



NIEMCY WOBEC TTIP

UWARUNKOWANIA, INTERESY, OBAWY

Konrad Popławski

PRACE OSW

NUMER 52
WARSZAWA
MARZEC 2015

NIEMCY WOBEC TTIP

UWARUNKOWANIA, INTERESY, OBAWY

Konrad Popławski



OSW | CENTRE FOR EASTERN STUDIES
OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. **Marka Karpia**

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Olaf Osica, Anna Kwiatkowska-Drożdż

REDAKCJA

Katarzyna Kazimierska

WSPÓŁPRACA

Halina Kowalczyk, Anna Łabuszewska

OPRACOWANIE GRAFICZNE

PARA-BUCH

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

Agencja Shutterstock

SKŁAD

GroupMedia

WYDAWCA

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa

Tel. + 48 /22/ 525 80 00

Fax: + 48 /22/ 525 80 40

osw.waw.pl

ISBN 978-83-62936-59-5

Spis treści

TEZY /5

I. TTIP – ISTOTA UMOWY /7

II. KONTEKST POLITYCZNY NEGOCJACJI Z PERSPEKTYWY BERLINA /9

III. ZNACZENIE GOSPODARCZE TTIP DLA NIEMIEC /13

1. Liberalizacja handlu towarami i usługami /13
2. Harmonizacja przepisów inwestycyjnych /17
3. Dywersyfikacja dostaw energii do Niemiec /20

IV. NIEMIECCY AKTORZY W NEGOCJACJACH /24

1. Rząd federalny i partie polityczne /24
2. Społeczeństwo /25
3. Biznes /30

V. KONSEKWENCJE ZAWARCIA UMOWY /32

ANEKS /34

TEZY

- Współpraca polityczna i gospodarcza między Stanami Zjednoczonymi i Niemcami jest od wielu lat przedmiotem sporów i napięć. Obok różnic dotyczących amerykańskiego zaangażowania w rozwiązywanie konfliktów międzynarodowych stosunki dwustronne obciążała tzw. afera Snowdena i zarzuty o podsłuchiwanie telefonu kanclerz Angeli Merkel. Wielu ekonomistów i polityków z RFN krytykowało USA za stworzenie warunków do wybuchu kryzysu finansowego w 2007 roku poprzez utrzymywanie niskich stóp procentowych i zezwalanie na sprzedawanie przez banki ryzykownych instrumentów finansowych. Amerykańscy politycy i ekonomiści z kolei krytykowali sposób zarządzania przez władze w Berlinie kryzysem w strefie euro i brak zgody na uwspólnotowanie długów w unii walutowej. Niemcy i Stany Zjednoczone spierały się też o handel zagraniczny. RFN – kraj z największą nadwyżką handlową na świecie i USA – kraj o jednym z największych deficytów w wymianie handlowej, obwiniały się wzajemnie o prowadzenie niewłaściwej polityki gospodarczej, m.in. na forum G20.
- Transatlantyckie Partnerstwo w Handlu i Inwestycjach (TTIP) wydaje się pierwszą od wielu lat szansą na poprawę stosunków Niemiec i USA. Producenci i eksporterzy z obu państw mogą skorzystać na ograniczeniu barier dla transatlantyckiej współpracy ekonomicznej. Pogłębienie zaś wzajemnych zależności gospodarczych może stworzyć warunki dla poprawy klimatu politycznego. Ponadto powstanie *de facto* rynku wewnętrznego UE i USA ze zredukowanymi taryfami celnymi, zharmonizowanymi regulacjami prawnymi i ekonomicznymi wywrze presję na gospodarki wschodzące do większego otwarcia rynków. Może też pomóc ograniczyć opór krajów, takich jak Chiny czy Indie w wielostronnych negocjacjach dotyczących liberalizacji światowego handlu w ramach WTO. Kraje te mogą się bowiem obawiać utrudnień w dostępie rodzimych przedsiębiorstw do transatlantyckiego wspólnego rynku. Można się także spodziewać, że przyszłe umowy handlowe i inwestycyjne podpisywane przez UE i USA z innymi państwami będą musiały zawierać standardy wzorowane na TTIP (np. w dziedzinie ochrony patentów), co umożliwi narzucanie ustawodawstwa transatlantyckiego pozostałym krajom świata.
- Niemieckie przedsiębiorstwa mogą być jednym z głównych beneficjentów podpisania TTIP. Według danych Federalnego Urzędu Statystycznego w 2014 roku USA były drugim rynkiem zbytu dla eksporterów z RFN, na którym sprzedali oni towary o wartości 96 mld euro (8,5% całego eksportu

RFN). Amerykańscy producenci dostarczali natomiast na niemiecki rynek towary o wartości 49 mld euro (5% importu RFN). Tym samym RFN notowała znaczącą nadwyżkę handlową we wzajemnych obrotach – w wysokości 47 mld euro. Według szacunków ceny wielu niemieckich towarów na rynku USA mogą być nawet o 20% wyższe z powodu ceł i odmiennych niż w UE standardów produkcji. Producenci z RFN liczą także na większe otwarcie amerykańskiego rynku zamówień publicznych. W USA jedynie 33% przetargów jest dostępnych dla przedsiębiorstw spoza tego kraju, gdy dla UE ten współczynnik wynosi 90%.

- Korzyścią o znaczeniu geopolitycznym dla Niemiec z podpisania TTIP może być stworzenie warunków do eksportowania amerykańskich zasobów surowców z niekonwencjonalnych źródeł do Unii Europejskiej. Zawarcie TTIP automatycznie ułatwi eksport gazu, gdyż nie jest wymagane ubieganie się o zgodę na eksport do krajów, z którymi Stany Zjednoczone mają podpisaną umowę o wolnym handlu. Berlin nalega też na Brukselę, aby skłoniła USA do złagodzenia obowiązującego od lat 70. XX wieku zakazu eksportu ropy naftowej. Rząd RFN zaczyna zdawać sobie sprawę, że dywersyfikacja dostaw surowców mineralnych do Europy ograniczy możliwość wykorzystywania przez Moskwę dostaw jako instrumentu presji politycznej na UE. Rosja coraz bardziej traci pozycję wiarygodnego dla RFN dostawcy surowców ze względu na jej działania militarne na Ukrainie.
- Koalicja rządząca w Niemczech początkowo niemal bezkrytycznie popierała zawarcie TTIP, jednak w ostatnich miesiącach socjaldemokraci (SPD) znajdują się pod coraz większą presją środowisk lewicowych. Pomimo że przewodniczący SPD Sigmar Gabriel jako minister gospodarki widzi korzyści ekonomiczne dla Niemiec z podpisania TTIP, to nie może zupełnie zignorować krytyki części organizacji lewicowych, a także przedsiębiorstw. Dlatego będzie on zapewne domagał się wykreślenia z umowy najbardziej kontrowersyjnych z punktu widzenia niemieckiej opinii publicznej zapisów: wprowadzenia do umowy TTIP prawa inwestorów zagranicznych do obchodzenia niemieckiego systemu prawnego i skarżenia władz państwowych do międzynarodowych trybunałów arbitrażowych, co jest traktowane w RFN jako zagrożenie dla suwerenności kraju. Ze względu na opór w SPD rząd Niemiec zażąda też zapewne, aby umowa TTIP była ratyfikowana w parlamentach narodowych krajów członkowskich UE. Takie rozwiązanie stwarza jednak zagrożenie zawetowania umowy przez któreś z państw.

I. TTIP – ISTOTA UMOWY

Negocjacje w sprawie Transatlantyckiego Partnerstwa w Handlu i Inwestycjach (TTIP) zostały zapoczątkowane 17 czerwca 2013 roku, na szczycie G8, wspólną deklaracją prezydenta USA i przewodniczącego Komisji Europejskiej (KE). Oficjalnie negocjacje są prowadzone przez Dyрекcję Generalną ds. Handlu Unii Europejskiej oraz Urząd Przedstawiciela Handlowego USA. KE jako główne powody przystąpienia do negocjacji wymienia globalny kryzys gospodarczy, brak efektów negocjacji wielostronnych w ramach Światowej Organizacji Handlu, a także trudności w ustaleniu wspólnych zasad dotowania rolnictwa w UE i USA¹. Głównym celem TTIP jest eliminacja ceł między USA i UE, ograniczenie barier pozataryfowych (różnych regulacji, które mają utrudnić wpuszczanie towarów na rynek), ujednoczenie standardów i norm technicznych oraz wprowadzenie przepisów silniej chroniących inwestycje zagraniczne niż dotychczasowe prawodawstwo krajowe. Obie strony liczą, że osiągnięty dzięki zniesieniu tych barier wzrost wymiany handlowej przyczyni się do poprawy koniunktury ekonomicznej po trudnych latach kryzysu gospodarczego. Jeśli negocjacje w sprawie TTIP zakończą się sukcesem, to w ciągu kilku najbliższych lat zostanie stworzony rynek obejmujący 800 mln konsumentów, 50% produkcji globalnej, 30% światowego handlu i 60% inwestycji.

Komisja Europejska otrzymała mandat do zawarcia jak najszerszego porozumienia liberalizującego wymianę handlową między UE i USA na dużo wyższym poziomie, niż to się dzieje w ramach Światowej Organizacji Handlu, przy czym z liberalizacji na wniosek Francji wyłączono handel dobrami kulturowymi i audiowizualnymi². Negocjacje toczą się w odbywających się co kilka miesięcy rundach w ponad 20 grupach roboczych, a ich efekty są konsultowane w jak najwęższym gronie. Zarówno Waszyngton, jak i Bruksela chcą w ten sposób ograniczyć wywieranie presji na proces negocjacji ze strony lobbystów, a także opinii publicznej. Unia Europejska i USA mają nadzieję, że przedstawienie umowy w gotowym kształcie, którą będzie można jedynie przyjąć bądź odrzucić, zwiększy prawdopodobieństwo jej wdrożenia. Dodatkowo, aby uniknąć wzrostu obaw opinii publicznej, powołano 14-osobową radę ekspertów, składającą się z przedstawicieli związków zawodowych, organizacji konsumenci-kich i związków gospodarczych. Od października 2014 roku mandat, a także wiele szczegółów procesu negocjacyjnego ze strony UE zostało ujawnionych ze

¹ <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/questions-and-answers/>

² Mandat negocjacyjny Komisji Europejskiej w sprawie TTIP dostępny na stronie; <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/en/pdf>

względu na presję opinii publicznej w Europie. Obie strony wyznaczyły sobie za cel zakończenie negocjacji umowy do końca 2015 roku. Wciąż nie wiadomo, jaka będzie procedura ratyfikacji wynegocjowanego porozumienia. Możliwe, że to Trybunał Sprawiedliwości UE zadecyduje, czy TTIP jest zwykłą umową, a zatem będzie musiała zostać zaakceptowana jedynie przez Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski (PE), czy też jest to tzw. umowa mieszana, wobec czego wymagana będzie także zgoda parlamentów narodowych³. Przyjęcie tego drugiego wariantu utrudni proces ratyfikacji umowy, gdyż w wielu krajach pogrążonych w kryzysie gospodarczym może ona budzić obawy społeczeństw. W wielu państwach TTIP jest traktowana jako kolejny etap na drodze liberalizacji rynków unijnych, który może skutkować wzrostem bezrobocia. Ratyfikacja umowy może się także spotkać z problemami w PE, gdyż niechętnie jej poparciu mogą być ugrupowania lewicowe i eurosceptyczne. Między innymi w programie wyborczym francuskiego Frontu Narodowego, który od 2014 roku ma swoją reprezentację w PE, zawarty jest sprzeciw wobec podpisania tej umowy, która jest przyrównywana do „ultraliberalnej maszyny wojennej, antydemokratycznej i antyspołecznej, służącej głównie neoliberalom i wielkim korporacjom”⁴.

³ <http://www.taz.de/!137588/>

⁴ Depesza PAP z 26.05.2014, Sukces wyborczy Frontu Narodowego – początek nowych podziałów politycznych w UE.

II. KONTEKST POLITYCZNY NEGOCJACJI Z PERSPEKTYWY BERLINA

Z perspektywy Berlina negocjacje Transatlantyckiego Partnerstwa w Handlu i Inwestycjach z USA niosą wiele korzyści, ale też pewne zagrożenia. Zawarcie porozumienia z USA jest przede wszystkim zgodne z interesami gospodarczymi RFN na świecie. Będąca skutkiem TTIP gospodarcza konsolidacja państw Zachodu może przynieść zarówno Stanom Zjednoczonym, jak i UE większe możliwości oddziaływania na gospodarki wschodzące. USA obawiają się rosnącego znaczenia Chin, które wkrótce mogą pod względem wielkości PKB wyprzedzić Stany Zjednoczone. RFN jest także coraz bardziej zależna od gospodarek wschodzących, a jednocześnie dostrzega zagrożenie wycieku kluczowych niemieckich technologii, gdyż trudno jest narzucić krajom rozwijającym się zachodnie normy prawne, np. w dziedzinie ochrony patentów. Także proces liberalizacji handlu i harmonizacji jego reguł w ramach Światowej Organizacji Handlu nie dostarczał w ostatnich latach spodziewanych rezultatów ze względu na rosnącą asertywność nowych potęg gospodarczych, takich jak Chiny, Indie czy Brazylia⁵. Dotychczas Niemcy nie były także zadowolone z licznych ograniczeń w dostępie do przetargów publicznych na lukratywnych rynkach pozaeuropejskich, np. w Chinach⁶. Państwa Zachodu jako blok gospodarczy o zbliżonych przepisach handlowych miałyby większe możliwości narzucania norm i standardów technologicznych pozostałym krajom. Świadczą o tym cele KE, która zamierza w negocjacjach TTIP m.in. ustalić warunki promowania wspólnej ochrony patentów, a także stworzyć wspólne ramy wykorzystywania subsydiów i instrumentów antydumpingowych⁷. Z niemieckiej perspektywy dodatkową korzyścią z zawarcia TTIP byłoby nadanie UE nowego impulsu zewnętrznego przy braku obecnie innych perspektywicznych projektów polityki zewnętrznej UE. Ponadto TTIP może także wspomóc koniunkturę gospodarczą w UE i przeciwdziałać w ten sposób stagnacji gospodarczej związanej z kryzysem strefy euro. Łatwiejszy dostęp do rynku amerykańskiego z pewnością wzmocni także niemieckich eksporterów, którzy już dzisiaj mają w nim duże udziały.

⁵ WTO gescheitert: Indien verweigert Abbau globaler Handelshürden, <http://www.deutsche-mittelstands-nachrichten.de/2014/08/64679/>

⁶ K. Popławski, W pogoni za globalizacją: Niemieckie relacje gospodarcze z krajami BRIC, *Raport OSW*, Warszawa 2013, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/raport_05_bric_pl.pdf

⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-564_en.htm?utm_source=API&utm_medium=twitter

Nowym elementem, który zwiększa poparcie dla TTIP ze strony niemieckiego rządu, jest wojna rosyjsko-ukraińska. Berlin może się obawiać, że prowadząca agresywną i coraz mniej przewidywalną politykę zagraniczną Rosja będzie też mniej wiarygodnym dostawcą surowców na rynek niemiecki⁸. Moskwa próbowała w 2014 roku wywierać presję na kraje UE, by ograniczyły wsparcie dla Ukrainy, prowadząc m.in. negocjacje w sprawie dostaw rosyjskiego gazu dla Chin, a także ograniczając dostawy gazu dla krajów zaangażowanych w przesył surowca na Ukrainę z kierunku zachodniego, takich jak Polska czy Słowacja. Kontynuacja rozmów na temat TTIP stanowi pewnego rodzaju obronę przed takimi działaniami Moskwy, pokazując, że UE dysponuje także silnymi argumentami w konfrontacji gospodarczej z Rosją. Nawet więc jeśli zakres TTIP będzie ograniczony i nie doprowadzi do znaczącego zwiększenia importu nośników energetycznych z USA do UE, to *de facto* powstanie rynku wewnętrznego Zachodu może zostać potraktowane przez Rosję czy Chiny jako zacieśnienie polityczno-ekonomicznego sojuszu na wzór NATO. Mogą one w związku z tym obawiać się obostrzeń w dostępie swoich przedsiębiorstw do rynków UE i USA. Wielu analityków w Niemczech obawia się, że gospodarki wschodzące mogą postrzegać transatlantyckie partnerstwo jako próbę izolowania się krajów Zachodu od krajów rozwijających się⁹. RFN chce uniknąć takiego wizerunku TTIP, gdyż mogłoby to zaszkodzić jej interesom na rynkach wschodzących, które były ważnym motorem wzrostu dla niemieckiej gospodarki w okresie globalnego kryzysu ekonomicznego¹⁰.

Istotnym kontekstem dla negocjacji TTIP są także stosunki polityczne między Waszyngtonem i Berlinem, zwłaszcza że w ostatnich latach między oboma stolicami dochodziło do coraz częstszych sporów gospodarczych na forum międzynarodowym. Główną tendencją widoczną w stosunkach obu krajów jest postępująca emancypacja Niemiec w polityce zagranicznej i niechęć do dalszego odgrywania roli młodszego brata USA. Jeszcze za czasów prezydentury George'a Busha pojawiły się rozbieżności w stanowiskach Waszyngtonu i Berlina w kwestii np. interwencji USA w Iraku, w podejściu do reformy ONZ

⁸ <http://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/DIW-Energieexpertin-Kemfert-ueber-Gas-Versorgung-in-Europa-aus-Russland>

⁹ E. Schmiege, TTIP – Chancen und Risiken für Entwicklungsländer, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/zeitschriftenschau/2014zs01_scm.pdf

¹⁰ K. Popławski, W pogoni za globalizacją: niemieckie relacje gospodarcze z krajami BRICS, Raport OSW, Warszawa 2013, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/raport_05_bric_pl.pdf

czy wizjach architektury międzynarodowych rynków finansowych¹¹. Kryzys ekonomiczny trwający od 2007 roku uwypuklił jednak zasadnicze różnice w podejściu do gospodarki. W rozwoju ekonomicznym USA tradycyjnie dużą rolę odgrywa konsumpcja, przez co kraj ten od dłuższego czasu boryka się z problemem wysokiego deficytu handlowego. Niemcy natomiast są w odwrotnej sytuacji, notując w ostatniej dekadzie dzięki oszczędnościom znacząco nadwyżki w wymianie zagranicznej.

Odmienne uwarunkowania ekonomiczne wpływały na powstawanie sporów gospodarczych między USA i RFN. Przykładowo na forum G20 w 2010 roku Amerykanie oskarżali Niemców o prowadzenie szkodliwej i merkantylistycznej polityki gospodarczej, która koncentruje się jedynie na stymulowaniu własnego eksportu, nierównoważonego przez równie szybki przyrost importu, a to przyczynia się do powstawania nierównowagi ekonomicznej na świecie. Berlin ripostował, wskazując na utrzymujący się w USA deficyt handlowy związany z niską konkurencyjnością gospodarki amerykańskiej i zbyt dużą skłonnością do zadłużania się.

Gdy doszło do pogorszenia sytuacji gospodarczej w strefie euro, ze strony USA wzmożła się krytyka niemieckiego modelu gospodarki, który zdaniem wielu amerykańskich ekonomistów, takich jak choćby laureat Nagrody Nobla Paul Krugman¹² czy finansista George Soros, opiera się w zbyt dużym stopniu na nadwyżkach handlowych, szkodząc strefie euro i światu. Ich zdaniem Niemcy, korzystając z koniunktury gospodarczej w kraju, powinny były zwiększyć wydatki inwestycyjne oraz płace, przez co wsparłyby gospodarkę europejską. Amerykanie proponowali także dodruk pieniędzy przez Europejski Bank Centralny (uruchomienie pożyczek niemających pokrycia w realnych dochodach państw członkowskich strefy euro dla krajów i banków komercyjnych) lub znalezienie innego sposobu na rozdzielenie długów strefy euro między wszystkie kraje członkowskie. Waszyngton był zainteresowany przede wszystkim szybkim uspokojeniem sytuacji w strefie euro, gdyż ryzyko jej upadku mogło skutkować stratami amerykańskich banków i funduszy inwestycyjnych. Także w kwestii kryzysu strefy euro Niemcy miały odmienne stanowisko od Amerykanów, gdyż od początku pojawienia się zagrożenia rozpadu unii walutowej RFN powiadała się za koniecznością wprowadzania oszczędności w krajach

¹¹ A. Geldner, Gerhard Schröder in den USA: Der ehemalige Bush-Kritiker preist Amerika an, <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.gerhard-schroeder-in-den-usa-der-ehemalige-bush-kritiker-preist-amerika-an.54c2e595-d85d-4907-b633-9b7b3a43ebb1.html>

¹² <http://www.nytimes.com/2013/11/04/opinion/krugman-those-depressing-germans.html>

najbardziej zagrożonych bankructwem i blokowała możliwość stworzenia mechanizmów wspólnej odpowiedzialności za długi strefy euro. W Berlinie nikt nie był gotowy na tak poważne ustępstwa i ryzykowanie pieniędzy niemieckich podatników dla ratowania krajów strefy euro zagrożonych niewypłacalnością. TTIP jest szansą na nowe otwarcie we wzajemnych stosunkach oraz ograniczenie sporów gospodarczych Berlina z Waszyngtonem.

III. ZNACZENIE GOSPODARCZE TTIP DLA NIEMIEC

Podpisanie TTIP może przynieść RFN znaczące korzyści ze względu na dużą skalę amerykańsko-niemieckich obrotów gospodarczych. Niemcy osiągają z USA czwarte pod względem wielkości obroty handlowe – ważniejszymi partnerami RFN są tylko Francja, Holandia i Chiny. Niemieckie firmy zatrudniają w USA 600 tys. pracowników, natomiast amerykańskie przedsiębiorstwa tworzą 800 tys. miejsc pracy w RFN. Berlin może oczekiwać korzyści gospodarczych wynikających z dwóch zmian: liberalizacji handlu towarami i usługami oraz dywersyfikacji dostaw energii do Niemiec. Harmonizacja przepisów inwestycyjnych budzi zaś największe obawy Niemców.

1. Liberalizacja handlu towarami i usługami

Według danych Federalnego Urzędu Statystycznego¹³ w 2014 roku USA były drugim rynkiem zbytu dla niemieckich eksporterów, gdzie sprzedali oni towary o wartości 96 mld euro (8,5% całego eksportu RFN). Amerykańscy producenci dostarczali natomiast na niemiecki rynek towary o wartości 47 mld euro (5% importu RFN). Tym samym RFN notowała znaczącą nadwyżkę handlową we wzajemnych obrotach – w wysokości 47 mld euro. Niemcy osiągały ją głównie w handlu samochodami, maszynami, chemią, wyrobami optycznymi czy urządzeniami elektronicznymi. Amerykanie zyskują na handlu telefonami komórkowymi, urządzeniami dla lotnictwa, metalami szlachetnymi, niektórymi wyrobami chemicznymi i elektronicznymi¹⁴. Właśnie ze Stanami Zjednoczonymi Niemcy notowały największą nadwyżkę, dalej były inne kraje UE, takie jak Wielka Brytania (42 mld euro), Francja (35 mld euro) czy Austria (20 mld euro). Warto podkreślić, że po kryzysie finansowym jeszcze bardziej zwiększyła się przewaga eksportu Niemiec do USA nad importem z tego kraju, głównie dzięki ciągłemu wzrostowi sprzedaży niemieckich towarów na rynku amerykańskim w ostatnich latach.

Duża dysproporcja w niemiecko-amerykańskiej wymianie handlowej na korzyść RFN jest często przedmiotem krytyki amerykańskich polityków i ekonomistów. Niemcy są oskarżane o nadmierne stymulowanie eksportu poprzez sztuczne wstrzymywanie wzrostu płac, przy czym USA wysuwają w dużo większej skali podobne zarzuty pod adresem Chin. Amerykanie krytykują

¹³ <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Aussenhandel/Handelspartner/Handelspartner.html>

¹⁴ <http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/country/>

Niemcy, mimo że wiedzą, iż rząd federalny nie ma wielu możliwości (ani też chęci) ograniczenia nadwyżki handlowej. Ponadto Waszyngton pomija korzyści z dopływu taniego kapitału niemieckiego, który pozwala finansować w USA inwestycje i innowacje. Dane dotyczące niemiecko-amerykańskiej wymiany handlowej świadczą także o tym, że Niemcy dynamicznie rozwijają współpracę handlową i inwestycyjną z USA oraz dysponują bardziej konkurencyjną gospodarką od Stanów Zjednoczonych. Z tego względu to niemieccy producenci mogą być głównymi beneficjentami podpisania TTIP. Dla Amerykanów z kolei szansą na stymulowanie własnego eksportu do Niemiec jest zwiększenie sprzedaży usług do krajów UE, gdyż w tej dziedzinie to oni mają przewagę konkurencyjną. Pod względem świadczenia rozmaitych usług w Internecie, produkcji oprogramowania czy urządzeń elektronicznych amerykańskie koncerny są w czołówce światowych rankingów. Ponadto Waszyngton może liczyć, że ułatwienia w handlu zwiększą skłonność firm z USA do eksportu kosztem sprzedaży na rynek wewnętrzny. Niemcy są jedną z najbardziej otwartych gospodarek i według danych Banku Światowego eksport RFN stanowi 51% PKB, gdy dla USA ten współczynnik jest znacznie niższy i wynosi jedynie 13%.

Dużo ważniejszą korzyścią z umowy TTIP od obniżenia taryf celnych może być ograniczenie tzw. środków pozataryfowych, czyli różnych barier administracyjnych, tj. licencji, pozwoleń, homologacji (szczególnie w kwestii przepisów dotyczących żywności i standardów bezpieczeństwa produktów), które zwiększają cenę produktu na rynku docelowym. Według Ministerstwa Gospodarki Niemiec, ze względu na konieczność wypełniania innych niż na rynku europejskim wymogów, ceny niemieckich produktów na rynku amerykańskim mogą być nawet o 20% wyższe. Dodatkowym zyskiem dla producentów z RFN mogą być oszczędności z tytułu ograniczenia nakładów na utrzymywanie biurokracji w instytucjach państwowych i przedsiębiorstwach, gdyż procedury związane z certyfikowaniem produktów wymagają zaangażowania aparatu państwowego, a także są czasochłonne dla samych firm. Ponadto w wyniku TTIP zliberalizowany zostanie prawdopodobnie wzajemny dostęp do przetargów publicznych. Przykładowo w USA instytucje publiczne mają zapisany prawnie obowiązek faworyzowania w przetargach producentów amerykańskich. Otwarcie niezwykle lukratywnego amerykańskiego rynku zamówień publicznych dla producentów z zagranicy może być dużą korzyścią dla Niemców. Na razie jedynie 33% takich przetargów w USA jest udostępnionych dla firm zagranicznych, podczas gdy w UE ten współczynnik wynosi 90%¹⁵.

¹⁵ http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_303.pdf

Amerykanie oczekują jednak w zamian większego otwarcia funduszy strukturalnych UE dla swoich rodzimych firm. Paradoksalnie TTIP może być dla RFN sposobem na ograniczenie barier dla niemieckich producentów w handlu wewnątrzunijnym. Przykładowo w ostatnich latach Francja i Włochy zaczęły chronić rynki macierzyste przed konkurencją ze strony koncernów motoryzacyjnych z Niemiec poprzez bardzo restrykcyjne przepisy ekologiczne, które narzucają niskie normy emisji CO₂, trudne do spełnienia dla wielu producentów luksusowych aut z RFN.

Z TTIP zostaną wyłączone prawdopodobnie usługi finansowe, gdyż już na obecnym etapie wiadomo, że różnice w sposobie regulowania rynków kapitałowych są zbyt duże. Amerykanie, którzy po kryzysie finansowym mocno zaostrzyli kontrolę nad rynkami finansowymi, obawiają się rozmiękczenia tych przepisów po ewentualnym ujednoczeniu ich z prawodawstwem UE¹⁶. Harmonizacja norm w tej dziedzinie nie leży także w interesie UE po wprowadzeniu w ostatnich latach wielu złożonych mechanizmów nadzorowania instytucji finansowych charakterystycznych dla strefy euro, np. w ramach unii bankowej¹⁷. Ponadto elity polityczne i gospodarcze Niemiec obwiniały w dużej mierze USA za problemy gospodarcze RFN po globalnym kryzysie finansowym. Niemieckie banki były jednymi z głównych nabywców amerykańskich obligacji sektora nieruchomości. Gdy bańka spekulacyjna pękła, niemiecki sektor finansowy poniósł olbrzymie straty, co zmusiło rząd Niemiec do dofinansowania instytucji zagrożonych bankructwem, takich jak Commerzbank¹⁸ czy niektóre landesbanki¹⁹. Wśród polityków oraz ekonomistów w RFN załamanie systemu finansowego, a także straty Niemiec z tym związane wywołały krytykę amerykańskiego modelu gospodarczego, a także poczucie porażki, zwłaszcza że w powszechnym odczuciu „Niemcy wymieniły zyski ze sprzedaży swoich luksusowych samochodów na amerykańskie bezwartościowe papiery śmie-

¹⁶ B. Fox, EU and US aim for 2015 trade deal, exclude financial services, <http://euobserver.com/news/124159>

¹⁷ K. Popławski, Kształt unii bankowej potwierdza uprzywilejowaną pozycję Berlina w strefie euro, *Komentarze OSW*, 10.01.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-01-10/ksztalt-unii-bankowej-potwierdza-uprzywilejowana-pozycje>

¹⁸ Commerzbank jest drugim największym bankiem w Niemczech po Deutsche Banku. Do czasu kryzysu finansowego instytucja ta rozwijała się bardzo dynamicznie, nabywając m.in. udziały w Dresdner Banku, ale kryzys finansowy zupełnie ją zaskoczył i zmusił do przyjęcia pomocy od rządu Niemiec 18,2 mld euro za przejęcie przez niego 25% akcji firmy.

¹⁹ Landesbanki są bankami, których udziałowcami są niemieckie regiony i których głównym zadaniem jest obsługa klientów w regionach oraz finansowanie inwestycji. Instytucje te jednak w poszukiwaniu zysków również ulokowały znaczną część przechowywanych oszczędności w obligacjach amerykańskiego sektora nieruchomości.

ciowe”. Niemieckie banki miały swobodę w sprawdzeniu instrumentów finansowych, w które inwestują, jednak chęć osiągnięcia wyższych zysków niż na rynku niemieckim skłoniła je do podjęcia wysokiego ryzyka. Unia Europejska nie zgodzi się więc zapewne na jednostronne przyjęcie reguł amerykańskich, po tym jak USA nie zaaprobowały propozycji wzajemnego zharmonizowania reguł dotyczących rynków finansowych.

Różne są szacunki co do korzyści gospodarczych z zawarcia umowy. Centre for Economic Policy Research szacuje, że dzięki umowie w ciągu 10 lat PKB UE wzrośnie w sumie o zaledwie 1%, i zauważa, że dużo korzystniejsze dla handlu byłoby ograniczenie wahań walut²⁰, gdyż przykładowo euro umocniło się do dolara w latach 2002–2008 o 64%. Cła pomiędzy USA i UE nie są wysokie, wynoszą 3–4% w przypadku dóbr przemysłowych. Choć obniżenie tych podatków może odciążyć branżę motoryzacyjną, której roczne nakłady z tego tytułu wynoszą 1 mld dolarów rocznie (w wyniku stawki celnej 2% na import samochodów do USA oraz 10% na ich import do UE). Z analizy wynika, że najbardziej zyskają takie branże, jak: metalowa, przetwórstwa spożywczego, chemiczna, transportowa, motoryzacyjna i pozostałych wyrobów przemysłowych²¹. Taki rozkład korzyści z zawarcia TTIP oznaczałby, że RFN będzie wśród głównych beneficjentów tej umowy. Komisja Europejska uważa na podstawie badań, że także kraje nieobjęte TTIP zyskają na niej ze względu na efekty uboczne wzbogacenia się obu obszarów oraz zwiększenia przez nie zapotrzebowania na import towarów.

Dosyć optymistyczne dla Niemiec szacunki wynikają z prognoz opracowanych przez instytut Ifo w Monachium. Przewidują one, że w razie zrealizowania scenariusza znacznego stopnia liberalizacji handlu pomiędzy UE i USA gospodarka niemiecka zyska w długim okresie 4,7% PKB i będzie to siódmy najwyższy bilans korzyści po USA (+13,4%), Wielkiej Brytanii (+9,7%), Szwecji (+7,3%), Hiszpanii (+6,6%), Grecji (+5,1%) i Włoszech (+4,9%)²². Zyski te powstaną przede wszystkim w wyniku większej dostępności produktów dla konsumentów oraz niższych kosztów wymiany międzynarodowej między USA

²⁰ Währungskooperation bringt mehr als TTIP, http://www.boeckler.de/46683_46737.htm

²¹ Transatlantic Trade and Investment Agreement Partnership: The Economic Analysis Explained, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151787.pdf#world

²² Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA, Ifo Institut, Monachium 2013, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Studien/dimensionen-auswirkungen-freihandelsabkommens-zwischen-eu-usa-summary,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

i UE. W przypadku wdrożenia maksymalnego wariantu liberalizacji handlu w Niemczech może powstać nawet 109 tys. nowych miejsc pracy. W analizie przedstawiono możliwe negatywne skutki umowy dla krajów nią nieobjętych.

2. Harmonizacja przepisów inwestycyjnych

Podobnie do wymiany handlowej pomiędzy Niemcami i USA kształtują się relacje kapitałowe. Niemcy od kilkadziesiąt lat inwestują nadwyżki handlowe w gospodarkę amerykańską, zapewniając przedsiębiorstwom dostęp do takich kredytów. Według danych Bundesbanku Niemcy zainwestowały w USA w 2012 roku 266 mld euro, podczas gdy w przeciwnym kierunku popłynęły inwestycje stanowiące 1/5 tej kwoty. Od początku globalnego kryzysu finansowego w 2007 roku inwestycje RFN w Stanach Zjednoczonych systematycznie rosną, podczas gdy amerykańskie inwestycje w Niemczech uległy stagnacji. Wydaje się, że w dziedzinie liberalizacji przepływów kapitałowych oraz przepisów prawnych istnieje potencjał do osiągnięcia korzyści przez obie strony. Ujednolicenie warunków inwestowania pomiędzy USA i UE ograniczy również związane z biurokracją koszty niemieckich przedsiębiorstw, które są 8. największym inwestorem na rynku amerykańskim²³. Dziedzina inwestycji została włączona do umowy na wniosek Amerykanów, którzy chcieliby, aby UE wprowadziła ochronę przez cały cykl trwania inwestycji, a nie tylko w okresie ich planowania. Negocjacje TTIP prowadzone dwustronnie jedynie pomiędzy USA i UE pozwolą także na uchwalenie nowych standardów ochrony handlu i inwestycji, których nie udawało się uzgodnić w ramach Światowej Organizacji Handlu. Ze względu na duże znaczenie rynku transatlantyckiego pozostałe kraje będą musiały się dostosować, a nowe normy staną się także podstawą dla organizacji międzynarodowych²⁴. Pekin do tej pory jednak nie jest chętny do zawarcia podobnego porozumienia, gdyż nie zawsze przestrzega praw inwestorów oraz nie chroni należycie patentów firm europejskich. W tym kontekście włączenie obszaru ochrony inwestycji w TTIP byłoby silną kartą przetargową w negocjacjach Brukseli z Pekinem²⁵.

Pomimo potencjalnych korzyści z przepisów chroniących inwestorów, kwestia wprowadzenia tych przepisów w ramach TTIP stała się niespodziewanie

²³ http://www.ofii.org/sites/default/files/FDIUS_2013_Report.pdf

²⁴ Przemówienie ministra gospodarki RFN Sigmara Gabriela 5 maja 2014 roku w Berlinie, <http://www.bmwi.de/DE/Presse/reden,did=637294.html>

²⁵ <http://www.die-gdi.de/die-aktuelle-kolumne/article/ein-europaeisches-investitionsabkommen-mit-china-begrenzte-wirkung-aber-globale-bedeutung/>

przedmiotem największego dotąd sporu między Brukselą i Waszyngtonem. UE obawia się, że włączenie do TTIP regulacji o ochronie inwestorów zagranicznych będzie godziło w suwerenność krajów członkowskich. Bruksela przypuszcza, że dzięki tym przepisom USA chcą *de facto* przeszczepić na grunt prawny UE amerykańskie reguły ochrony inwestorów zagranicznych, gwarantujące im szerokie kompetencje obrony swoich praw przed ponadnarodowymi trybunałami z pominięciem narodowych sądów gospodarczych.

Od początku Niemcy były jednym z głównych przeciwników zawarcia w TTIP przepisów regulujących spory gospodarcze pomiędzy inwestorami zagranicznymi a państwem (tzw. *investor-state dispute settlement*), mimo że tego typu przepisy są obecne w około 1,4 tys. umów inwestycyjnych zawartych przez kraje członkowskie UE z innymi państwami świata. Regulacje te uprawniają inwestorów do pozywania państw do trybunałów międzynarodowych w razie naruszenia przez instytucje państwowe ich interesów ekonomicznych. Tego typu przepisy są dzisiaj standardowo zawierane w umowach inwestycyjnych między państwami i przed rozpoczęciem negocjacji TTIP ich ustanowienie traktowane jest zarówno w Brukseli, jak i w Waszyngtonie jako możliwość zwiększenia zakresu ochrony inwestycji zagranicznych. Komisja Europejska dopiero dzięki lizbońskiej nowelizacji traktatów europejskich w 2007 roku zyskała kompetencje negocjowania umów o ochronie inwestycyjnej z innym krajami. Zamierza wykorzystać te uprawnienia w negocjacjach TTIP. Na początku 2014 roku w RFN zaczęła się jednak debata, czy takie zmiany nie doprowadzą do ograniczenia suwerenności rządu federalnego w prowadzeniu polityki gospodarczej, która może czasami naruszać interesy globalnych koncernów. Niemcy obawiają się, że przedsiębiorstwa amerykańskie będą nadużywać przepisów o ochronie inwestorów zagranicznych, wykorzystując je do zaskarżania decyzji rządu RFN w międzynarodowych trybunałach arbitrażowych. Berlin uważa zaś, że ich krajowy system prawny w wystarczający sposób chroni prawa inwestorów prywatnych i firmy zagraniczne nie powinny mieć dodatkowych przywilejów, gdyż ograniczałoby to suwerenność RFN²⁶. Sposób rozpatrywania przez międzynarodowe trybunały arbitrażowe jest oceniany w Niemczech jako nieprzejrzysty i nieprzewidujący procedury odwoławczej. Z problemami związanymi z rozpatrywaniem sporu przez trybunał zмага się rząd Niemiec w przypadku

²⁶ K. Popławski, SPD wyznacza swoje warunki akceptacji TTIP, *Analizy OSW*, 1.10.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-10-01/spd-wyznacza-swoje-warunki-akceptacji-ttip>

transformacji energetycznej. Po awarii w elektrowni w Fukushima w Japonii w 2011 roku władze RFN ogłosiły natychmiastowe zamknięcie części elektrowni jądrowych. Niemieckim koncernom, które poniosły straty z powodu tej decyzji, przysługuje prawo do domagania się odszkodowania przed krajowymi sądami. Natomiast szwedzki Vattenfall, który został zmuszony do wyłączenia swoich dwóch elektrowni jądrowych w Niemczech, wybrał inną drogę i powołał się na klauzulę inwestycyjną zapisaną w Europejskiej Karcie Energetycznej, składając pozew przeciwko rządowi RFN w Międzynarodowym Centrum Rozstrzygania Sporów Inwestycyjnych w Waszyngtonie. W Berlinie nikt nie jest pewny, jaki może być ostateczny wyrok i jakie odszkodowanie może uzyskać Vattenfall. Dlatego rząd Niemiec będzie prawdopodobnie silnie sprzeciwiać się zawarciu dodatkowych przepisów ochrony inwestycji w TTIP, co może skłonić także Amerykanów do walki o konkretne ustępstwa w innych dziedzinach.

Trudno jednoznacznie ocenić, czy niemieckie obawy dotyczące zawarcia w TTIP przepisów chroniących inwestorów zagranicznych są uzasadnione. Przed rozpoczęciem negocjacji umowy TTIP uznawano, że zapewnienie wspólnych dla USA i UE stabilnych norm prawnych dla inwestycji jest szczególnie ważne z perspektywy małych i średnich przedsiębiorstw i ograniczy koszty firm związane z inwestowaniem na nowych rynkach. Berlin zaś od początku podkreślał, że interesy małych i średnich przedsiębiorstw powinny być uwzględnione w TTIP. Kwestia ochrony inwestorów stała się punktem sporu politycznego, mimo że dotychczasowe analizy prawne przeprowadzone m.in. przez Ministerstwo Gospodarki RFN wykazały brak zagrożeń ograniczenia suwerenności rządu federalnego przez klauzulę inwestycyjną. Jeśli w TTIP zostaną zastosowane przepisy ochrony inwestycji analogiczne do podobnego porozumienia UE z Kanadą, co wydaje się bardzo prawdopodobne, to przedsiębiorstwa będą raczej skłonne do wykorzystywania w sytuacjach sporów z rządem przepisów prawa niemieckiego, które zapewnia im większą ochronę. Ponadto środowiska biznesowe w Niemczech zwracają uwagę, że ryzyko można wyeliminować, np. poprzez wypracowanie reguł procedury odwoławczej. Wyeliminowanie przepisów ochrony inwestycji z TTIP przeszkodzi w przekonaniu gospodarek wschodzących do wprowadzenia podobnych reguł. Ponadto, nawet jeśli w wielu krajach prawo właściwie reguluje tę dziedzinę, to często narodowe sądy gospodarcze cechują się niską efektywnością. Z tego powodu dochodzenie swoich praw przez inwestorów jest niezwykle czasochłonne. Wydaje się, że spór o klauzulę ochronną dla inwestorów nie stanie się przeszkodą w procesie ratyfikacji porozumienia, ale kontrowersje z nią związane mogą spowolnić przyjęcie TTIP.

3. Dywersyfikacja dostaw energii do Niemiec

Znaczenie TTIP może być szczególnie istotne, jeśli uda się do niej włączyć kwestie energetyczne. Jej podpisanie mogłoby stworzyć lepsze warunki prawne przesyłania do Europy wydobywanych w USA surowców energetycznych, szczególnie ropy i gazu ze złóż łupkowych. Kanclerz Angela Merkel podczas wizyty w Waszyngtonie w maju 2014 roku stwierdziła, że sektor energetyczny może być największym beneficjentem zawarcia partnerstwa transatlantyckiego. Niemcy rocznie importują surowce energetyczne o łącznej wartości około 100 mld euro. W ostatnim czasie gospodarka niemiecka notowała także problemy związane z rosnącymi cenami energii w wyniku realizacji transformacji energetycznej w Niemczech i szczodrego dotowania sektora odnawialnych źródeł energii, podczas gdy koncerny amerykańskie mogły korzystać na dużo niższych cenach energii. Co prawda niemiecki system ulg dla przemysłu energochłonnego chroni największe przedsiębiorstwa przed wzrostem opłat, ale wiele małych i średnich firm ma coraz większe problemy z tym związane, zwłaszcza że nowelizacja ustawy o odnawialnych źródłach energii z lipca 2014 roku ogranicza liczbę firm uprawnionych do ulg. Opinia publiczna w RFN zaczyna zdawać sobie sprawę, że kontynuacja takich tendencji może w niedalekiej przyszłości zagrozić konkurencyjności niemieckiego przemysłu, a w efekcie doprowadzić do ograniczenia liczby miejsc pracy w kraju.

Do 2013 roku funkcjonujące w Niemczech przedsiębiorstwa sygnalizowały niezadowolenie z powodu rosnących kosztów energii głównie na łamach prasy. W 2014 roku część z nich zaczęła podejmować próby przeciwdziałania. Przykładem jest BASF, będący największym konsumentem energii w RFN, który ogłosił zamiar budowy zakładu produkcji propylenu w USA, uznając za główną przyczynę podjęcia tej decyzji trzy razy niższą cenę gazu w tym kraju niż w Niemczech. Przewidywana wartość inwestycji szacowana jest na ponad miliard euro, ma to być największa inwestycja firmy w jednym zakładzie w historii²⁷. Zarząd BASF tłumaczył, że na jego decyzji zaważyły wyniki finansowe przedsiębiorstwa za 2013 rok. Największy chemiczny koncern świata w dużej mierze dzięki taniemu gazowi z USA zwiększył przychody o 1% i zysk o 50% w 2013 roku. Koncern uruchomił niedawno w USA duże instalacje do przerobu gazu, dzięki czemu zysk jego filii w USA wzrósł z 0,5 do 1,5 mld euro, co zwiększyło rentowność całego koncernu mimo stagnacji koniunktury na świecie. BASF zamierza w najbliższych pięciu latach ograniczyć udział inwestycji

²⁷ Fracking: Billiges Erdgas lockt BASF in die USA, <http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2014/05/02/fracking-billiges-erdgas-lockt-basf-in-die-usa/>

w Niemczech z 1/3 do 1/4, a nakłady inwestycyjne w Europie do mniej niż 50%. Podobne plany ma BMW: do 2016 roku koncern wybuduje w USA swoją największą fabrykę o wartości 1 mld dolarów. W przypadku wielu innych firm koszty energii nie stanowią co prawda największego udziału w strukturze wydatków, jednak w czasie kryzysu finansowego ceny energii stają się coraz ważniejszym czynnikiem decydującym o wyborze lokalizacji inwestycji. Przykładem może być tu producent podzespołów do elektroniki Infineon, który wydaje rocznie około 120 mln euro na energię (3% przychodów). Pomimo że Niemcy nie są głównym rynkiem zbytu tej firmy – jedynie 23% sprzedaży – to aż 47% kosztów energii przypada na ten kraj²⁸. Podobne są doświadczenia firmy Wacker produkującej wyroby chemiczne, której rachunki za prąd wzrosły w ciągu pięciu lat o 70% do kwoty rzędu 0,5 mld euro, gdy w tym samym czasie nakłady amerykańskich konkurentów z tego tytułu spadły o ponad 20%²⁹. Z ankiety wynika, że prawie połowa dużych firm dostrzega pogorszenie własnej konkurencyjności z powodu wdrażania transformacji energetycznej, a 1/3 z nich rozważa przeniesienie produkcji za granicę z powodu rosnących cen energii³⁰.

Równie pilną sprawą dla Brukseli i Berlina pozostaje kwestia dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych do Europy w obliczu coraz mniejszej wiarygodności i przewidywalności Rosji. Z tego problemu coraz bardziej zdają sobie sprawę politycy w Berlinie. Rosja jest największym dostawcą na rynek niemiecki ropy naftowej (35%), gazu ziemnego (38%) i węgla kamiennego (27%). Z jednej strony uzależnienie RFN od dostaw z kierunku rosyjskiego nie jest aż tak znaczące jak w przypadku wielu krajów Europy Środkowej. Z drugiej jednak strony ograniczenie dostaw gazu i ropy przez Moskwę nie jest już, z niemieckiego punktu widzenia, scenariuszem nierealnym. Jego realizacja wywołałaby straty dla gospodarki, a na pewno doprowadziła do znacznego wzrostu kosztu energii. Szczególnie dostawy gazu z Rosji są trudne do zastąpienia, gdyż dwaj kolejni najwięksi dostawcy: Holandia i Norwegia nie mają dużych możliwości zwiększenia potencjału produkcyjnego, a w przypadku pierwszego państwa wiadomo, że poziom produkcji będzie się obniżać³¹. Dodatkowo

²⁸ U. Sommer, M. Fasse, Flucht nach Amerika: Industriekonzerne beklagen die teure Energie, *Handelsblatt*, 25.06.2014, s. 4-5.

²⁹ Ch. Steitz, E. Scheyder, Special Report: How fracking helps America beat German industry, <http://www.reuters.com/article/2014/06/02/us-usa-germany-power-specialreport-idUSKBN0EDoCS20140602>

³⁰ Einigung bei Energiewende, *Handelsblatt*, 2.04.2014, s. 10.

³¹ A. Kwiatkowska-Drożdż, K. Popławski, Niemcy wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, *Komentarze OSW*, 02.04.2014, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_132.pdf

w samych Niemczech brakuje zgody społeczeństwa na rozpoczęcie prac na dużą skalę nad wydobyciem gazu łupkowego, pomimo że według szacunków amerykańskich instytutów geologicznych mogą tam istnieć duże złoża tego surowca. Aktywne w RFN ruchy ekologiczne rozpowszechniają informacje na temat szkodliwości dla środowiska technologii wydobywania tego surowca. Z tych względów import ze Stanów Zjednoczonych wydaje się stosunkowo najłatwiejszą drogą dywersyfikacji dostaw surowców dla Europy. Dodatkowym walorem takiego rozwiązania byłoby ograniczenie przewagi konkurencyjnej przemysłu amerykańskiego, wynikającej z niskich cen energii ze względu na narzucone przez rząd USA obostrzenia w eksporcie gazu. Takie rozwiązanie chroniłoby więc Niemcy przed odpływem inwestycji rodzimych koncernów do USA, a także związaną z tym likwidacją miejsc pracy w RFN.

Dotychczas Stany Zjednoczone z rezerwą odnosiły się do udzielania pozwoleń na eksport amerykańskiego gazu do Europy, co było blokowane przez rozmaite urzędy nadzorcze. Rząd USA nie chciał rezygnować z korzyści gospodarczych związanych z konkurencyjnością cenową amerykańskiego przemysłu dzięki dostępowi do taniego gazu. W ostatnich latach wiele tamtejszych koncernów podjęło decyzje o przeniesieniu inwestycji z powrotem na rynek amerykański, dostrzegając zyski z niższych kosztów energii w USA. Większość analityków spodziewa się, że w ciągu następnej dekady Stany Zjednoczone mogą się stać ważnym eksporterem zarówno gazu ziemnego LNG, jak i ropy naftowej. Z punktu widzenia UE i Niemiec podpisanie TTIP może być ważnym krokiem na drodze do dywersyfikacji źródeł dostaw gazu do Europy. Zawarcie TTIP zniesie automatycznie konieczność ubiegania się o zgodę na eksport gazu na rynek europejski, gdyż według prawa amerykańskiego w odniesieniu do krajów objętych umowami o wolnym handlu takie pozwolenia nie są wymagane. W ostatnich latach amerykański gaz importowały takie kraje, jak Meksyk, Kanada, Chile czy Korea Południowa, z którymi USA mają podpisane umowy o wolnym handlu, przy czym znacząca większość trafiała na rynek koreański³². Mimo że ceny gazu w Azji były w ostatnich latach znacznie wyższe niż w Europie, to niewykluczone, że tendencja ta ulegnie odwróceniu. Wyrównaniu globalnych cen gazu może sprzyjać odkrywanie nowych jego złóż na świecie, postęp technologiczny w dziedzinie skraplania, ograniczenie konsumpcji gazu w Japonii w związku z możliwym ponownym przywróceniem użytkowania elektrowni jądrowych, a także prawdopodobna presja ze strony Rosji na kraje europejskie w wyniku konfliktu na Ukrainie.

³² C. Cimino, C. Hufbauer, US Policies toward Liquefied Natural Gas and Oil Exports: An Update, Peterson Institute for International Economics, lipiec 2014, s. 4.

Te czynniki mogą więc skłonić część amerykańskich producentów do eksportowania gazu do Europy, gdzie ceny – przy uwzględnieniu kosztów skroplenia surowca – są wyższe niż w USA.

Według doniesień medialnych, Komisja Europejska stawia sobie za jeden z głównych celów negocjacji całkowitą liberalizację eksportu surowców z USA do Europy³³. Oznacza to, że Bruksela będzie chciała doprowadzić także do liberalizacji przepisów dotyczących eksportu ropy naftowej. Zakaz sprzedaży ropy został wprowadzony w Stanach Zjednoczonych w latach 70. po wybuchu kryzysu naftowego i znacznym wzroście ceny ropy na świecie. Do tej pory USA konsekwentnie blokowały możliwości zniesienia tego zakazu, jednak w ostatnich latach ze względu na sukcesy producentów amerykańskich w wydobywaniu ropy z łupków obostrzenia te stały się tematem debaty. Według analiz amerykańskiej firmy badawczej IHS zniesienie zakazu zwiększyłoby produkcję ropy w USA, a także stworzyłoby nowe miejsca pracy w tym kraju³⁴. W połowie 2014 roku pojawiły się sygnały, że administracja amerykańska może przystać na ustępstwa wobec Brukseli w tej kwestii, zwłaszcza że w lipcu 2014 roku USA zgodziły się na udzielenie jednej z firm pierwszej od ponad 40 lat zgody na eksport niewielkiej ilości ropy naftowej do Korei Południowej³⁵. Pojawiały się spekulacje, że Amerykanie mogliby zezwolić na eksport ropy naftowej do UE w zamian za ograniczenie unijnych ceł na produkty rolne³⁶. Na razie trudno ocenić, jak na zamierzenia amerykańskiego rządu wpłynie trend obniżania cen ropy naftowej. Ze zmian widocznych na rynku paliw wynika, że amerykańscy producenci ropy z łupków stają się największymi konkurentami Arabii Saudyjskiej, która podjęła w ostatnich miesiącach próby powstrzymania ich ekspansji poprzez utrzymywanie wysokiego wydobycia ropy naftowej i wywieranie w ten sposób presji na obniżenie cen surowca. Nie wiadomo, czy w takiej sytuacji Waszyngtonowi nie będzie zależeć na uzyskaniu dla amerykańskich firm wydobywczych szerszego dostępu do rynku europejskiego, co może pomóc uchronić je przed bankructwem.

³³ B. Fox, Leaked paper: EU wants 'guaranteed' access to US oil and gas, <https://euobserver.com/news/124910>

³⁴ http://www.wnp.pl/drukuj/227130_1.html

³⁵ <http://www.wnp.pl/wiadomosci/231549.html>

³⁶ Eksperci: możliwa ropa z USA za otwarcie rynku rolnego w UE, PAP, 29.09.2014.

IV. NIEMIECCY AKTORZY W NEGOCJACJACH

1. Rząd federalny i partie polityczne

Niemiecki rząd był jednym z głównych orędowników podpisania TTIP, chciał wzmocnić w ten sposób więzi gospodarcze ze Stanami Zjednoczonymi. Berlin dostrzega także pozytywne konsekwencje podpisania umowy dla dywersyfikacji dostaw surowców do UE, co podkreślała wielokrotnie kanclerz Merkel w swoich wystąpieniach na temat TTIP³⁷. Rząd zabiegał również o to, żeby RFN była silnie reprezentowana w gremiach negocjacyjnych. Spośród 35 osób z zespołu negocjującego porozumienie po stronie UE 5 osób to Niemcy, którzy przewodniczą 5 grupom roboczym: do spraw polityki konkurencji, przedsiębiorstw państwowych i subsydiów, maszyn i elektroniki, branży chemicznej oraz usług. Jednak ani głównym negocjatorem, ani jego zastępcą nie jest przedstawiciel RFN³⁸. W grupie doradców w negocjacjach wśród 15 osób jest 2 Niemców³⁹. Według doniesień prasowych kanclerz Merkel miała zabiegać podczas nowej kadencji Komisji Europejskiej o tekę komisarza ds. handlu dla Günthera Oettingera, który wcześniej pełnił obowiązki komisarza ds. energii⁴⁰. Tego planu nie udało się zrealizować i nowym komisarzem UE ds. handlu w 2014 roku została Cecilia Malmström ze Szwecji. Oettinger został zaś komisarzem ds. gospodarki cyfrowej.

Przez długi czas wydawało się, że stanowisko koalicji rządowej będzie spójne, gdyż jednoznacznie opowiadała się ona za TTIP. Chadey popierał podpisanie umowy, co wielokrotnie podkreślała kanclerz Angela Merkel. W reakcji na ujawnienie informacji o kontynuowaniu podsłuchów Niemców przez Amerykanów w lipcu 2014 roku pojawiły się głosy za przerwaniem negocjacji, jednak szybko zostały one zneutralizowane przez Angelę Merkel, która zdecydowanie poparła kontynuację rozmów⁴¹.

³⁷ Konferencja prasowa kanclerz Angeli Merkel w Waszyngtonie z 3 maja 2014 roku, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2014/05/2014-05-02-pk-obama-merkel.html>

³⁸ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151668.pdf

³⁹ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1019>

⁴⁰ http://www.euractiv.de/sections/europawahlen-2014/merkel-will-oettinger-als-neuen-handels-kommissar-303608?utm_source=EurActiv.de+Newsletter&utm_campaign=b-7b52cf4a0-newsletter_t%C3%A4gliche_news_aus_europa&utm_medium=email&utm_term=0_d18370266e-b7b52cf4a0-47178529

⁴¹ S. Reulmann, Merkel will Gespräche über Freihandelsabkommen fortsetzen, <http://www.heute.de/bundeskanzlerin-angela-merkel-im-zdf-sommerinterview-zur-spionageaffaere-und-dem-verhaeltnis-zu-den-usa-34027868.html>

W październiku 2014 roku doszło do korekty stanowiska socjaldemokratów wobec TTIP. Na początku SPD pomimo wielu zastrzeżeń lewicowych organizacji pozarządowych i think tanków unikała krytyki umowy. Lider partii Sigmar Gabriel, minister gospodarki i wicekanclerz, zapowiadał wspieranie przedsięwzięcia, aby odebrać część elektoratu chadecji. Z tego względu prezentował on się jako zdecydowany orędownik podpisania TTIP. Po opublikowaniu końcowej wersji wynegocjowanej przez Komisję Europejską umowy handlowej CETA z Kanadą, która jest uważana za ważny krok do podpisania TTIP z USA, Gabriel zażądał jednak wykreślenia z niej przepisów chroniących inwestorów. Trudno przewidzieć, czy strony negocjacji CETA zgodzą się na postulaty lidera SPD. Jeśli jednak w CETA nie znajdą się przepisy o ochronie inwestorów, to jest wysoce prawdopodobne, że nie będzie ich także w TTIP. Gabriel postuluje również, by Bruksela wybrała mieszany sposób ratyfikacji umów TTIP i CETA, co będzie oznaczać konieczność przegłosowywania tych porozumień w parlamentach narodowych krajów UE. Przeważanie tego postulatu w UE zwiększyłoby prawdopodobieństwo wykreślenia przepisów chroniących inwestorów, gdyż SPD mogłoby zagrozić Brukseli sprzeciwem w Bundestagu wobec umów TTIP i CETA⁴².

Pozostałe partie w Bundestagu: Zieloni, Lewica są jednoznacznie przeciwko TTIP. Obie partie używają podobnej argumentacji: TTIP jest umową negocjowaną pod dyktando wielkich koncernów, pogorszy standardy ochrony żywności, dopuści stosowanie w Niemczech metody szczelinowania hydraulicznego do wydobywania gazu łupkowego, pogorszy ochronę praw pracowniczych oraz standardy ochrony środowiska. Z tych względów ograniczona zostanie legitymacja demokratyczna kontroli produktów wprowadzanych na rynek. Zielonym czy Partii Piratów brakuje nośnych tematów politycznych w momencie, kiedy Niemcy konsekwentnie realizują strategię transformacji energetycznej, a tematy związane z cyberbezpieczeństwem stały się mniej popularne. Dlatego obie partie będą chciały zbudować kapitał polityczny na obawach związanych z podpisaniem umowy TTIP.

2. Społeczeństwo

Niemieckie społeczeństwo jest podzielone w kwestii TTIP. Opinia publiczna obawia się przede wszystkim możliwości obniżenia standardów ochrony żywności, gdyż amerykańskie postrzega się jako znacząco niższe od europejskich.

⁴² <http://www.zeit.de/2013/50/handelsabkommen-europa-usa>

W debacie medialnej przywołuje się co najmniej kilka przykładów technologii produkcji i przetwarzania żywności, które uważane są w Niemczech za kontrowersyjne (m.in. używanie przez producentów amerykańskich GMO do wytwarzania żywności, jak w przypadku modyfikowanej genetycznie kukurydzy, czy też mycie kurczaków chlorem w celu odkażania, w przeciwieństwie do stosowanej w UE obróbki termicznej). Środowiska związane z Lewicą i Zielonymi uważają zaś umowę za kolejny przykład forsowania przez biznesmenów i lobbystów korporacji międzynarodowych własnych interesów, niezgodnych z oczekiwaniami społeczeństwa, które mogą skutkować większym bezrobociem w Niemczech. Krytykowany jest także sposób prowadzenia negocjacji na tajnych spotkaniach przedstawicieli UE i USA. M.in. pod naciskiem niemieckiej opinii publicznej KE zdecydowała się w październiku 2014 roku na upublicznienie swojego mandatu negocjacyjnego przyznanego przez kraje członkowskie UE⁴³. Niektórzy politycy lewicy próbują wzmocnić obawy społeczeństwa poprzez zrównanie TTIP z kontrowersyjną umową skierowaną przeciwko piractwu w Internecie - ACTA, jednak do tej pory nie udało się wzbudzić w opinii publicznej porównywalnego niepokoju. Mimo różnych obaw nie dochodziło na razie do żadnych znaczących demonstracji przeciwko zawarciu umowy TTIP poza aktywnością wielu organizacji w przestrzeni wirtualnej⁴⁴.

Sondaże wskazują, że zarówno w USA, jak i w Niemczech nieznaczną większość społeczeństwa dostrzega korzyści z podpisania TTIP. Według Pew Research Center w kwietniu 2014 roku za umową było 55% Niemców i 53% Amerykanów, przeciw - odpowiednio 25% i 20%⁴⁵. W Niemczech w kontekście TTIP pojawiają się przede wszystkim obawy przed pogorszeniem standardów jakościowych żywności, jeśli dopuszczone do importu zostaną produkty modyfikowane genetycznie. 76% Amerykanów i tylko 45% Niemców popierało ujednoczenie amerykańskich i unijnych norm dotyczących produktów i usług. Zapytani o preferencje co do standardów bezpieczeństwa respondenci z RFN wybierają unijne standardy ochrony żywności (94%), norm środowiskowych (96%), norm bezpieczeństwa samochodów (91%) oraz norm dotyczących ochrony danych osobowych (85%). W przypadku Amerykanów odpowiedzi są dużo bardziej zróżnicowane, a amerykańskie standardy ceni wyżej niż europejskie od 49% do 67% respondentów, w zależności od kategorii standardów.

⁴³ <http://www.euractiv.de/sections/eu-innenpolitik/laengst-ueberfaellig-eu-veroeffentlich-ttip-verhandlungsmandat-309069>

⁴⁴ <https://www.freitag.de/autoren/felix-werdermann/der-neue-anti-ttip-protest>

⁴⁵ <http://www.pewglobal.org/2014/04/09/support-in-principle-for-u-s-eu-trade-pact/>

Drugim zarzutem podnoszonym przez partie opozycyjne w Niemczech przeciwko umowie TTIP jest zagrożenie dla modelu socjalnego RFN przez integrację z rynkiem amerykańskim, oferującym w postrzeganiu niemieckiej opinii publicznej dużo skromniejsze zabezpieczenia socjalne. Jest to typowy zarzut pojawiający się w Niemczech w odniesieniu do zagrożeń związanych z globalizacją i są na niego uwrażliwione szczególnie partie lewicowe. Argument ten trafia na podatny grunt, gdyż w ostatnich latach pomimo korzystnej koniunktury w RFN nasiliła się debata o rozprzestrzeniającym się ubóstwie, zwłaszcza z powodu tzw. umów śmieciowych. W kwestii całkowitego zniesienia ceł importowych i barier inwestycyjnych istnieją pewne obawy po obu stronach Atlantyku. Poparcie dla tych działań wyraża jedynie 41% Amerykanów i 38% Niemców. Zapewne szeroko rozpowszechnione obawy Niemców związane z umową decydują o tym, że 65% respondentów preferuje zaangażowanie rządu federalnego w negocjacje przy 28% poparcia w tej kwestii dla instytucji unijnych. Z sondaży wynika, że dotychczasowa debata wpłynęła na nieznaczne ograniczenie poparcia w RFN dla zawarcia TTIP. Według sondażu instytutu Emnid z października 2014 roku 48% Niemców uważa umowę za dobrą dla kraju, a 32% jest przeciwnego zdania, przy czym 63% ankietowanych opowiada się za dalszymi negocjacjami, a 24% za zerwaniem negocjacji⁴⁶.

Temat TTIP wzbudza zaniepokojenie głównie organizacji pozarządowych związanych z lewicą, ekologią, ochroną praw konsumentów, a także z rolnictwem. Sektor pozarządowy zjednoczył się przeciwko TTIP poprzez platformę www.ttip-unfairhandelbar.de. Wśród głównych organizacji wspierających akcję znalazły się organizacje ekologiczne (Greenpeace, Friends of Earth Europe, Food and Water Europe, Attac, Powershift, Bund, NABU, Umweltinstitut München), ale także organizacje walczące o prawa człowieka i praworządność (Menschenrechte 3000, Compact.de) oraz promujące zdrową żywność (Gentechnikfreie Landwirtschaft, Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft, Zukunftsstiftung Landwirtschaft, Bioland). Poruszają one głównie aspekty ekologiczne umowy, zwracając uwagę na zagrożenie dla polityki klimatycznej UE (poprzez sprowadzanie surowców kopalnych z USA, a także wspieranie ich wydobycia w tym kraju, co jest szkodliwe dla klimatu). Kolejnym problemem, który podnoszą, są kwestie związane z wprowadzenia przez TTIP niższych standardów produkcji żywności. Ponadto niemieckie organizacje konsumenckie zwracają uwagę na odmienne systemy ochrony żywności w UE i USA. W krajach europejskich funkcjonują systemy ograniczające wejście na rynek produktów zagrażających

⁴⁶ Sondaż Emnid dostępny na stronie http://www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/TTIP_Freihandel/Dokumente/Emnid-Ergebnisse_TTIP-Umfrage.pdf

zdrowiu *ex ante*, natomiast w systemie amerykańskim zdrowie konsumentów jest chronione poprzez procesy sądowe i możliwości skarg *ex post*. Wiele organizacji wyraża obawę, że Waszyngton będzie dążył do przeforsowania swojego systemu ochrony żywności kosztem ograniczenia unijnych systemów kontroli.

Pomimo tych działań dotychczas niemiecki sektor NGO nie odnosił znacznych sukcesów w walce przeciwko zawarciu Transatlantyckiego Partnerstwa w Handlu i Inwestycjach. Według słów samych przedstawicieli tych organizacji, pomimo licznych prób organizowania demonstracji przeciwko podpisaniu TTIP w RFN żadna tego typu inicjatywa nie została znacząco nagłośniona przez media⁴⁷. Jedynymi sukcesami były protesty internetowe na portalach społecznościowych (np. 470 tys. osób podpisało w Internecie petycję przeciwko TTIP na stronie www.campact.de) oraz rozpropagowanie akcji zasygnalizowania sprzeciwu wobec TTIP w konsultacjach międzyrządowych zorganizowanych przez Komisję Europejską. Dostrzeżono także demonstrację aktywistów przeciwnych TTIP w Brukseli, gdzie po zamieszkach zatrzymano 250 osób⁴⁸. Według danych KE Niemcy byli trzecią najliczniejszą grupą zaangażowaną w konsultacje społeczne w sprawie TTIP. Na 150 tys. przysłanych do KE odpowiedzi niespełna 23% pochodziło z Niemiec. Warto zwrócić uwagę, że ponad połowa autorów opinii nie zgodziła się na ujawnienie ich treści, co może świadczyć o ich masowym nadsyłaniu przez organizacje pozarządowe⁴⁹. Odchodzący w 2014 roku komisarz UE ds. handlu Karel de Gucht przyznał to pośrednio, uznając, że wiele odpowiedzi było identycznych, a więc mogły być one nadsyłane według jednego wzorca poprzez członków organizacji pozarządowych⁵⁰. W styczniu br. KE opublikowała wyniki konsultacji publicznych w sprawie wprowadzenia do TTIP klauzuli ochrony inwestycji, w których zdecydowanie przeważały opinie negatywne. 97% nadesłanych odpowiedzi prezentowało negatywne stanowisko, przy czym wiele z nich było zapewne wypełnionych przez przedstawicieli sektora pozarządowego. Pomimo że do tej pory NGO-som nie udało się skłonić społeczeństwa do bardziej zdecydowanych działań przeciwko TTIP, to nie można wykluczyć większej mobilizacji oponentów umowy w kolejnych miesiącach, zwłaszcza jeśli zapadnie decyzja

⁴⁷ <https://www.freitag.de/autoren/felix-werdermann/der-neue-anti-ttip-protest>

⁴⁸ <http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-05/freihandelsabkommen-ttip-eu-usa-demonstrationen-bruessel>

⁴⁹ <http://www.euractiv.com/sections/trade-industry/commission-swamped-150000-replies-ttip-consultation-303681>

⁵⁰ <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/karel-de-gucht-attaque-gegen-ttip-13055875.html>

o ratyfikowaniu tej umowy w Bundestagu. Sektor pozarządowy będzie zapewne podejmował próby rozpowszechnienia w środkach masowej komunikacji informacji o zagrożeniach związanych z TTIP w takich dziedzinach, jak bezpieczeństwo żywności, ekologia, bezpieczeństwo cyfrowe czy zagrożenia społeczne dla obywateli RFN. Wydaje się jednak, że rząd pomimo pewnych podziałów w koalicji rządzącej będzie w stanie prezentować wspólne stanowisko w sprawie TTIP i skutecznie przeciwstawić się oponentom podpisania umowy.

Na obawy związane z pogorszeniem się standardów ochrony żywności i ekologii nakłada się kontekst stosunków niemiecko-amerykańskich. Według danych German Marshall Fund w 2013 roku doszło do znacznego osłabienia poparcia dla USA w Niemczech. 57% Niemców chciało bardziej niezależnej od USA polityki Berlina (wzrost o 17 p.p.). Jedynie 19% popierało silne więzi niemiecko-amerykańskie (spadek o 20 p.p.), mimo to 60% oczekiwało, że USA pozostaną światowym liderem (spadek o 3 p.p.). Na gorsze postrzeganie Stanów Zjednoczonych przez Niemcy wpłynęły z pewnością ujawnione w 2013 roku przez byłego pracownika CIA Edwarda Snowdena informacje o tym, że amerykańskie służby specjalne od lat na masową skalę podsłuchiwały niemieckich obywateli i firmy. Szczególne zaniepokojenie wzbudziło w RFN naruszenie prawa do prywatności przez amerykańskie służby, czego symbolem stała się – zdementowane w okresie późniejszym – doniesienia medialne⁵¹, że nawet kanclerz Angela Merkel miała założone podsłuchy na prywatnym telefonie⁵². RFN nie udało się jednak wymusić na USA podpisania umowy doprecyzowującej szczegóły współpracy służb specjalnych, która zobowiązywałaby Amerykanów do ograniczenia zakresu ich podsłuchów w Niemczech⁵³. Waszyngton zignorował żądania Berlina w tej kwestii. W lipcu 2014 roku Niemcy postawiły zarzuty szpiegostwa na rzecz USA dwóm pracownikom niższego szczebla Federalnego Ministerstwa Obrony i Federalnej Służby Wywiadowczej oraz zmusiły do wyjazdu z kraju rezydenta amerykańskich służb wywiadowczych. Taki bezprecedensowy krok wobec sojuszniczego państwa był zapewne poddyktowany chęcią wywarcia presji na ograniczenie działań wywiadowczych ze strony Amerykanów, ale także służył interesom rządu, bo miał pomóc

⁵¹ Range: Kein Beweis für Ausspähung von Merkels Handy, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/nsa-affaere-kein-beweis-fuer-ausspaehung-von-angela-merkels-handy-13315918.html>

⁵² Man hört sich nicht ab unter Freunden, *Handelsblatt*, 24.07.2014, s. 8.

⁵³ M. Zawilska-Florczuk, K. Frymark, NSA: wpływ afery podsłuchowej na stosunki RFN z USA, *Komentarze OSW*, 14.01.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-01-14/nsa-wplyw-afery-podsluchowej-na-stosunki-rfn-z-usa>

przekonać opinię publiczną do przeznaczenia większych nakładów na działania niemieckich służb specjalnych⁵⁴.

Ostatnie spory między RFN i USA dotyczące działalności służb mogą działać na niekorzyść umowy TTIP. Niemcy mogą się obawiać, że TTIP zwiększy możliwości ingerowania koncernów amerykańskich w prywatne dane niemieckich obywateli. Kanclerz Angela Merkel z obawy przed sprzeciwem społeczeństwa nie zdecydowała się w 2012 roku na ratyfikowanie w Bundestagu umowy ACTA, przeciwdziałającej cyfrowemu piractwu. Ponadto w społeczeństwie niemieckim panuje przekonanie, że stosunki niemiecko-amerykańskie nie są zrównoważone. Jako przykład podaje się m.in. przypadki nieprzestrzegania niemieckiego prawa przez amerykańskie koncerny oraz surowe traktowanie europejskich firm przez instytucje amerykańskie. Symbolem asymetrii w stosowaniu prawa wobec koncernów z Europy i Stanów Zjednoczonych są przypadki nakładania wysokich kar finansowych na europejskie banki naruszające prawo w USA oraz pobłażliwość niemieckich instytucji państwowych w kontrolowaniu amerykańskich koncernów internetowych łamiących niemieckie przepisy dotyczące prywatności⁵⁵.

3. Biznes

Przedstawiciele biznesu zdecydowanie wspierają działania rządu, podkreślając, że podpisanie umowy TTIP jest olbrzymią szansą dla niemieckiej gospodarki⁵⁶. Największe organizacje zrzeszające przedsiębiorstwa, takie jak Niemiecki Związek Przemysłu, Niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa, niemal bezkrytycznie popierają jej zawarcie. Oba stowarzyszenia opowiadają się nawet za wprowadzeniem kontrowersyjnych przepisów ochrony inwestorów w sporach z państwem, chociaż ich przedstawiciele zastrzegali, że nie można od wdrożenia tych przepisów uzależnić sukcesu całego porozumienia. Reprezentanci firm dostrzegają, że w ostatnich latach w stosunkach transatlantycznych dominowały spory prawne firm europejskich z rządem amerykańskim, co może oznaczać, że z ochrony inwestorów w przyszłości bardziej skorzystają europejskie przedsiębiorstwa. Krytyka ze strony biznesu dotyczyła jedynie

⁵⁴ J. Gotkowska, Konsekwencje afery szpiegowskiej w Niemczech, *Analizy OSW*, 23.07.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-07-23/konsekwencje-afery-szpiegowskiej-w-niemczech>

⁵⁵ *Handelsblatt*, 22.07.2014, s. 10.

⁵⁶ <http://www.welt.de/debatte/kommentare/article127607351/Der-Mittelstand-braucht-das-Freihandelsabkommen.html>

zakresu negocjowanej umowy. Szef Niemieckiej Izby Przemysłowo-Handlowej podkreślał m.in., że z umowy muszą skorzystać nie tylko duże koncerny, ale także małe i średnie przedsiębiorstwa. Organizacje zrzeszające najważniejsze branże gospodarcze w Niemczech, takie jak branża chemiczna, budowy maszyn, motoryzacyjna, również aktywnie zaangażowały się w promocję TTIP.

Poza najważniejszymi branżami zdecydowanie wspierającymi podpisanie TTIP można wyróżnić ponadto przeciwników umowy z mniejszych sektorów gospodarki. Niemiecki Związek Rolników widzi co prawda większe szanse niż zagrożenia z zawarcia umowy, jednak podkreśla, że USA ze swoim dużym rynkiem wewnętrznym są na razie mniejszym rynkiem zbytu dla produktów rolnych z RFN niż Rosja. Przedstawiciele Związku zwracają uwagę, że mięso musi pozostać produktem chronionym przez kontyngenty importowe. USA utrzymują bowiem przewagę konkurencyjną ze względu na wykorzystywanie hormonów do chowu zwierząt. Także organizacje zrzeszające producentów dóbr kultury protestowały przeciwko zawarciu TTIP, mimo że KE nie ma mandatu do negocjowania zgody na liberalizację wymiany dóbr audiowizualnych. Również firmy zajmujące się importem towarów z krajów rozwijających się w ramach *fair trade* obawiają się, że TTIP usankcjonuje system subsydiów pomiędzy USA i UE, dyskryminując producentów z państw biedniejszych. Ponieważ zawarcie TTIP uderza w realne interesy tych branż, nie można wykluczyć, że wspierają one (także finansowo) przeciwników podpisania umowy.

V. KONSEKWENCJE ZAWARCIA UMOWY

Wydaje się, że szanse zawarcia TTIP należy ocenić jako wysokie. Ze względu na wciąż długoterminową perspektywę podpisania umowy (okres nawet z lat) nie można jednak wykluczyć nasilenia oporu społeczeństwa niemieckiego, zwłaszcza jeśli dojdzie do pogorszenia koniunktury gospodarczej w kraju lub osłabienia notowań rządu. Wiele będzie też zależało od stopnia skuteczności sektora pozarządowego, który do tej pory nie był w stanie znacząco wpłynąć na społeczeństwo w celu storpedowania podpisania umowy. Na pewno należy się jednak spodziewać dalszego podejmowania działań w tym kierunku. Na razie nagłośnienie protestów przeciwko TTIP jest utrudnione ze względu na napiętą sytuację międzynarodową, obfitującą w liczne konflikty na świecie skupiające uwagę opinii publicznej (wojna rosyjsko-ukraińska, destabilizacja sytuacji na Bliskim Wschodzie, debata o zagrożeniu zamachami terrorystycznymi w RFN). Nasilenie protestów mogłoby zmniejszyć determinację Niemiec do zawarcia porozumienia. Rząd RFN do tej pory naciskał na ratyfikację umowy TTIP za zgodą parlamentów narodowych. Takie rozwiązanie ma wzmocnić legitymację umowy, ale niesie ryzyko zawetowania porozumienia przez któryś z krajów UE. Koalicja rządząca w Niemczech na razie zachowuje wspólne stanowisko w sprawie podpisania TTIP, jednak opinia SPD może ulec zmianie. Lider tej partii sygnalizował w ostatnim czasie sprzeciw wobec przepisów o ochronie inwestorów. Nie wiadomo więc, jakie stanowisko w sprawie TTIP zajmą socjaldemokraci, jeśli nie będzie zgody pozostałych krajów na wyeliminowanie tych regulacji z porozumienia.

TTIP jest także szansą na dywersyfikację dostaw surowców dla UE. Umowa nie jest co prawda w stanie zagwarantować konkurencyjnych warunków cenowych dla eksportu surowców z USA do UE, jednak w ostatnich miesiącach rośnie prawdopodobieństwo obniżenia wysokich cen gazu w Azji. Liberalizacja procedur amerykańskich stworzy stabilne warunki instytucjonalne dla handlu zagranicznego surowcami, zwłaszcza jeśli TTIP ograniczy restrykcje w eksporcie amerykańskiej ropy naftowej. Do tej pory rynek europejski był podwójnie niekonkurencyjny wobec rynku azjatyckiego z punktu widzenia amerykańskich eksporterów gazu. Po pierwsze, ceny w UE były niższe od cen w Azji, gdzie wzrosły one po rezygnacji Japonii z wykorzystywania energii jądrowej. Po drugie, część państw Azji, jak np. Korea Południowa czy Singapur, ma zawartą umowę wolnego handlu z USA, co eliminuje wymóg ubiegania się o zgodę na eksport gazu do tych państw. TTIP automatycznie wyeliminuje ten wymóg w przypadku eksportu gazu do krajów UE. Nawet przy obecnym poziomie cen rynek europejski może być atrakcyjny dla amerykańskich

producentów gazu łupkowego, zwłaszcza jeśli na rynku USA będzie występowała znaczna nadpodaż gazu. Amerykańskim producentom może się też bardziej opłacać eksportować gaz bez wymaganych pozwoleń do UE, niż np. ubiegać się pozwolenia na eksport do Japonii.

Sukces negocjacji TTIP doprowadzi do silniejszego powiązania ekonomicznego USA i UE, co może się przełożyć na lepsze relacje polityczne. Oba bloki gospodarcze, dysponując podobnymi standardami i normami produkcji, zostaną połączone dużo silniejszymi interesami gospodarczymi i mogą zbliżyć stanowiska w wielu kwestiach ekonomicznych we współpracy z gospodarkami wschodzącymi. Zmiany w tym kierunku są zgodne z oczekiwaniami Berlina. Niemcy z pewnym niepokojem zastanawiają się, czy próby ze strony krajów BRICS (Brazylia, Chiny, Indie, Rosja, RPA) budowania architektury instytucjonalnej na wzór zachodniej (bank wspierania rozwoju regionalnego krajów BRICS na wzór Banku Światowego czy też fundusz finansowy krajów BRICS na wzór Międzynarodowego Funduszu Walutowego) nie doprowadzą do napięć w stosunkach z Zachodem. W tym kontekście wzmocnione przez TTIP relacje transatlantyckie mogą się okazać dodatkowym narzędziem wpływania na gospodarki wschodzące, którym będzie zależeć na dostępie do niezwykle lukratywnego rynku UE i USA. Ponadto podpisanie umowy TTIP może także ułatwić negocjacje w ramach Światowej Organizacji Handlu. Przedsiębiorstwa z rynków wschodzących będą chciały uzyskać podobne możliwości dostępu do rynku transatlantyckiego (podobne normy i stawki celne), jak ich europejscy i amerykańscy konkurenci. Rządowi RFN zależy na ułatwieniu handlu i inwestycji niemieckim koncernom na rynkach wschodzących poprzez takie działania, jak liberalizacja obrotów handlowych, większa ochrona praw autorskich i patentów, ochrona inwestycji zagranicznych czy też przyjęcie norm i standardów zachodnich. Niemcy będą jednak dążyły, żeby proces negocjacji umowy TTIP i konsekwencje jej ewentualnego zawarcia nie skutkowały izolacją UE i USA od reszty świata. Dla kraju silnie uzależnionego od eksportu i znacząco powiązanego ekonomicznie z krajami BRIC takie rozwiązanie nie byłoby korzystne.

ANEKS

Wysokość stawek celnych UE i USA na poszczególne grupy towarów (średnia z 2012 roku)

| Grupa produktowa | UE | USA |
|-------------------------|------|------|
| Wyroby mleczne | 52,9 | 19,9 |
| Cukier i słodycze | 32,1 | 14,4 |
| Napoje i tytoń | 19,9 | 14,0 |
| Odzież | 11,5 | 11,6 |
| Tekstylia | 6,6 | 7,9 |
| Oleje i tłuszcze | 2,0 | 4,8 |
| Owoce, warzywa, rośliny | 10,7 | 4,7 |
| Bawełna | 0,0 | 4,1 |
| Skóra, obuwie | 4,2 | 3,8 |
| Kawa, herbata | 6,2 | 3,3 |
| Płatki | 17,1 | 3,1 |
| Produkty transportowe | 4,3 | 3,1 |
| Chemia | 4,6 | 2,8 |
| Fabrykaty | 2,7 | 2,4 |
| Wyroby zwierzęce | 20,4 | 2,2 |
| Metale i minerały | 2,8 | 1,7 |
| Maszyny elektryczne | 2,8 | 1,7 |
| Maszyny | 1,9 | 1,2 |
| Inne produkty rolnicze | 4,3 | 1,1 |
| Benzyna | 2,8 | 1,1 |
| Ryby | 11,8 | 0,8 |
| Drewno i papier | 1,0 | 0,5 |

Źródło: http://www.kas.de/wf/doc/kas_38104-544-2-30.pdf?140618145124, s. 9