają również najczęściej obniżenie stawek celnych do zera.

Zawieszenia i kontyngenty taryfowe są poddawane przeglądowi, umożliwia to uwzględnienie nowych wniosków zgłoszonych przez kraje członkowskie (ustalanych na podstawie wniosków przedsiębiorców, ich zrzeczeń oraz propozycji różnych resortów), zmian technicznych w produktach, trendów rynkowych, zmian

<sup>5</sup> Annual Report from the Commission to the European Parliament, COM (2007) 479 final, Brussels 2007, s. 4; Report from the Commission to the European Parliament, COM (2008) 877 final, Brussels 2008, s. 5; Report from the Commission to the European Parliament, COM (2009) 573 final, Brussels 2009, s. 5; Report from the Commission to the European Parliament, COM (2010) 558 final, Brussels 2010, s. 5; Report from the Commission to the European Parliament, COM (2012) 59 final, Brussels 2012, s.5; Report from the Commission to the European Parliament, COM (2012) 599 final, s. 5.

<sup>6</sup> Trade Policy Review..., s. 40.

w kodach Nomenklatury Scalonej (te ostatnie nie wywołują skutków finansowych). W przypadku kontyngentów taryfowych nie jest możliwe przesunięcie niewykorzystanych ilości na kolejny okres kontyngentowy. Zdecydowanie więcej ustanawia się zawieszę, kontyngenty stanowią zaledwie kilka procent wszystkich autonomicznych środków taryfowych. W ostatnich latach liczba wszystkich zawieszę cel nieco się zmniejszyła, w 2011 r. obowiązywały wobec 1,3% wszystkich linii taryfowych, w porównaniu do 1,4% w 2008 r. W 2011 r. obowiązywało ok. 1 500 autonomicznych zawieszę i kontyngentów taryfowych. Stwarzając przedsiębiorstwom unijnym możliwość zaopatrywania się za granicą (przynajmniej przez pewien czas) w tańsze półprodukty, surowce umożliwia się zwiększenie zdolności konkurencyjnej tych przedsiębiorstw, a to w szczególności umożliwia utrzymanie lub tworzenie nowych miejsc pracy, modernizację ich struktury<sup>7</sup>. Autonomiczne zawieszę cel są zwykle ustanawiane na okres pięcioletni i jeżeli w tym czasie były w sposób wystarczający wykorzystywane, zostaną automatycznie przedłużone na następny okres. Większość aktualnie (od 1 stycznia 2009 r.) otwartych zawieszę obowiązuje do końca 2013 r.<sup>8</sup>

W ostatnich latach Wspólnota stosuje niewiele środków antysubwencyjnych, średnio ok. dziesięciu, najwięcej wobec Indii (5 w 2010 r.), pozostałe wobec Brazylii, Iranu, Izraela, Pakistanu, Zjednoczonych Emiratów Arabskich i USA.

W Unii Europejskiej wykorzystuje się również inne środki pozataryfowe reglamentujące i służące administrowaniu obrotu z zagranicą, do których zaliczyć należy kontyngent ilościowy<sup>9</sup>, nadzór następczy (*a posteriori*) i nadzór uprzedni (*a priori*) w imporcie i eksporcie. W ostatnich latach liczba ograniczeń ilościowych w imporcie zmniejszyła się, obecnie stosuje się kontyngenty ilościowe m.in. w imporcie niektórych kategorii tekstyliów z Białorusi, Korei Północnej, a także wyrobów stalowych z Rosji i Kazachstanu; obowiązuje też nadzór uprzedni (*surveillance a priori*) w imporcie niektórych wyrobów, oparty na zasadzie *single checking erga omnes*, z wyjątkiem towarów objętych kontyngentami do Rosji i Kazachstanu.

---

<sup>7</sup> Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący autonomicznych zawieszę i kontyngentów taryfowych, wydany pod koniec polskiej prezydencji, tj. 13 grudnia 2011 r.; Komunikaty instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej, komunikat Komisji dotyczący autonomicznych zawieszę i kontyngentów taryfowych nr 2011/C 363/02, Dz.Urz. UE, C nr 363/6, 13.12.2011.

<sup>8</sup> Zob.: załącznik do Rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2009 z 18 grudnia 2008 r., zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1255/96 zawieszające czasowo cło autonomiczne Wspólnej Taryfy Celnej na niektóre produkty przemysłowe, rolne i rybne, Dz.Urz. UE, L 1, 05.01.2011.

<sup>9</sup> Unijna procedura zarządzania kontyngentami taryfowymi została określona w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 717 z 17.07.2008 r., ustanawiającym wspólnotową procedurę zarządzania kontyngentami ilościowymi, Dz.Urz. UE, L 98, 26.07.2008.



## Powszechny System Preferencji Celnych GSP Unii Europejskiej po 2000 r.

Wspólnota od początku istnienia wspólnej polityki handlowej różnicuje warunki dostępu do swojego rynku. Unia przyznaje wybranym krajom lub grupom krajów preferencje handlowe o różnym zakresie, bądź to jednostronnie (państwom słabiej rozwiniętym, autonomicznie albo na podstawie umowy), bądź na zasadzie wzajemności (umowy o tworzeniu unii celnych, stref wolnego handlu) bez naruszania zasady niedyskryminacji wyrażonej w KNU.

Celem Powszechnego Systemu Preferencji GSP Unii Europejskiej (GSP UE) jest przyznanie autonomicznych, jednostronnych preferencji celnych krajom rozwijającym się (DEV) i najsłabiej rozwiniętym (LDC), w myśl hasła „Rozwój przez handel”. Początkowo, w ramach mechanizmu GSP stosowano odrębne regulacje w odniesieniu do towarów rolnych, przemysłowych, jak również objętych traktatem o EWWiS; były one ustanawiane na okres jednego roku.. Z czasem wydłużono okres przyznawania preferencji GSP do kilku lat, a następnie, w celu dostosowania się do warunków multilateralnego systemu handlowego GATT/WTO, zaczęto je ustanawiać w cyklach dziesięcioletnich (obecnie 2006–2015). Bardziej szczegółowe rozwiązania w ramach tego systemu preferencji taryfowych określone są na trzy lata.

Od 1 stycznia 2009 r. do końca 2011 r. obowiązywał system ustanowiony Rozporządzeniem Rady nr 732/2008, przyjętym 22 lipca 2008 r.<sup>10</sup> Został on przedłużony, na tych samych zasadach, do końca 2013 r. na podstawie tzw. rozporządzenia „przedłużającego” (*roll over*)<sup>11</sup>, aby zapewnić czas niezbędny na prace nad głębszą reformą systemu i przeprowadzenie procedury ustawodawczej w celu jego przyjęcia. Preferencjami objętych zostało 177 krajów, 24 maja 2007 r. z listy państw beneficjentów wykreślono Chile, zaś od 21 czerwca 2007 r. wstrzymano czasowo preferencje dla Białorusi. Preferencje zróżnicowane są stosownie do wrażliwości towarów (podział na towary wrażliwe i niewrażliwe) w celu uwzględnienia sytuacji gałęzi przemysłu we Wspólnocie wytwarzających podobne produkty. System GSP UE składa się z trzech poziomów liberalizacji cel: ogólnego (stosowanego wobec 111 krajów rozwijających się DEV) oraz dwóch poziomów liberalizacji o szczególnym charakterze – szczególnego systemu motywacyjnego (tzw. GSP Plus) oraz preferencji przyznanych krajom LDC.

Ogólne preferencje taryfowe dla krajów DEV dotyczą przywozu produktów z wszystkich państw będących beneficjentami systemu<sup>12</sup>:

<sup>10</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008 z 22 lipca 2008 r., wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych na okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2011 r. oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 552/97, (WE) nr 1933/2006 oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 1100/2006 i (WE) nr 964/2007, Dz.Urz. UE, L 211/1, 06.08.2008.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 512/2011 z 11.05.2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 732/2008 wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych na okres od 1 stycznia 2009 do 31 grudnia 2011 r., Dz.Urz. UE, L 145, 31.05.2011.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

– cła na produkty niewrażliwe (NS – *non-sensitive products*) wymienione w załączniku II do Rozporządzenia z 2008 r., zostały całkowicie zawieszono (z wyjątkiem cel na składniki rolne); zalicza się do nich m.in.: paliwa mineralne, niektóre tworzywa sztuczne, skóry futerkowe, drewno, zabawki, meble, samoloty i ich części, cła *ad valorem* na produkty wrażliwe (S – *sensitive products*) wymienione w załączniku II zostały obniżone o 3,5 punktu procentowego, np. wiele artykułów rolnych, samochody, zegarki, nawozy mineralne, azotowe. Dla produktów z sekcji XI (a) – tekstylia i XI (b) – odzież – obniżka wynosi 20%,  
– cła specyficzne (inne niż minimalne lub maksymalne), na produkty wrażliwe zostały obniżone o 30%.

Ogólny System GSP dostępny dla wszystkich krajów kwalifikujących się (obecnie 175) obejmuje preferencje w postaci obniżenia lub zniesienia cel na około 6 200 pozycji towarowych z około 7 100 linii taryfowych (w przypadku których obowiązują stawki niezerowe), większość z nich, bo około 3 800 zakwalifikowanych zostało jako towary wrażliwe. Przywóz w ramach GSP nie jest jednak znaczący, stanowi zaledwie 4% całego importu UE (9,3% przywozu z krajów rozwijających się). W 2009 r. wartość produktów przywiezionych w ramach ogólnego systemu GSP wyniosła 48 mld euro, tj. 81% łącznej wartości przywozu w ramach GSP<sup>13</sup>.

Szczególny system motywacyjny GSP Plus stosowany jest dla mniejszych, „podatnych na zagrożenia” krajów, które nie kwalifikują się jednak do grupy państw najbardziej zagrożonych, i których wywóz do UE koncentruje się na kilku zaledwie produktach (5% największych sekcji w imporcie stanowi ponad 75% całkowitego przywozu). Te dodatkowe preferencje, głównie dostęp bezcelowy, obejmują jednak tylko 70 kolejnych pozycji taryfowych w uzupełnieniu do 6 200 pozycji wchodzących w zakres ogólnego systemu GSP.

GSP Plus przewiduje ponadto specjalne zachęty dla krajów, które ratyfikowały i wdrażają wszystkie konwencje ONZ i Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące przestrzegania podstawowych praw człowieka i praw pracowniczych, a także konwencje dotyczące środowiska naturalnego oraz zasad dobrych rządów, łącznie 27 międzynarodowych konwencji, mających znaczenie dla trwałego rozwoju<sup>14</sup>. Obecnie z systemu GSP Plus korzysta 15 krajów: Armenia, Azerbejdżan, Boliwia, Ekwador, Gruzja, Gwatemala, Honduras, Kolumbia, Kostaryka, Mongolia, Nikaragua, Peru, Paragwaj, Salwador, i Wenezuela. Konsekwencją niezastosowania

<sup>13</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych, COM (2011)241 wersja ostateczna, Dz.Urz. UE, C 43, 15.02.2012, s. 2–3.

<sup>14</sup> W załączniku III Rozporządzenia Rady (WE) nr732/2008 wymieniono m.in.: konwencje dotyczące pracy przymusowej lub obowiązkowej, o prawach dziecka, w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, dyskryminacji rasowej, w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, Protokół montrealski, Konwencję bazylejską, Protokół z Kioto, Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji. Z uwagi na fakt, że Wenezuela nie ratyfikowała tej ostatniej konwencji do 31 grudnia 2008 r., kraj ten został usunięty z wykazu państw korzystających z GSP+ w latach 2009–2011.

wania się do tych wymagań jest zawieszenie preferencji celnych, tak jak to miało miejsce w przypadku Sri Lanki. W 2009 r. w ramach systemu GSP Plus 15 krajów dokonało wywozu towarów do UE o wartości 5 mld euro (9% wartości GSP)<sup>15</sup>.

Szczególne preferencje taryfowe wprowadzono również dla 49 krajów najsłabiej rozwiniętych (LDC), zgodnie z inicjatywą EBA (*Everything but Arms*)<sup>16</sup>. Kraje te mają zapewniony bezcłowy i bezkontyngentowy dostęp na rynek Wspólnoty dla wszystkich produktów z wyjątkiem broni i amunicji, a także przez pewien czas bananów (do stycznia 2006 r.), cukru (do końca września 2009 r.) oraz ryżu (do końca sierpnia 2009 r.)<sup>17</sup>. Tylko 9% pozycji taryfowych pozostaje całkowicie poza zakresem GSP i GSP Plus, wchodzą one jednak w zakres EBA, są to głównie produkty rolne. W 2009 r. wartość przywozu do UE w ramach rozwiązania EBA wyniosła 6 mld euro (10% całkowitej wartości GSP)<sup>18</sup>. Wśród krajów, dla których ma zastosowanie to rozwiązanie w największym stopniu korzystają Kambodża i Bangladesz.

Generalny System Preferencji obejmuje także kraje AKP, tj. kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Grupa ta liczy obecnie 76 krajów i obejmuje w większości dawne kolonie członków UE, spośród których 41 zaliczanych jest jednocześnie do grupy państw najsłabiej rozwiniętych (LDC). Relacje wzajemne między Unią Europejską a krajami AKP reguluje obecnie podpisane w czerwcu 2000 r. w Cotonou nowe porozumienie o partnerstwie. Zgodnie tym porozumieniem, z początkiem 2008 r. miały wejść w życie umowy o partnerstwie gospodarczym (*Economic Partnership Agreements – EPAs*). Negocjacje w sprawie tych umów zostały rozpoczęte w 2002 r., prowadzone były w 6 grupach krajów: z Afryką Zachodnią, Afryką Środkową, Afryką Wschodnią i Południową, krajami Pacyfiku, Południowo-Afrykańską Wspólnotą Rozwojową i krajami Karaibów (Cariforum). Do grudnia 2007 r. udało się pomyślnie zakończyć negocjacje tylko z 15 krajami karaibskimi, podpisano szereg umów przejściowych (*interim agreements*) z pozostałymi krajami AKP. Te ostatnie zawierają zobowiązania do kontynuowania negocjacji w przyszłości w celu zawarcia pełnych EPAs. Dla 33 najsłabiej rozwiniętych krajów utrzymano preferencje EBA, w ramach których mogą one korzystać z bezcłowego i bezkontyngentowego dostępu do rynku UE dla wszystkich produktów z wyjątkiem broni, a 10 krajów niezaliczanych do LDC objęto ogólnym systemem preferencji GSP.

---

<sup>15</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych..., s. 3.

<sup>16</sup> Rozdz. II, Sekcja 3, art. 11 Rozporządzenia Rady (WE) nr 732/2008.

<sup>17</sup> W okresie od 1 października 2009 r. do 30 września 2015 r. import cukru wymaga uzyskania pozwolenia na przywóz.

<sup>18</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych..., s. 3.

W czasie polskiej prezydencji zaawansowano prace nad nowym systemem preferencji GSP UE. Ustalono kluczowe kierunki jego zmian, w tym szczególnie skoncentrowano się na preferencjach handlowych w krajach najbardziej potrzebujących wsparcia, co wiąże się ze zmniejszeniem liczby beneficjentów. Od 1 stycznia 2014 r. zacznie obowiązywać nowy system preferencji GSP UE. Zrewidowany zostanie system ogólnych preferencji, z którego korzystają kraje rozwijające się. Państwa o średnio wysokim dochodzie *per capita*, według klasyfikacji Banku Światowego, np. Kuwejt, Arabia Saudyjska, Katar, Brazylia, Rosja, czy kraje korzystające z preferencyjnego dostępu na mocy umów o wolnym handlu lub mające zapewniony preferencyjny dostęp do rynku Wspólnoty w oparciu o inne mechanizmy, nie będą objęte zreformowanym systemem. Sytuacja gospodarcza niektórych z nich dowodzi, że są one obecnie w pełni konkurencyjne w handlu światowym, nie będą więc objęte GSP, a to sprawi, że zostanie zmniejszona liczba beneficjentów ogólnego GSP UE do 89. O kwalifikowaniu się do systemu będzie nadal decydować wielkość handlu w ostatnich trzech latach. W ramach obecnego systemu kraj traci preferencje (tzn. przestaje się kwalifikować do niego), jeśli wolumen jego wywozu do UE w ciągu trzech kolejnych lat produktów określonego asortymentu przekracza 15% (lub 12,5% w przypadku wyrobów włókienniczych) całkowitego przywozu preferencyjnego wszystkich krajów korzystających z systemu GSP. W nowym systemie podniesiono ten próg wolumenu handlu, który oznacza wykluczenie z niego odpowiednio dla ponad 17,5% i 14,5% tego udziału oraz zwiększono liczbę sekcji produktowych z 21 do 32. Zachowany zostanie dotychczasowy podział na towary „wrażliwe” i „niewrażliwe”. W przepisach określono, że nowy system preferencji GSP będzie miał zastosowanie do 31 grudnia 2023 r.<sup>19</sup>

### **Traktatowa polityka handlowa Unii Europejskiej w XXI w. w kontekście działań polskiej prezydencji**

Strategiczne działania Wspólnoty w XXI w. zmierzają do rozszerzenia wymiany wolnohandlowej zarówno w Europie, jak i na innych kontynentach<sup>20</sup>. Unia zawiera

---

<sup>19</sup> Rozporządzenie Parlamentu i Rady UE nr 978/2012 z 25 października 2012 r. wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008, Dz. Urz. UE L z 31.10.2012 r., wprowadzające nowy system preferencji GSP stosuje się od 20 listopada 2012 r., jednakże preferencje taryfowe będą miały zastosowanie od 1 stycznia 2014 r.

<sup>20</sup> W październiku 2009 r. została paraflowana umowa z Koreą Południową w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu, została ona podpisana 6 października 2010 r., obowiązuje tymczasowo od 1 lipca 2011 r. Umowa o strefie wolnego handlu z Koreą dla Unii Europejskiej była sprawą kluczową, gdyż miała być „umową modelową”, służącą jako wzorzec dla porozumień handlowych z innymi partnerami UE. Spośród krajów ASEAN prowadzone są negocjacje z Singapurem (stosunkowo proste gdyż stawki celne w imporcie większości towarów do Singapuru są zerowe). W październiku 2010 r. podjęto rozmowy z Malezją w sprawie utworzenia SWH. Prowadzone są również negocjacje w sprawie utworzenia SWH z Indiami. W Ameryce Łacińskiej Wspólnota zawarła już układy z Meksykiem i Chile; od 1999 r. próbuje negocjować porozumienie w sprawie liberalizacji handlu z grupą

wciąż nowe umowy stowarzyszeniowe, w tym również zawierające porozumienia o tworzeniu stref wolnego handlu. Coraz więcej wśród nich pogłębionych i całościowych stref wolnego handlu, przewidujących nie tylko zniesienie ceł i ograniczeń ilościowych w handlu wzajemnym, ale wprowadzenie również innych swobód wspólnego rynku, zwłaszcza przepływu usług i kapitału. Stanowi to przejaw postępującej liberalizacji wzajemnych obrotów handlowych w sytuacji, gdy cła nie stanowią już znaczącej bariery w wymianie międzynarodowej, zwłaszcza wśród państw należących do WTO.

Polskiej prezydencji przyświecała idea otwartej Europy, czego przejawem była nowa, wzmocniona Europejska Polityka Sąsiedztwa zarówno w wymiarze wschodnim, jak i południowym. Idea Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy* – ENP) pojawiła się z początkiem XXI w. Począwszy od 2002 r. ówczesne kraje członkowskie UE podjęły działania na rzecz utworzenia wspólnej strategii, która byłaby ukierunkowana na kraje sąsiadujące. Jej celem była chęć i potrzeba współpracy z krajami, które mają wspólną granicę morską lub lądową z Unią, przyczyniając się tym samym do polepszenia ich dobrobytu i umocnienia stabilności w regionie<sup>21</sup>.

Adresatami ENP jest sześć krajów Europy Wschodniej: Białoruś, Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan oraz dziesięć krajów Basenu Morza Śródziemnego: Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Autonomia Palestyńska, Syria, Tunezja. Europejska Polityka Sąsiedztwa adresowana jest do krajów, które nie stoją przed perspektywą członkostwa, dlatego też nie ma w tym gronie Turcji, której w 1999 r. przyznano status państwa kandydującego. EPS nie dotyczy także krajów należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Rosji.

Do czasu ustanowienia EPS wsparcie finansowe dla krajów sąsiedzkich Unii Europejskiej stanowiły trzy główne programy:

– MEDA, skierowany do południowych sąsiadów UE, którego celem jest wsparcie dla procesu transformacji, poparcie dla integracji regionalnej i pomoc w utrzymaniu jedności społecznej<sup>22</sup>,

---

Mercosur – Argentyną, Brazylią, Paragwajem i Urugwajem. Z kolei w czerwcu 2012 r. podpisana została umowa ustanawiająca stowarzyszenie między Unią Europejską a krajami Ameryki Środkowej: Kostaryką, Hondurasem, Salwatorem, Gujaną, Nikaraguą, Panamą. Umowa składa się z trzech filarów: dialogu politycznego, współpracy i wolnego handlu. W tej ostatniej części zakłada się stopniową liberalizację handlu towarami, otwarcie rynków dla zagranicznych usługodawców i inwestorów przez ułatwienia w zakładaniu przedsiębiorstw, zmniejszenie barier pozataryfowych, informacja o handlowej części porozumienia: [www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs2011/june/tradoc](http://www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs2011/june/tradoc) (15.10.2012). Unia Europejska negocjuje też umowy o wolnym handlu z sześcioma członkami Rady Współpracy Państw Zatoki Perskiej, tj.: Bahrajnem, Kuwejtem, Omanem, Katarom, Arabią Saudyjską i Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi.

<sup>21</sup> P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Warszawa 2011, s. 2 i nast.

<sup>22</sup> W latach 2000–2003 pomoc finansowa w ramach MEDA wyniosła 2383,9 mln euro. Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper (SEC (2004) 564, 565, 567, 568, 569, 570), COM (2004)373 final, Brussels 2004.

– TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*) ustanowiony w 1990 r., program, którego celem było wsparcie rozwoju gospodarki rynkowej i demokracji w krajach WNP<sup>23</sup>,

– EIDHR (*European Initiative for Democracy and Human Rights*) – program wspierający zasady demokracji, wolności, prawa człowieka i rządy prawa<sup>24</sup>.

Unia Europejska zawierała wcześniej, bo jeszcze w latach 90. XX w. z krajami WNP umowy o partnerstwie i współpracy (*Partnership and Cooperation Agreement – PCA*). Wspólnota zawarła takie porozumienia z Rosją, Ukrainą, Mołdawią, Kazachstanem, Armenią, Gruzją, Kirgistanem, Uzbekistanem, Azerbejdżanem i Tadżykistanem<sup>25</sup>. Umowy te zostały zawarte z krajami nienależącymi wówczas do WTO, dlatego też przewidywały normalizację warunków wymiany, zgodnie z klauzulą najwyższego uprzywilejowania, a także ogólne ramy współpracy w innych dziedzinach gospodarki, nie było w nich natomiast odniesień do przyszłego członkostwa.

12 maja 2004 r. Komisja Europejska po przeprowadzonych konsultacjach, przedstawiła końcowy dokument zatytułowany „Europejska Polityka Sąsiedztwa”, w którym zostały określone podstawowe założenia, cele, zakres podmiotowy i przedmiotowy polityki sąsiedztwa w wymiarze wschodnim i południowym<sup>26</sup>. W dokumencie tym zapowiedziano kontynuację, ale też intensyfikację działań i inicjatyw podejmowanych już wcześniej z krajami objętymi Europejską Polityką Sąsiedztwa. W przypadku Europy Wschodniej były to wspomniane bilateralne porozumienia o partnerstwie i współpracy PCA, które stanowiły podstawę wzajemnych stosunków. W przypadku krajów basenu Morza Śródziemnego taką bazę współpracy z całym regionem stanowiło Partnerstwo Eurośródmorskie, uzupełnione przez bilateralne umowy stowarzyszeniowe. Wspólnota traktuje jednak te dwa regiony objęte EPS odmiennie. Relacje ze wschodnimi sąsiadami opierają się zasadniczo na współpracy dwustronnej z poszczególnymi krajami partnerskimi natomiast na południu współpraca ma charakter wielostronnej, ze wspólną polityką wobec całego regionu śródziemnomorskiego, strategią mającą na celu ponadnarodową integrację regionalną.

Podstawowym instrumentem EPS są Plany działania (*Actions Plans*), których treść jest indywidualnie uzgadniana z poszczególnymi krajami, zgodnie z sytuacją gospodarczą, społeczną i polityczną w nich panującą. Struktura każdego Planu działania jest jednak podobna i obejmuje:

---

<sup>23</sup> W latach 2000–2003 wsparcie finansowe w ramach TACS wyniosło 1332,2 mln euro, łącznie pomoc finansowa w ramach MEDA i TACS wyniosła w tym okresie 3726,1 mln euro. *Ibidem*.

<sup>24</sup> W latach 2000–2003 w ramach EIDHR 19,3 mln euro zostało ulokowanych w Rosji i innych wschodnich krajach sąsiedzkich oraz 41,4 mln w krajach basenu Morza Śródziemnego. *Ibidem*.

<sup>25</sup> Na szczycie UE–Rosja w 2006 r. uzgodniono, że PCA będzie obowiązywało do czasu wejścia w życie nowej umowy. Podczas szczytu w 2010 r. uzgodniono rozpoczęcie negocjacji nowego porozumienia o współpracy i partnerstwie między UE i Rosją.

<sup>26</sup> Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper (SEC (2004) 564, 565, 567, 568, 569, 570), COM (2004)373 final, Brussels 2004.

- dialog polityczny,
- rozwój gospodarczy i społeczny,
- handel i rynek wewnętrzny,
- wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych,
- kwestie sektorowe, takie jak: energia, środowisko naturalne, transport, technologie informacyjne, badania i rozwój i in.<sup>27</sup>

Plan działania jest przyjmowany na okres od 3 do 5 lat, w zależności od uzgodnień z poszczególnymi krajami partnerskimi. W ramach Planów działania lub towarzyszących im „map drogowych” określone są niezbędne reformy do zrealizowania w perspektywie natychmiastowej bądź średniookresowej. Implementacja jest monitorowana przez właściwe podkomitety, będące wspólnymi organami, które nadzorują realizację reform w każdym sektorze<sup>28</sup>.

24 października 2006 r. na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanowiony został Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (*European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*), który od 1 stycznia 2007 r. jest głównym instrumentem finansowym wspierającym państwa objęte Europejską Polityką Sąsiedztwa<sup>29</sup>. Jego celem jest świadczenie pomocy wspólnotowej na rzecz rozwoju obszaru dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich z krajami partnerskimi<sup>30</sup>. ENPI został ustanowiony na okres 2007–2013 i zastępuje wymienione wcześniej instrumenty wsparcia finansowego w ramach EPS, takie jak: MEDA i TACS<sup>31</sup>. Zgodnie z art. 29 rozporządzenia ustanawiającego ENPI koperta finansowa w wysokości 11,181 mld euro ma być rozdzielona następująco: przynajmniej 95% tej kwoty ma być przeznaczony na programy krajowe i wielokrajowe, które obejmują pomoc dla jednego kraju partnerskiego lub odnoszą się do współpracy regionalnej bądź subregionalnej pomiędzy dwoma lub większą liczbą krajów partnerskich, do 5% kwoty przeznaczony zostaje na programy współpracy transgranicznej pomiędzy jednym lub większą liczbą państw członkowskich z jednej strony i jednym lub większą liczbą państw partnerskich z drugiej strony.

Nowy etap w relacjach UE z partnerami wschodnimi: Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą wyznacza tzw. Partnerstwo Wschodnie (PW).

---

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> P. Marcinkowska, *op. cit.*, s. 42.

<sup>29</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz.Urz. UE, L 310, 09.11.2006.

<sup>30</sup> Kraje partnerskie zostały wymienione w załączniku do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1638/2006. Są to: Algieria, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzja, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Mołdowa, Autonomia Palestyńska Zachodniego Brzegu Jordanu i Strefy Gazy, Rosja, Syria, Tunezja, Ukraina.

<sup>31</sup> Commission Communication of 14 July 2004 to the Council and the European Parliament "Financial Perspectives 2007–2013, COM (2004) 487, not published in the Official Journal, dostępny na stronie: [www.europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/general\\_framework/134004\\_en.htm](http://www.europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/134004_en.htm).

Partnerstwo Wschodnie to pierwsza polsko-szwedzka inicjatywa z 2008 r., dotycząca współpracy ze wschodnimi sąsiadami UE, która znalazła poparcie innych krajów członkowskich, m.in.: Grupy Wyszehradzkiej, Litwy, Łotwy, Estonii, Niemiec. W trakcie szczytu Rady Europejskiej, 20 marca 2009 r. w Brukseli, unijni przywódcy zaakceptowali propozycję Partnerstwa Wschodniego, włączając tę inicjatywę w struktury Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Rezultatem tych starań był pierwszy szczyt Partnerstwa Wschodniego, który odbył się 7 maja 2009 r. w Pradze, na którym przyjęto Wspólną deklarację (tzw. praską), będącą zbiorem postulowanych kierunków działań związanych z funkcjonowaniem Partnerstwa Wschodniego<sup>32</sup>. W dokumencie tym zawarto następujące cele:

- rozwijanie integracji gospodarczej, politycznej i społecznej z uwzględnieniem zasad prawa międzynarodowego i podstawowych wartości, w tym demokracji, praworządności oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, a także gospodarki rynkowej, zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów,
- konieczność pogłębienia współpracy dwustronnej UE i państw partnerskich, przejawiająca się w doprowadzeniu do ustanowienia politycznego stowarzyszenia, a także stworzenie pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu z każdym z państw objętych PW z UE, ma to być uzależnione od ich wejścia do Światowej Organizacji Handlu,
- współpraca wielostronna oparta na czterech platformach tematycznych: integracji gospodarczej i konwergencji z politykami sektorowymi UE; bezpieczeństwa energetycznego, kontaktów międzyludzkich,
- wspieranie mobilności obywateli krajów partnerskich, liberalizacja przepisów wizowych,
- wzmocnienie współpracy w zakresie bezpieczeństwa energetycznego<sup>33</sup>.

PW realizowane jest w dwóch wymiarach: współpracy wielostronnej i współpracy dwustronnej. Na szczególną uwagę zasługuje nowa formuła umów dwustronnych między partnerami, przewidujących utworzenie pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* – DCFTA). Wykraczają one znacznie poza zakres ramy typowych umów wolnohandlowych, polegających na zniesieniu cel i ograniczeń ilościowych we wzajemnej wymianie handlowej, zwykle zresztą porozumienia takie obejmują jedynie towary przemysłowe i niektóre rolne. „Kompleksowy” oznacza w tym przypadku objęcie zniesieniem barier w handlu niemal wszystkimi towarami, a „głęboki” oznacza zbliżenie przepisów mających wpływ na handel towarami i usługami, w szczególności mających na celu większą ochronę inwestycji, usprawnienie procedur celnych i granicznych, zmniejszenie technicznych i innych nietaryfowych barier w handlu, ulepszenie przepisów dotyczących konkurencji i zamówień publicznych, zaostrzenie przepisów sanitarnych, zapewnienie zrówno-

---

<sup>32</sup> Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze, 8435/09 (Presse 78), Bruksela, 9 maja 2009.

<sup>33</sup> *Ibidem*.



ważonego rozwoju<sup>34</sup>. Umowa o kompleksowym i pogłębionym handlu obejmuje zatem trzy spośród czterech wolności wspólnego rynku UE: swobodę przepływu towarów, kapitału i usług. Umowy DCFTA są w dużej mierze podobne do porozumień z państwami bałkańskimi a nawet z państwami EFTA, należącymi do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (Islandią, Lichtensteinem i Islandią).

Partnerstwo Wschodnie było jednym z priorytetów polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Jednym z najważniejszych działań był II szczyt Partnerstwa Wschodniego zorganizowany w Warszawie w dniach 29–30 września 2011 r. Spotkania takie na najwyższym szczeblu, zgodnie z deklaracją praską, odbywają się co dwa lata i służą nie tylko podsumowaniu dotychczasowych działań ale zwłaszcza sformułowaniu strategicznych wytycznych na kolejne lata realizacji Partnerstwa Wschodniego. W przyjętej Wspólnej Deklaracji zapowiedziano m.in. podjęcie działań na rzecz utworzenia wspólnego obszaru gospodarczego między krajami partnerskimi a Unią Europejską, potwierdzono dążenia do wprowadzenia ruchu bezwizowego, a także pogłębienia współpracy sektorowej<sup>35</sup>.

Zakończone zostały negocjacje Umowy Stowarzyszeniowej UE–Ukraina, której istotną częścią jest DCFTA, formalnie 19 września 2011 r. Umowa o kompleksowej i pogłębionej strefie wolnego handlu z Ukrainą została parafowana 19 lipca 2012 r., natomiast jej podpisanie i wdrożenie pozostaje kwestią otwartą. Chodzi o względy polityczne, tj. z jednej strony represje władz wobec oponentów a z drugiej aktywność Rosji, mającej na celu włączenie Ukrainy w projekty integracyjne Rosji. Niewątpliwie DCFTA z Ukrainą jest pierwszą w historii tego typu umową o wolnym handlu między UE a partnerem wschodnim i choćby w tym znaczeniu jest to porozumienie przełomowe. Wynegocjowana umowa zakłada liberalizację handlu wzajemnego przez zniesienie ceł i ograniczeń importowych, ale także innych, np. prawnych czy technicznych, ponadto liberalizację regulacji w sferze inwestycji i usług (zapewni to zabezpieczenie interesów unijnych firm i inwestorów, ułatwi prowadzenie działalności gospodarczej na Ukrainie).

W grudniu 2011 r. Komisja Europejska ogłosiła rozpoczęcie negocjacji umowy o DCFTA z Gruzją i Mołdawią, a w lutym 2012 r. z Armenią. Wyzwaniem dla utworzenia stref wolnego handlu w perspektywie długoterminowej będzie kwestia obszarów separatystycznych, nad którymi Mołdawia i Gruzja nie sprawują kontroli (Naddniestrze w Mołdawii oraz Osetia Południowa i Abchazja w Gruzji). Odmienne systemy gospodarcze (w tym celne) na tych obszarach wręcz uniemożliwiają objęcie całego terytorium Mołdawii i Gruzji strefą wolnego handlu.

Jeśli chodzi o drugą grupę państw objętych ENP, czyli kraje basenu Morza Śródziemnego, to zajmują one szczególne miejsce w stosunkach zewnętrznych

---

<sup>34</sup> Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie handlowych aspektów Partnerstwa Wschodniego, 2011/2306 (NI), [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef\(20.06.2012\)](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef(20.06.2012)).

<sup>35</sup> Wspólna deklaracja warszawskiego szczytu Partnerstwa Wschodniego, Warszawa, 29–30 września 2011 r., [www.pl2011.eu/content/wspolna-deklaracja-warszawskiego-szczytu-partnerstwa-wschodniego\(12.09.2012\)](http://www.pl2011.eu/content/wspolna-deklaracja-warszawskiego-szczytu-partnerstwa-wschodniego(12.09.2012)).

Unii. Powiązania handlowe Unii Europejskiej z krajami basenu Morza Śródziemnego mają szczególny charakter, gdyż niektóre państwa Afryki Północnej były koloniami krajów Unii Europejskiej, poza tym są od południa najbliższymi sąsiadami WE, wreszcie kraje te są dla Unii ważnymi rynkami zbytu i zaopatrzenia w surowce. Podstawy spójnej polityki handlowej wobec tego regionu zostały stworzone jeszcze w latach 70. ubiegłego stulecia.

Nowy kierunek współpracy z tym regionem został wyznaczony 27 listopada 1995 r. na konferencji w Barcelonie, w której wzięło udział piętnaście państw Unii Europejskiej oraz dwanaście państw z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu (Egipt, Izrael, Syria, Jordania, Liban, Maroko, Tunezja, Algieria, Turcja, Malta, Cypr i Autonomia Palestyńska). Rezultatem tej konferencji było uchwalenie deklaracji oraz programu roboczego wyznaczającego nowe ramy wzajemnych stosunków. W końcowej deklaracji strony określiły trzy główne obszary przyszłej współpracy: partnerstwo polityczne i w zakresie bezpieczeństwa, partnerstwo gospodarcze i finansowe, a w szczególności utworzenie stref wolnego handlu między państwami śródziemnomorskimi oraz między nimi a Unią Europejską oraz partnerstwo społeczne, kulturowe i ludzkie<sup>36</sup>. Deklaracja ta przewidywała utworzenie do 2010 r. Eurośródziemnomorskiego partnerstwa ekonomicznego, finansowego, politycznego oraz w dziedzinie kulturalnej i społecznej (*Euro-Mediterranean Partnership*), zwane także procesem barcelońskim<sup>37</sup>. Obecnie w procesie barcelońskim uczestniczy 27 państw Unii Europejskiej oraz dziesięć krajów południowośródziemnomorskich. Strefa wolnego handlu wyrobami przemysłowymi miała być realizowana w dwóch etapach na mocy nowych eurośródziemnomorskich porozumień (*Euro-Mediterranean Agreement*). W pierwszym etapie przewidziano zniesienie ograniczeń w handlu i zacieśnianie wzajemnej współpracy a w drugim – utworzenie stref wolnego handlu towarami przemysłowymi między regionem a Unią Europejską do roku 2010. Wszystkie państwa śródziemnomorskie, z wyjątkiem Syrii, zawarły ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi eurośródziemnomorskie porozumienia przewidujące utworzenie stref wolnego handlu towarami przemysłowymi w ciągu ok. 10–12 lat, a także częściową liberalizację handlu towarami rolnymi.

W wymiarze południowym polityki handlowej w czasie polskiej prezydencji udało się doprowadzić do przyjęcia mandatu dla Komisji Europejskiej na negocjacje umów DOCFTA z krajami Afryki Północnej, tj. z Egiptem, Marokiem i Tunezją.

---

<sup>36</sup> K. Stachurska-Szcześniak, *Program MEDA w polityce pomocy Unii Europejskiej państwom Maghrebu*, Toruń 2007, s. 65 i nast.

<sup>37</sup> Partnerstwo Eurośródziemnomorskie nie uwzględnia Turcji, która złożyła wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej. Zatem znalazłyby się w nim, obok państw członkowskich UE, trzy kraje Maghrebu, pięć państw Bliskiego Wschodu oraz Libia; *Unia Europejska*, t. 1, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Warszawa 2004, s. 221.

Szczególne miejsce w systemie stosunków zewnętrznych UE odgrywają również kraje bałkańskie: Albania, Bośnia i Hercegowina, Macedonia oraz Serbia i Czarnogóra. Do 1999 r. państwa te, z wyjątkiem byłej Jugosławii, korzystały z preferencji handlowych w ramach systemu GSP. W celu zabezpieczenia stabilnego rozwoju państw bałkańskich Unia przyjęła w czerwcu 1999 r. strategię zbliżenia państw bałkańskich do Wspólnoty, której zasadniczym elementem stał się Program stabilizacji i stowarzyszenia (*Stabilisation and Association Process – SAP*). Szczegółowe założenia oraz instrumenty ich realizacji zostały opracowane i przyjęte na szczycie UE–kraje Bałkanów Zachodnich (Albania, Bośnia i Hercegowina, Macedonia, Chorwacja, Federalna Republika Jugosławii) 24 listopada 2004 r. i zapisane w deklaracji końcowej. Potwierdzono w niej perspektywę przystąpienia krajów tego regionu do Unii Europejskiej po spełnieniu kryteriów kopenhaskich. Program stabilizacji i stowarzyszenia był nakierowany na spełnienie trzech zasadniczych założeń, czyli jak najszybszego wprowadzenia w państwach Zachodnich Bałkanów stabilizacji politycznej, demokratyzacji życia publicznego oraz przekształcenia gospodarek zgodnie z zasadami rynkowymi, wspierania współpracy regionalnej tych państw oraz stworzenia warunków umożliwiających ich przyszłą akcesję do UE<sup>38</sup>. W ramach SAP Unia podjęła zobowiązanie udzielenia pomocy finansowej państwom bałkańskim w celu jak najszybszego osiągnięcia przez nie poziomu rozwoju gospodarczego, politycznego i społecznego mogącego stanowić podstawę do zawierania rzeczonych Porozumień i ewentualnych układów akcesyjnych. Zatem SAP składa się z trzech zasadniczych elementów: Umów o stabilizacji i stowarzyszeniu, pomocy gospodarczej i finansowej oraz tzw. niezależnych (autonomicznych) środków handlowych.

W ramach SAP – jak wspomniano – Wspólnota negocjuje z krajami tego regionu bilateralne Układy o stabilizacji i stowarzyszeniu (*Stabilisation and Association Agreements – SAA*). Zawieranie dwustronnych porozumień wydaje się być zasadne, zważywszy na zróżnicowaną sytuację gospodarczą, polityczną i społeczną w poszczególnych krajach bałkańskich. Takie podejście umożliwia zastosowanie indywidualnych rozwiązań i określenie specyficznych działań uwzględniających specyfikę danego państwa. SAA wskazują na kierunki reform, które są konieczne na drodze do członkostwa, zapewniają pomoc finansową i ustanawiają dialog w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Wprowadzają również obowiązek konstruktywnej współpracy państw regionu z Międzynarodowym Trybunem ds. Zbrodni byłej Jugosławii (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – ICTY) w Hadze. Jednym z głównych celów tych umów jest również ustanowienie stref wolnego handlu między stronami porozumienia.

W celu umożliwienia realizacji założeń Programu stabilizacji i stowarzyszenia Rada Unii Europejskiej decyzją z 5 listopada 2000 r. uruchomiła instrument finansowy o nazwie CARDS (*Community Assistance for Reconstructions, Development and Stabilisation*, Wspólnotowe wsparcie finansowe na rzecz odbudowy,

<sup>38</sup> M. Fiszer, *Balkany na drodze do UE*, [www.eup.wse.krakow.pl](http://www.eup.wse.krakow.pl).

stabilizacji i rozwoju). Początkowo środki przeznaczone były na pomoc humanitarną dla regionu. Następnie do priorytetowych obszarów finansowania zaliczono odbudowę infrastruktury, demokratyczną stabilizację, pomoc dla wojennych uchodźców, zrównoważony rozwój społeczno-ekonomiczny oraz reformy strukturalne. Funduszem, podobnie jak całością stosunków obszarem Bałkanów Zachodnich zarządza Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia. Na poziomie krajowym dystrybucją i koordynacją wsparcia zajmują się przedstawicielstwa Komisji Europejskiej (Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja) czy, tak jak w przypadku Serbii wraz z Kosowem, Czarnogóry i Macedonii, Europejska Agencja na rzecz Rekonstrukcji. W okresie programowania CARDS, czyli w latach 2000–2006 przekazano około 5 mld euro<sup>39</sup>.

Od początku 2007 r. CARDS zastąpiono przez Instrument Wsparcia Przedakcesyjnego (*Instrument for Pre-accession Assistance – IPA*)<sup>40</sup>. Obejmuje on Turcję oraz kraje Bałkanów Zachodnich i posiada pięć komponentów:

- pomoc w transformacji i budowaniu instytucji,
- współpraca ponadgraniczna,
- rozwój regionalny,
- rozwój kapitału ludzkiego,
- rozwój obszarów wiejskich.

Autonomiczne środki handlowe (*autonomous trade measures*) stanowią, obok funduszy CARDS oraz SAA, dodatkowe wsparcie dla państw regionu. Na spotkaniu w Lizbonie, które odbyło się w dniach 23–24 marca 2000 r., Rada Europejska zdecydowała, że zawarcie Porozumień o stabilizacji i stowarzyszeniu powinno zostać poprzedzone asymetryczną liberalizacją handlu na korzyść krajów bałkańskich. Na mocy rozporządzenia Rady 2007/2000 z 18 września 2000 r. wprowadzono specjalne unijne środki handlowe dla krajów objętych SAP, polegające praktycznie na bezcłowym dostępie do unijnego rynku dla prawie wszystkich produktów, w tym również rolnych. Przyznanie tych nadzwyczajnych preferencji handlowych jest uzależnione od spełnienia przez beneficjentów zasad demokracji i praw człowieka, zaangażowania w reformy gospodarcze i integrację regionalną, w szczególności w tworzenie stref wolnego handlu. Ponadto beneficjenci muszą się zaangażować we współpracę administracyjną ze Wspólnotą w celu zapobiegania ryzyka nadużyć finansowych, a także nie mogą wprowadzać nowych ceł czy ograniczeń ilościowych wobec importu z UE. Preferencje handlowe zostały przyznane do 31 grudnia 2010 r. Dlatego też w lutym 2010 r. KE przyjęła projekt rozporządzenia Rady (WE) wprowadzającego nadzwyczajne środki handlowe dla krajów i terytoriów uczestniczących lub powiązanych z procesem stabilizacji i stowarzyszenia Unii Europejskiej, które ma umożliwić przedłużenie obowiązywania preferencji do 31 grudnia 2015 r.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> W. Manteuffel, *Balkany Zachodnie w drodze do UE*, psz.pl (portal spraw zagranicznych).

<sup>41</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1215/2009 z 30 listopada 2009 r. wprowadzające nadzwyczajne środki handlowe dla krajów i terytoriów uczestniczących lub powiązanych z procesem stabilizacji i stowarzyszenia Unii Europejskiej (wersja ujednolicona), Dz.U. UE, L 328, 15.12.2009.

Celem polskiej prezydencji było kontynuowanie działań ukierunkowanych na przyjęcie tego rozporządzenia, co pozwoliło na przedłużenie obowiązywania autonomicznych preferencji handlowych dla Bałkanów Zachodnich, będących instrumentem służącym stabilizacji regionu i stowarzyszenia tych krajów z UE.

Pierwszymi państwami Bałkanów Zachodnich, które zawarły Porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu były Macedonia i Chorwacja. 9 kwietnia 2001 r. była Jugosłowiańska Republika Macedonii (jako pierwszy kraj w regionie) podpisała układ, który wszedł w życie 1 kwietnia 2004 r. i miał stanowić krok na drodze do integracji z UE. Z kolei Chorwacja zawarła porozumienie SAA 29 października 2001 r., zaczęło ono obowiązywać z dniem 1 lutego 2005 r. Albania, jako trzeci kraj w regionie, podpisała 12 czerwca 2006 r. w Luksemburgu Układ o stowarzyszeniu i stabilizacji. Postanowienia tego porozumienia są w zasadzie analogiczne do tych zawartych wcześniej z Macedonią i Chorwacją. Przewiduje ono utworzenie stopniowe, w ciągu 10 lat, strefy wolnego handlu z państwami Wspólnoty. 15 października 2007 r. Czarnogóra podpisała układ, jako czwarty kraj Bałkanów Zachodnich. SAA przewiduje utworzenie strefy wolnego handlu pomiędzy UE i Czarnogórą w przeciągu maksymalnie 5 lat. Negocjacje z Serbią zakończyły się 10 września 2007 r. i po konsultacjach z państwami członkowskimi, układ został parafowany w Brukseli 7 listopada 2007 r. i podpisany 29 kwietnia 2008 r. 14 czerwca 2010 r. nastąpiła ratyfikacja i implementacja porozumienia SAA z Serbią. Główne zapisy tego układu dotyczą, podobnie jak w przypadku wszystkich porozumień SAA, zapewnienia dialogu politycznego, zacieśnienia współpracy regionalnej, przewidują ustanowienie strefy wolnego handlu między Wspólnotą a Serbią w ciągu pięciu lat od wejścia w życie układu. 21 listopada 2005 r. rozpoczęto oficjalne negocjacje mające na celu podpisanie z Bośnią i Hercegowiną Porozumienia SAA. Podpisanie takiego porozumienia 16 czerwca 2008 r. w Luksemburgu stanowi pierwszy krok w jej dążeniu do członkostwa w Unii Europejskiej. Układ przewiduje utworzenie strefy wolnego handlu między Wspólnotą a Bośnią i Hercegowiną w ciągu 5 lat od jego wejścia w życie, a ponadto, podobnie jak inne porozumienia SAA, zawiera regulacje dotyczące przepływu osób, kapitału i usług<sup>42</sup>

## Podsumowanie

W ostatnich latach autonomiczna polityka handlowa Unii Europejskiej nie uległa zasadniczej zmianie. Tendencje w tym obszarze WPH są od lat podobne, takie jak: zmniejszenie średniego poziomu stawek celnych i liberalizacja wymiany handlowej z krajami trzecimi, zmniejszenie ilości towarów objętych środkami pozataryfowymi, zwłaszcza barierami w handlu, takimi jak np. ograniczenia ilościowe czy

---

<sup>42</sup> Więcej na ten temat zob.: M. Czermińska, *Preferencyjne umowy handlowe Unii Europejskiej jako wyraz postępującej integracji gospodarczej Europy*, [w:] *Handel międzynarodowy a procesy integracyjne w gospodarce światowej*, red. M. Maciejewski, S. Wydymus, Kraków 2009, s. 66 i nast.

środki administrowania obrotem z zagranicą. Na początku XXI w. można było zauważyć tendencję wzrostową, jeśli chodzi o ilość stosowanych środków protekcji uwarunkowanej, zwłaszcza antydumpingowych. Jednak w ostatnich latach liczba postępowań antydumpingowych, a co za tym idzie, środków antydumpingowych, w Unii Europejskiej nieco się zmniejszyła. Częściowo jest to skutek globalizacji i internacjonalizacji przedsiębiorstw, przejawiający się w tworzeniu przez firmy sieci filii zlokalizowanych w różnych krajach, w tym w Europie. Wprowadzenie środków ochronnych mogłoby być wymierzone wówczas także przeciwko firmom europejskim powiązanym kooperacyjnie i handlowo z przedsiębiorstwami z krajów trzecich.

W zakresie traktatowej polityki handlowej Unii Europejskiej można zauważyć tendencję do tworzenia sieci powiązań handlowych i gospodarczych nie tylko z krajami europejskimi, ale także z innymi regionami świata, tj. Azji, Ameryki Łacińskiej i Środkowej. Unia zawiera wciąż nowe umowy stowarzyszeniowe, w tym również zawierające porozumienia o tworzeniu stref wolnego handlu. Coraz więcej wśród nich pogłębionych i całościowych stref wolnego handlu, przewidujących nie tylko zniesienie ceł i ograniczeń ilościowych w handlu wzajemnym, ale wprowadzenie również innych swobód wspólnego rynku, zwłaszcza usług i kapitału. Stanowi to przejaw postępującej liberalizacji wzajemnych obrotów handlowych w sytuacji, gdy cła nie stanowią już znaczącej bariery w wymianie międzynarodowej, zwłaszcza wśród państw należących do WTO.

Inicjatywy i działania w czasie polskiej prezydencji były widoczne głównie w zakresie traktatowej polityki handlowej. W zakresie WPH polska prezydencja podejmowała działania mające na celu uregulowanie relacji gospodarczo-handlowych w ramach wzmocnionej polityki sąsiedztwa zarówno w wymiarze wschodnim, jak i południowym. Do najważniejszych osiągnięć w wymiarze wschodnim zaliczyć należy zakończenie w grudniu 2011 r. negocjacji umowy o pogłębionej i całościowej strefie wolnego handlu – DCFTA z Ukrainą, będącej częścią umowy stowarzyszeniowej UE–Ukraina, która była strategicznym celem polskiej prezydencji w relacjach handlowych. Jednocześnie doprowadzono do rozpoczęcia podobnych negocjacji DCFTA z Gruzją i Mołdawią, a także – we współpracy z Komisją Europejską – do uzgodnienia, po kilkunastu latach negocjacji, warunków członkostwa Rosji w Światowej Organizacji Handlu i podjęcia podczas VIII Konferencji Ministerialnej WTO w Genewie decyzji w sprawie akcesji Rosji do WTO.

Jednym z najważniejszych wydarzeń politycznych polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej był II szczyt Partnerstwa Wschodniego, który odbył się we wrześniu 2011 r. Zabrakło na nim jedynie przedstawicieli Białorusi, co można odnotować jako brak skuteczności działania Polski w tym zakresie. W Deklaracji warszawskiej określono cele i priorytety dalszej współpracy.

W wymiarze południowym Rada przyjęła mandat dla Komisji Europejskiej do negocjacji umów DCFTA z krajami Afryki Północnej, tj. z Egiptem, Jordanią, Marokiem i Tunezją. W zakresie działań dotyczących południowych krajów Eu-

ropy należy również odnotować doprowadzenie do przyjęcia autonomicznych preferencji handlowych dla Bałkanów Zachodnich. W czasie polskiej prezydencji zamknięty został ostatni etap procesu akcesyjnego Chorwacji. Sfinalizowanie prac nad tekstem traktatu akcesyjnego z Chorwacją skutkowało jego podpisaniem 9 grudnia 2011 r.

Dokonano także znaczącego postępu w negocjacjach akcesyjnych z Islandią. Podczas dwóch konferencji akcesyjnych w październiku i grudniu 2011 r. otworzono siedem rozdziałów negocjacyjnych i zamknięto negocjacje w sześciu. Podjęto również działania w zakresie negocjacji handlowych dotyczących umów stowarzyszeniowych z innymi państwami trzecimi, m.in. z Mercosurem, z krajami Ameryki Środkowej, umowy ws. strefy wolnego handlu z Indiami i Singapurem.

#### **Abstract**

#### **Changes in Autonomous and Trade Policy of the European Union Initiatives and Activities During the Polish Presidency**

In recent years, EU autonomous trade policy has not changed. In terms of the European Union's treaty trade policy there is a tendency to create new networks of trade and economic relations not only with European countries, but also from other regions of the world, such as Asia, Latin America. The EU has still new association agreements, including the agreement on creation of free trade zones. More of them deep and comprehensive free trade areas, providing not only the abolition of customs duties and quantitative restrictions on trade between themselves, but also the introduction of other freedoms of the common market, particularly services and capital.

Initiatives and activities during the Polish Presidency were seen mainly in the field of treaty trade policy. In terms of the South Council adopted a mandate for the European Commission to negotiate agreements DCFTA (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement) with North African countries, namely Egypt, Jordan, Morocco and Tunisia. In the area of the southern European countries should also be noted to lead to the adoption of autonomous trade preferences for the Western Balkans. During the Polish presidency has been closed the last stage of the accession process of Croatia. There has also been significant progress in the accession negotiations with Iceland. Steps were also taken in the field of trade negotiations on association agreements with other third countries, among others with Mercosur, with Central American countries, the agreement on free trade zone with India and Singapore.