

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wzmocnienie dwustronnych stosunków handlowych UE–Turcja i modernizacja unii celnej”

(2017/C 075/22)

Sprawozdawca: **Dimitris DIMITRIADIS**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, pismo roczne 2016, 20.4.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	16.11.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.12.2016
Sesja plenarna nr	521
Wynik głosowania	252/4/7
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zdaniem EKES-u bieżące wydarzenia sprawiają, że umowa w sprawie unii celnej staje się przestarzała; Komitet uważa też, że strony umowy będą musiały rozpocząć poważne negocjacje w sprawie wzmocnienia swoich więzi gospodarczych poprzez stworzenie nowego rodzaju umowy handlowej, która odzwierciedlałaby obecne potrzeby.

1.2. EKES nadal uważa, że Turcja pozostaje bardzo ważnym partnerem oraz że istnieje polityczna wola podniesienia poziomów współpracy, jednak pod warunkiem że zagwarantowane będzie przestrzeganie podstawowych europejskich wartości, zasad demokracji, rządów prawa oraz praw człowieka.

1.3. EKES jest zdania, że procedurę dotyczącą unii celnej można przeprowadzić w drodze przeglądu decyzji nr 1/95, w drodze nowej decyzji Rady Stowarzyszenia lub ostatecznie w drodze nowego protokołu do umowy w sprawie przystąpienia.

1.4. EKES potępia próbę zamachu stanu z dnia 15 lipca, lecz jest też bardzo zaniepokojony reakcją rządu tureckiego i wydarzeniami politycznymi zaistniałymi w Turcji po tym nieudanym puczu, które znacznie wykraczają poza postępowanie karne wobec uczestników zamachu stanu, nie odpowiadają środkom zgodnym z praworządnością i są sprzeczne z zasadami demokracji.

1.5. EKES wzywa Turcję, by jako kraj kandydujący do UE zapewniła ochronę i przestrzeganie powszechnych praw człowieka, a także spełnienie standardów demokracji i praworządności. EKES potępia próbę obalenia demokratycznie wybranego rządu tureckiego, a także wyraża zaniepokojenie reakcją władz tureckich i stanowczo apeluje o pełne poszanowanie i zastosowanie praw człowieka w sposób niedyskryminacyjny, zwłaszcza wolności słowa i szczególnego sposobu, w jaki przejawia się ona w wolności prasy, oraz domaga się całkowitego przywrócenia państwa prawa.

1.6. Zdaniem EKES-u Turcja musi przekonująco wykazać, że nadal jest przywiązana do swojego statusu państwa przystępującego – który na mocy prawa i zgodnie z Traktatami wciąż jej przysługuje – poprzez kontynuowanie negocjacji z UE oraz poprzez ściśle przestrzeganie dorobku prawnego UE i spełnienie wszystkich wymagań, jakie do tej pory uzgodniono.

1.7. Nowe warunki, jakie w ostatnich latach ukształtowały się w handlu światowym, skłoniły UE do zapoczątkowania nowej rundy globalnych umów handlowych koncentrujących się na ulepszonych przepisach w szerokiej gamie dziedzin z myślą o tym, by wspierać nowoczesne formy handlu oraz stosować unijne zasady i dorobek prawny. Bazę do negocjacji między UE a Turcją powinien stanowić komunikat Komisji „Handel z korzyścią dla wszystkich”. Modyfikacje i najlepsze praktyki wprowadzone niedawno w różnych umowach handlowych przyniosły ze sobą przekształcenie modeli w zakresie zrównoważoności, przejrzystości oraz zaangażowania partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego w międzynarodowych umowach handlowych.

1.8. EKES uważa, że przeprowadzane w związku z negocjacjami oceny skutków i wykonalności, zarówno *ex ante*, jak i *ex post*, powinny mieć miejsce z odpowiednim wyprzedzeniem, tak aby można było oszacować wpływ na środowisko, gospodarkę i społeczeństwo. W procedury te należy włączyć partnerów społecznych i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. EKES sądzi ponadto, że Komisja powinna nadal uważnie monitorować bieżącą sytuację społeczną i gospodarczą w Turcji na każdym etapie negocjacji.

1.9. Należy pamiętać, że w ciągu 20 lat, jakie upłynęły od czasu wejścia w życie unii celnej, dorobek prawny UE rozszerzył się na obszary, które wcześniej nie były uregulowane.

1.10. EKES wyraża przekonanie, że potrzebna jest nowa, zmodernizowana umowa w sprawie unii celnej, i odrzuca – jako nierealistyczny – pomysł utrzymania status quo lub przekształcenia tej umowy w regionalną umowę handlową. Sądzi, że nowa umowa powinna zawierać nowe rozdziały, które odzwierciedlać będą owe dodane przepisy i praktyki UE, w dalszym ciągu przecież rozwijane i poddawane zmianom, a zarazem obejmować będą zaktualizowane przepisy dotyczące dziedzin, które okazały się problematyczne w toku wdrażania unii celnej z Turcją i realizacji wstępnych wymogów.

1.11. EKES uważa ponadto, że te nowe negocjacje powinny skupiać się szczególnie na niezwłocznym przeprowadzeniu koniecznych radykalnych reform tureckiego ustawodawstwa.

1.12. EKES proponuje, by do ram regulacyjnych nowej umowy włączyć następujące obszary:

- rolnictwo (z wszystkimi wymogami określonymi w dalszej części opinii),
- usługi,
- zamówienia publiczne,
- produkty nieprzetworzone i surowce,
- ochrona konsumentów,
- ochrona środowiska i rozwój zrównoważony,
- równowaga systemów regulacyjnych w zakresie środków weterynaryjnych, sanitarnych i fitosanitarnych (SPS) oraz równowaga polityki bezpieczeństwa żywności,
- skuteczna ochrona praw pracowniczych i godne miejsca pracy,
- ochrona zdrowia i bezpieczeństwo w miejscu pracy,
- ułatwienia w prowadzeniu handlu elektronicznego oraz wprowadzenie agendy cyfrowej, która ustanawiałaby swobodny przepływ danych cyfrowych,
- polityka energetyczna i bezpieczeństwo energetyczne,
- wspieranie innowacji i ochrona własności intelektualnej,
- zwalczanie korupcji i prania pieniędzy,
- lepsze zachęty dla MŚP,
- uproszczenie procedur administracyjnych i ograniczenie kosztów administracyjnych,
- inwestycje i aktualizacja przepisów w ich zakresie w celu ochrony inwestorów oraz równoczesne wprowadzenie procedury bezstronnego rozstrzygnięcia sporów,
- ulepszenie procedury transpozycji prawodawstwa europejskiego i jego włączenia do prawodawstwa tureckiego,
- wzmocnione przepisy z myślą o zapewnieniu zgodności treści zmienionej umowy i przepisów wykonawczych z dorobkiem prawnym Unii.

1.13. Jeśli chodzi o asymetrię dotyczącą stosunków handlowych Turcji z państwami trzecimi, z którymi UE zawiera nowy rodzaj umowy handlowej, EKES sądzi, że stosownej klauzuli nie można ulepszyć bardziej niż poprzez zapewnienie zachęt politycznych dla krajów partnerskich UE, a dodatkową możliwością byłoby oferowanie przez Komisję faktycznych usług pośrednictwa.

1.14. EKES uważa, że w przypadku jakiegokolwiek rodzaju umowy handlowej między UE a Turcją trzeba będzie uwzględnić rzeczywiste konsultacje z partnerami społecznymi (pracodawcami i pracownikami) i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz włączenie ich w prace na etapie zarówno negocjacji, jak i wdrażania umowy.

2. Stosunki handlowe UE–Turcja

2.1. W 1959 r. Turcja złożyła wniosek o członkostwo – na zasadach członka stowarzyszonego – w ówczesnej Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG), która później stała się Unią Europejską (UE). W 1963 r. podpisano układ o stowarzyszeniu⁽¹⁾, który przewidywał też utworzenie unii celnej między EWG a Turcją.

2.2. W 1970 r. sporządzono Protokół dodatkowy znoszący taryfy i kontyngenty na towary i podjęto dalsze kroki w kierunku **unii celnej**, której pełne ustanowienie zakończyło się w 1995 r.⁽²⁾ i wymagało zniesienia barier w handlu. W tym samym roku podpisano także, z ówczesną EWWiS, **umowę o wolnym handlu**⁽³⁾ dotyczącą węgla i stali.

2.3. Zwrócono się również do Turcji o przyjęcie zewnętrznych taryf celnych UE⁽⁴⁾ w odniesieniu do przywozu z państw trzecich i przyjęcie wszystkich wcześniejszych i przyszłych umów preferencyjnych.

2.4. Unia celna była w chwili jej przyjęcia przełomową i oryginalną ideą i oferowała duże możliwości pogłębienia dwustronnych stosunków, jako że była jedną z pierwszych umów przewidujących harmonizację ustawodawstw z państwem niebędącym państwem członkowskim.

2.5. W 1997 r. UE wszczęła równoległy proces na podstawie art. 2 i 49 Traktatu o Unii Europejskiej w następstwie wniosku Turcji o stowarzyszenie z 1987 r.

2.6. Negocjacje w sprawie członkostwa rozpoczęły się w 2005 r. i obejmują 34 rozdziały dotyczące unijnego dorobku prawnego oraz jeden rozdział dotyczący spraw różnych, tj. łącznie 35 rozdziałów.

2.7. Uwzględniając apele odpowiednich zainteresowanych stron, EKES pozytywnie odnosi się do umowy o wolnym handlu dotyczącej węgla i stali, która powinna pozostać niezmieniona, ale podkreśla potrzebę zreformowania unii celnej w celu modernizacji stosunków handlowych.

3. Sytuacja polityczna w Turcji po 15 lipca

3.1. Sytuacja zaistniała w Turcji po próbie obalenia rządu w dniu 15 lipca, którą EKES stanowczo potępia, jest powodem do dużego zaniepokojenia. Sposób traktowania przez władze osób podejrzanych o udział w zamachu stanu, a także sił opozycyjnych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, którzy nie uczestniczyli w zamachu stanu, oraz prasy i mediów niepopierających rządu jest niezgodny z europejskimi standardami i stanowi utrudnienie w negocjacjach Turcji z UE.

⁽¹⁾ Układ ustanawiający stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją i Protokół dodatkowy z dnia 12 września 1963 r. (Dz.U. 217 z 29.12.1964): http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association_agreement_1964_en.pdf.

⁽²⁾ Decyzja nr 1/95 Rady Stowarzyszenia WE–Turcja z dnia 22 grudnia 1995 r. w sprawie wprowadzenia ostatniej fazy unii celnej (96/142/WE).

⁽³⁾ 96/528/EWWiS: Decyzja Komisji z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie zawarcia umowy między Europejską Wspólnotą Węgla i Stali a Republiką Turcji o handlu produktami objętymi Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (Dz.U. L 227 z 7.9.1996): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996D0528&from=EN>.

⁽⁴⁾ Nomenklatura scalona, Wspólna Taryfa Celna i Zintegrowana Taryfa Unii Europejskiej (TARIC) – rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz.U. L 256 z 7.9.1987): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l11003>.

3.2. Po wydarzeniach z 15 lipca oficjalne stanowisko Ankary uległo zmianie: tureccy negocjatorzy wymagają bezpośrednich zobowiązań od UE, która jak dotąd w odniesieniu do kilku kwestii **wykazywała się niezdecydowaniem oraz brakiem woli politycznej i celu politycznego**; z drugiej strony, Turcja także nie okazała dobrej woli, jeśli chodzi o wykonanie przyjętych tekstów (np. dotyczących protokołu do Układu z Ankary), co dodatkowo utrudnia tworzenie niezbędnego klimatu porozumienia.

3.3. EKES z wielką uwagą i dużym niepokojem monitoruje i śledzi nadal wydarzenia następujące po nieudanym zamachu stanu i postrzega rozpoczęcie negocjacji w sprawie unii celnej jako okazję do rozpoczęcia normalizacji stosunków między UE i Turcją oraz do ożywienia trapiącej przez kłopoty tureckiej gospodarki.

3.4. Dlatego też w obecnym trudnym momencie Turcja ma interes w tym, aby wziąć na siebie długoterminowe zobowiązanie się do realizacji programu reform obejmującego radykalne zmiany w gospodarce i polityce.

4. Gospodarka Turcji

4.1. W 2015 r. Turcja osiągnęła niewiarygodnie wysoki produkt krajowy brutto według parytetu siły nabywczej (PKB wg PPP) wynoszący 1 576 mld USD (dane szacunkowe za 2015 r.), dzięki czemu kraj ten uplasował się na 18. pozycji w rankingu gospodarek świata. Jeżeli chodzi o szacunkowe dane na temat wzrostu, kraj odnotował wprawdzie spadek do 3,8 % w 2015 r., jednak poziom ten był wciąż satysfakcjonujący i dawał Turcji 102. miejsce na świecie. Krajowy dług publiczny spadł do umiarkowanego poziomu 33,1 % PKB, podczas gdy wskaźnik inflacji wciąż jest wysoki i w 2015 r. wyniósł około 7,7 % ⁽⁵⁾.

4.2. W ostatnich kilku latach turecka gospodarka przeszła przemianę z gospodarki o tradycjach rolniczych w gospodarkę opartą na usługach i turystyce z sektorem wytwórczym ukierunkowanym na wywóz. Można to po części przypisać unii celnej, która stworzyła znaczne, natychmiast wykorzystane możliwości w związku z przyjęciem nowych ram prawnych i wdrożeniem norm unijnych.

4.3. Jednakże od 2012 r. tempo wzrostu zmalało z uwagi na spadek bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz zmiany sytuacji politycznej i gospodarczej, które w wielu przypadkach hamowały wzrost gospodarczy i były źródłem niepewności. W latach 2013–2016 poziom zaufania spadł z powodu niepokojów politycznych, zmian geopolitycznych, zarzutów korupcyjnych i napięć w stosunkach z sąsiednimi państwami, jako że kraj ten starał się odgrywać bardziej centralną rolę polityczną w regionie. Miało to niekorzystny wpływ na gospodarkę i położyło się cieniem na bezprecedensowym wzroście tureckiej gospodarki, ponieważ wskutek deficytu obrotów bieżących stała się ona podatna na fluktuacje kursów walutowych i wahania rynkowe, wszystko to zaś zniechęciło inwestorów i osłabiło napływ inwestycji. Próba zamachu stanu okazała się kolejnym ciosem dla gospodarki, przyniosła dalsze spowolnienie gospodarcze i dramatyczne załamanie w turystyce.

4.4. Niepokojące wypadki polityczne i ich bezpośrednie skutki spowodowały znaczne szkody w gospodarce, zarówno z punktu widzenia wiary rynków w stabilność, jak i pod kątem solidności otoczenia gospodarczego i inwestycyjnego w Turcji ⁽⁶⁾; istnieją wątpliwości co do zdolności tureckiego rządu do przywrócenia gospodarki na ścieżkę wzrostu, a wiarygodność i wartość liry tureckiej znacznie ucierpiały ⁽⁷⁾.

5. Skutki unii celnej dla tureckiej gospodarki, niedociągnięcia ram regulacyjnych i przeszkody we wdrażaniu

5.1. W ujęciu ogólnym prognozy dotyczące unii celnej okazały się dość pesymistyczne, tymczasem rzeczywistość zadała im kłam: przewidywano, że wzrost PKB Turcji nie wyniesie więcej niż 1–1,5 %, co uznano za znaczną wartość, lecz co ma się nijak do rzeczywistego wzrostu.

⁽⁵⁾ Dane statystyczne pochodzące z publikacji *The World Factbook* amerykańskiej Centralnej Agencji Wywiadowczej (CIA) i sprawozdań krajowych Banku Światowego w połączeniu z danymi statystycznymi z Banku Centralnego Republiki Turcji.

⁽⁶⁾ <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-26/lira-drops-most-among-emerging-peers-after-turkey-cut-to-junk>,
<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-21/turkish-assets-extend-selloff-after-s-p-cut-state-of-emergency>,
<https://www.ft.com/content/779ef1f6-5b22-11e6-9f70-badea1b336d4>.

⁽⁷⁾ <https://www.ft.com/content/5bbbcce4-83b2-11e6-a29c-6e7d9515ad15>,
<http://www.forbes.com/forbes/welcome/?toURL=http://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2016/07/18/turkeys-economy-could-slump-in-aftermath-of-failed-coup/&refURL=https://www.google.gr/&referrer=https://www.google.gr/>.

5.2. UE jest pierwszym partnerem importowym i eksportowym Turcji, natomiast Turcja zajmuje 7. miejsce na liście rynków przyzwozowych oraz 5. w rankingu rynków eksportowych UE. Turecki wywóz do UE to głównie maszyny i urządzenia transportowe; kolejną pozycję w zestawieniu zajmują wyroby gotowe. Unijny wywóz do Turcji jest zdominowany przez maszyny i urządzenia transportowe, produkty chemiczne i wyroby gotowe.

5.3. Wartość wymiany handlowej z UE wzrosła w latach 1995–2014 o 22 %. Sugerowano również, że unia celna spowodowała przesunięcie handlu⁽⁸⁾, jednak ten aspekt jest mało istotny, jeśli zestawić go z całkowitym odsetkiem wymiany handlowej⁽⁹⁾.

5.4. W każdym razie ograniczyło to stosowanie ceł przez Turcję w odniesieniu do produktów przemysłowych i sprawiło, że wprowadzanie reguł pochodzenia w handlu dwustronnym stało się niepotrzebne.

5.5. Niektóre z głównych niedogodności nierozłącznie związanych z unią celną można podsumować następująco:

- nadmierne i niepotrzebne wykorzystywanie instrumentów ochrony handlu, takich jak środki nadzoru oraz wyrównawcze, antydumpingowe i ochronne, które mają wpływ na handel dwustronny⁽¹⁰⁾,
- brakuje efektywnego mechanizmu zgodności i procedury rozstrzygania sporów, a bez nich nie da się skutecznie zaradzić problemowi wybiórczego wdrażania unii celnej w niektórych wypadkach i przyjmowania niebezpośrednich środków dyskryminacyjnych ze szkodą dla produktów z UE. Stosowana przeważnie procedura rozstrzygania sporów jest ograniczona do konkretnych sporów (w szczególności jurysdykcja obowiązuje tylko w okresie ważności danych środków protekcyjnych)⁽¹¹⁾, które mogą być rozpatrywane przez Radę Stowarzyszenia, która jest przede wszystkim organem politycznym podejmującym decyzje w drodze konsensusu,
- ograniczony zakres unii celnej, obejmujący wyłącznie produkty przemysłowe, w tym komponenty i przetworzone produkty rolne produkowane w UE lub Turcji, jak też towary całkowicie lub częściowo wytworzone z produktów pochodzących z państw trzecich, które znajdują się w swobodnym obiegu w Unii lub w Turcji; dokładniej, produkty rolne stanowią 10 %, a usługi – 60 % PKB Turcji, ale oba te sektory są poza zakresem stosowania unii celnej,
- problemy występują także w związku z procesem harmonizacji z prawem UE, jak również w odniesieniu do skuteczności metod podawania informacji o tym procesie; w rezultacie kręgi biznesowe mają do czynienia z legislacyjną huśtawką w procesie przywozu lub wywozu tych samych produktów, tak że ani one same nie są w stanie uzyskiwać aktualnych informacji za pośrednictwem organów oficjalnie je reprezentujących (izb handlowych, organizacji pracodawców itd.), ani aktualnych informacji nie posiadają właściwe władze (urzędy celne, agencje eksportowe, organy nadzoru rynku)⁽¹²⁾.

5.6. Obok problematycznych dziedzin w strukturze regulacyjnej unii celnej wątpliwości budzi także niewłaściwe wdrażanie unii celnej czy jednostronne podejmowanie decyzji przez stronę turecką w odniesieniu do spraw celnych lub też praktyk taryfowych **stanowiących jednoznaczne pogwałcenie uzgodnionych warunków**; wątpliwości rodzi ponadto fakt, że Turcja odmawia zgody na swobodne prowadzenie handlu z Republiką Cypryjską, państwem członkowskim UE, co stanowi rażące naruszenie prawa unijnego i umów handlowych UE–Turcja.

⁽⁸⁾ C.S.P. Magee, „Trade creation, trade diversion, and the general equilibrium effects of regional trade agreements: a study of the European Community–Turkey customs union” (Handel produktami niebędącymi wcześniej przedmiotem handlu, zmiany w handlu i ogólne skutki w zakresie osiągnięcia równowagi wynikające z regionalnych umów handlowych: studium na temat unii celnej UE–Turcja), *Review of World Economics*, maj 2016, t. 152, nr 2, s. 383–399.

⁽⁹⁾ „Evaluation of the EU-Turkey Customs Union” (Ocena unii celnej UE–Turcja), raport nr 85830-TR, 28 marca 2014 r., dostępny na stronie <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/turkey/tr-eu-customs-union-eng.pdf>.

⁽¹⁰⁾ W 2013 r. w Turcji istniało 13 instrumentów ochrony handlu przed towarami unijnymi. Więcej informacji można znaleźć pod adresem: <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-exports-from-the-eu/> (dostęp w dniu 30 maja 2016 r.).

⁽¹¹⁾ Inaczej niż w przypadku mechanizmu rozstrzygania sporów na mocy Układu z Ankarą, który obejmuje szerszy zakres sporów, ale wymaga jednomyślności obu stron dla wejścia w życie uzgodnień.

⁽¹²⁾ Zob. przypis 9.

5.7. W niektórych obszarach, takich jak swobodny przepływ towarów, polityka konkurencji i pomoc państwa, energetyka, polityka gospodarcza i walutowa, polityka w zakresie przemysłu i przedsiębiorstw, Turcja osiągnęła postępy w dostosowaniu do unijnego prawa rynku wewnętrznego, lecz Komisja Europejska podkreśla, że Turcja regularnie ignoruje kluczowe aspekty umowy, przyjmując ogólne środki protekcyjnistyczne wbrew postanowieniom, na których opiera się unia celna.

5.8. Turcja jednak nie wdraża należycie przepisów w zakresie pomocy państwa i ustanowienia systemów monitorowania i wydaje się niechętna umożliwieniu swobodnego przepływu towarów w pełnym zakresie poprzez zniesienie ukrytych ograniczeń; wreszcie, nie przyjęła i nie przeprowadziła skutecznego wdrożenia środków egzekwowania w przypadku naruszeń prawa własności intelektualnej.

5.9. Podczas oceny ogólnych korzyści unii celnej jako jej największą zaletę moglibyśmy wskazać, że była wykorzystywana jako narzędzie reformy gospodarczej, które wsparło integrację Turcji z globalnymi rynkami, że pomogła przywrócić wiarygodność kraju, a wreszcie wzmacniała środki podejmowane w celu ograniczenia inflacji i ustabilizowania wartości liry tureckiej.

5.10. Także modernizacja tureckiego handlu postępowała w szybkim tempie i pobudzana była konkurencja między tureckimi producentami i sprzedawcami, którzy za pośrednictwem unijnego rynku uzyskali dostęp do przynoszącego większe korzyści i bardziej wymagającego globalnego otoczenia handlowego.

6. Porównanie między unią celną a nowszymi umowami o wolnym handlu

6.1. Nadchodzące lata przyniosą nową erę gospodarczą, a jej początkiem będzie stworzenie i wdrożenie szeregu inicjatyw regulacyjnych na poziomie międzynarodowym, które wywrą wpływ na stosunki gospodarcze między UE i Turcją i będą wymagały uaktualnienia unii celnej; równocześnie Unia skoncentrowała się na zacieśnieniu zewnętrznych stosunków gospodarczych z państwami trzecimi w celu poprawy poziomu życia i zwiększenia dobrobytu. **Transatlantyckie partnerstwo handlowo-inwestycyjne (TTIP), kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa UE–Kanada (CETA) i porozumienie w sprawie handlu usługami (TiSA)** oraz negocjacje w sprawie **umowy handlowej z Japonią** to najważniejsze aktualnie realizowane inicjatywy ⁽¹³⁾.

6.2. Wskutek zaistnienia tych nowych warunków – przestarzała unia celna już postawiła turecką gospodarkę w niekorzystnym położeniu, a to ze względu na wpisaną w swoje mechanizmy asymetrię ⁽¹⁴⁾: unia celna pozwala Turcji negocjować umowy handlowe z państwami trzecimi tylko wtedy, gdy UE sfinalizowała i podpisała już z nimi nowe umowy o wolnym handlu; zarazem jednak unia celna nie daje Turcji możliwości interweniowania na żadnym etapie w trakcie negocjacji. Z drugiej strony, „klauzula turecka” stanowi polityczną wytyczną i nie obliguje państw trzecich do tego, by zgadzały się na prowadzenie negocjacji, nie mówiąc już o podpisaniu umowy. Nawet zaś jeśli umowa zostanie zawarta, owo opóźnienie czasowe stwarza tureckim przedsiębiorstwom niekorzystne warunki konkurencji.

6.3. Ponadto Turcja została zobowiązana do przyjęcia zewnętrznych taryf celnych UE, przez co musiała dostosowywać się do zmian – głównie obniżek – wprowadzanych przez UE w związku z zawieraniem umów o wolnym handlu, zarazem jednak tureckie produkty nie korzystały z tego przywileju na innych rynkach wobec braku umowy. Doprowadziło to do stopniowej liberalizacji tureckiego systemu taryfowego.

6.4. Wspomniane niedociągnięcia w strukturze unii celnej stały się bardziej widoczne dzisiaj, ponad 20 lat po jej ustanowieniu.

6.5. W 2014 r. spośród 48 partnerów handlowych UE tylko 17 miało podpisane umowy z Turcją, tymczasem spośród państw, które zawarły umowy o wolnym handlu nowej generacji, tylko Korea Południowa zgodziła się zawrzeć umowę z Turcją, akceptując zaproszenie wyrażone w „klauzuli tureckiej” umowy Korea Południowa–UE.

⁽¹³⁾ Podpisano także porozumienia z państwami Afryki Wschodniej, Ekwadorem, Singapurem, Wietnamem i Afryką Zachodnią. Żadna z tych umów nie została jednak wprowadzona w życie, nawet jeśli zostały sfinalizowane.

⁽¹⁴⁾ Badanie Global Economics Dynamics, „Turkey’s EU integration at a crossroads, What Consequences does the new EU trade policy have for economic relations between Turkey and Europe, and how can these be addressed?”, Bertelsmann Stiftung, kwiecień 2016 r.

7. Wzmocnienie dwustronnych stosunków handlowych

7.1. Współpraca gospodarcza i polityczna między UE a Turcją jest warunkiem koniecznym i wystarczyłaby do osiągnięcia stabilności w szczególnie niestabilnej części świata; a aktualizacja unii celnej byłaby jasnym pozytywnym sygnałem współpracy i stabilności.

7.2. Gruntownie omówione zostały różne alternatywne rozwiązania dla stosunków handlowo-gospodarczych między UE a Turcją, w tym potencjalne (i) utrzymanie status quo; (ii) zastąpienie lub uzupełnienie unii celnej regionalną umową handlową; albo (iii) aktualizacja unii celnej. Z tych możliwości EKES uznaje ostatni wariant za idealny pod względem promowania i pogłębiania stosunków dwustronnych w oparciu o wzajemne korzyści.

7.3. Scenariusz „bez zmian” – także przy uwzględnieniu długiej perspektywy negocjacji akcesyjnych – nie stanowi realistycznej alternatywy, ponieważ uznaje się, że kluczową sprawą jest zajęcie się opisanymi wyżej problemami i niezwłoczne uruchomienie niewykorzystanego potencjału stosunków handlowych.

8. Główne elementy zmienionej umowy

8.1. W kontekście nowej polityki handlowo-inwestycyjnej UE zapoczątkowanej w 2015 r. publikacją komunikatu Komisji „Handel z korzyścią dla wszystkich”⁽¹⁵⁾ jest już jasne, że Unia jest zaangażowana w wykorzystywanie swej przywódczej pozycji w dziedzinie handlu, by reagować na nowe wyzwania zglobalizowanego rynku i potrzeby współczesnego otoczenia handlowego, wspierać rozwój i działać na rzecz przemian instytucjonalnych poprzez określenie priorytetów reform⁽¹⁶⁾.

8.2. W odniesieniu do tych wysiłków jest oczywiste, że nowa polityka handlowa nie może być jednowymiarowa, ale musi być wielopoziomowa i złożona oraz uwzględniać wiele różnych obszarów działalności, jeśli ma być uznawana za skuteczną i korzystną dla większej liczby osób i podmiotów, na które wywiera wpływ, takich jak pracownicy, konsumenci i MŚP.

8.3. W szczególności włączenie europejskich wartości do tych samych ram zasad jest istotne na wielu poziomach, jako że negocjacje dotyczące umów handlowo-inwestycyjnych obecnie jednoznacznie **nie mają charakteru wyłącznie gospodarczego, ale są szerszym projektem społeczno-gospodarczym dotyczącym wprowadzenia wielowymiarowych i wielopoziomowych reform.**

8.4. Równie ważne z punktu widzenia tych wartości i integralnie z nimi związane są dziś także **zrównoważony rozwój i ochrona środowiska**, szczególnie od czasu przyjęcia porozumienia paryskiego (COP 21) przez UE i nowych celów zrównoważonego rozwoju przez Radę Gospodarczo-Społeczną ONZ⁽¹⁷⁾.

8.5. Aspekt ten jest oczywiście jeszcze bardziej widoczny w przypadkach, gdy kraje, z którymi negocjowana jest umowa, są w trakcie rozmów na temat przystąpienia do UE, czego doskonałym przykładem jest Turcja.

8.6. Zmieniona umowa musi też opierać się na międzynarodowych normach i konwencjach służących ochronie praw pracowniczych⁽¹⁸⁾.

8.7. Dlatego też UE postanowiła działać, trzymając się trzech podstawowych zasad, aby osiągnąć powyższe założenia. Zasady te są następujące:

a) **skuteczność**: tak by brać pod uwagę potrzeby zarówno makroekonomiczne (np. sytuację gospodarczą państw pogrążonych w kryzysie), jak i mikroekonomiczne (np. MŚP), co zapewni optymalną zdolność dostosowania się do nowych projektów handlowych;

⁽¹⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

⁽¹⁶⁾ EKES (sprawozdawca: J. Peel), opinia w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Handel z korzyścią dla wszystkich – w kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej”, COM(2015) 497 final (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 123).

⁽¹⁷⁾ Zbiór zobowiązań obejmuje oczywiście także Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu oraz protokół z Kioto. Jeśli chodzi o porozumienie paryskie, zob. FCCC/CP/2015/L.9, 2015.

⁽¹⁸⁾ Podstawowe normy pracy MOP, wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych, wytyczne ONZ dotyczące biznesu i praw człowieka.

- b) **przejrzystość**: poprzez większą widoczność i udział jak największej liczby zainteresowanych stron w negocjacjach;
- c) **europejskie wartości i modele**: jest to ewoluująca koncepcja, która została poszerzona, by objąć dzisiaj takie kwestie, jak ochrona praw człowieka i podstawowych wolności (m.in. pracowników), zrównoważony rozwój i walka z korupcją.

8.8. Zatem wszelkie próby osiągnięcia konwergencji z partnerami handlowymi muszą obejmować:

1. przeprowadzenie analiz na wysokim szczeblu dotyczących istniejących globalnych łańcuchów wartości i globalnych łańcuchów dostaw;
2. nowoczesne środki wspierania handlu i usług, tak by odzwierciedlić obecną światową sytuację rozdrobnienia produkcji w oparciu o podwykonawstwo (outsourcing), przenoszenie produkcji poza granice kraju (offshoring) i tworzenie oddziałów (branching);
3. środki służące ułatwieniu handlu elektronicznego i mobilności oraz oczywiście skuteczne poszerzenie formalnej współpracy zarówno na etapie negocjacji, jak i podczas oceny i monitorowania wdrażania umów.

9. Procedura zawarcia umowy i treść nowej umowy

9.1. Zakres stosowania nowej umowy należy rozszerzyć, aby objąć nią inne obszary, takie jak:

- a) **rolnictwo** (przy rygorystycznym przestrzeganiu norm europejskich i zasad identyfikowalności produktów, a zarazem po zbadaniu skutków liberalizacji przywozu dla europejskich rolników), przy czym należy też rozważyć możliwość utrzymania lub wprowadzenia tymczasowych środków protekcyjnych po okresie przejściowym, jeśli uzna się to za bezzwzględnie konieczne do ochrony europejskich produktów;
- b) **inwestycje**;
- c) **regulacja zamówień publicznych**;
- d) **usługi**;
- e) **dziedziny bardziej dotyczące aktualnych problemów, jak zrównoważony rozwój, ochrona środowiska, sektor energetyczny, a także surowce i produkty nieprzetworzone itd.**
- f) ochrona praw autorskich i patentów.

Umowa powinna także zawierać wiążące postanowienia dotyczące bezzwłocznej transpozycji prawodawstwa europejskiego i jego włączenia do prawodawstwa tureckiego, jak również przepis szczególnie dotyczący obowiązkowego rozstrzygnięcia sporów, jakie pojawią się w toku wdrażania umowy, za pośrednictwem mechanizmu, **którego uruchomienie nie będzie wymagało decyzji politycznej**; mechanizm taki pozwoliłby odwrócić obecny stan rzeczy, w którym bardzo trudno jest rozstrzygać spory skutecznie i w przejrzysty sposób.

9.2. Uważa się również, że jest rzeczą nader ważną, aby całe przedsięwzięcie opierało się na zmienionym podejściu UE w dziedzinie handlu, zgodnie z którym UE w rozmowach podnosi żądania poszanowania nienegocjowalnych wartości, jakimi są demokracja i przejrzystość w procesie decyzyjnym, zarówno w polityce międzynarodowej, jak i krajowej, jak też kładzie nacisk na rolę partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego w procesach dialogu publicznego i negocjacjach, tak aby zapewnić skuteczniejsze wdrażanie zmienionej umowy w sposób bardziej nakierowany na społeczeństwo.

9.3. Wzmocnienie stosunków handlowych za pośrednictwem nowej umowy w sprawie unii celnej może mieć szereg pozytywnych następstw, takich jak:

- liberalizacja nowo uregulowanych sektorów będzie generowała dochody oraz spowoduje wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych,

- dwustronna liberalizacja zamówień publicznych poprzez zniesienie barier dla obywateli innych państw, którzy pragną wziąć udział w przetargach, będzie przynosić korzyści przedsiębiorstwom europejskim, ponieważ stanowią one 7 % PKB kraju,
- stworzone zostaną możliwości dla małych i średnich przedsiębiorstw, co zwiększy średni dochód w Turcji, a zarazem przyczyni się do tworzenia nowych miejsc pracy i zwiększenia wydajności.

9.4. Proces zawierania umowy musi się rozpocząć od negocjacji, które trzeba podjąć natychmiast, musi obejmować udział partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego i przebiegać w oparciu o przejrzyste procedury.

9.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje konsultacje publiczne i zaleca przeprowadzenie porównywalnych analiz wskaźników społecznych i wskaźników dobrostanu oraz w innych dziedzinach, takich jak prawa konsumentów i prawa pracownicze.

9.6. EKES uważa, że od samego początku powinno być jasne, że proces ten jest częścią szerszych negocjacji akcesyjnych, a nie tylko monolitycznym pogłębieniem współpracy handlowej UE–Turcja, a także że pomyślne zakończenie rozmów będzie wymagało pełnej harmonizacji aspektów do tej chwili uzgodnionych.

9.7. W nowej umowie powinny zostać poruszone nie tylko aktualne sprawy, ale należy ją poszerzyć, by uwzględnić osobne rozdziały dotyczące ochrony środowiska, zrównoważonego rozwoju, bezpieczeństwa energetycznego i współpracy w dziedzinie energetyki (źródła odnawialne i konwencjonalne).

9.8. EKES sądzi, że konieczne jest także sporządzenie nowych ram współpracy inwestycyjnej, przewidujących wzmocnione standardy ochrony inwestorów oraz zapisy dotyczące mechanizmu bezstronnego rozstrzygnięcia sporów, co jest aspektem, który zwiększy wiarę rynków w zdolność gospodarki do poradzenia sobie z szokami politycznymi w przyszłości. Takie ramy powinny uwzględniać obawy dotyczące ochrony inwestorów ⁽¹⁹⁾.

9.9. Nowa umowa musi oczywiście zawierać rygorystyczne postanowienia dotyczące środków protekcjonistycznych i dyskryminacyjnych skierowanych przeciwko produktom zagranicznym oraz dodatkowych lub ukrytych ceł, których zabraniają zmienione unijne przepisy handlowe. Wzmocnione przepisy prawne będą także potrzebne w dziedzinie zwalczania prania pieniędzy, korupcji i szarej strefy, a ponadto konieczna będzie ściślejsza współpraca instytucjonalna z myślą o walce z przestępczością transgraniczną.

Bruksela, 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹⁹⁾ Niektóre z tych obaw wskazano w punkcie 8.8 opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie stanowiska EKES-u na temat konkretnych kluczowych kwestii poruszonych podczas negocjacji nad transatlantyckim partnerstwem handlowo-inwestycyjnym (TTIP) (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 30).