

**Sebastian STĘPIEŃ**

Uniwersytet Jagielloński

s.r.stepien@wp.eu

## JAPONIA I UNIA EUROPEJSKA W OBLICZU NOWEJ FALI LIBERALIZACJI HANDLU ŚWIATOWEGO

### ABSTRACT

**The EU-Japan relations and a new wave of international trade liberalization**

The European Union and Japan have clearly been the heavyweights of international trade for decades. They are the first and the fourth largest economies in the world, respectively. Together they account for nearly one third of the global GDP and almost a quarter of all international trade. And yet their bilateral trade has been underperforming in recent years. Trade in goods actually declined since 2000 – both in relative and absolute terms – and trade in services, as well as foreign direct investment, clearly do not reflect the clout of these two advanced economies. However, since 2010 there have been serious attempts from the Japanese government and the European Commission at finding a way to revive and foster the EU-Japan bilateral trade and economic relationship. In March 2013 they decided to launch negotiations in order to establish a comprehensive free trade area, or FTA. This article describes developments leading up to that point and presents an analysis of problems affecting the EU-Japan trade. It does so in the context of a recent surge of international activity as regards trade liberalization through FTA negotiations following the effective failure of global trade talks in the World Trade Organization forum.

**Słowa kluczowe:** Japonia, Unia Europejska, handel międzynarodowy, negocjacje

**Keywords:** Japan, European Union, international trade, negotiations

Rok 2000 był bez wątpienia jednym z najlepszych w niedługiej historii stosunków między Japonią i Unią Europejską, szczególnie w zakresie gospodarki i handlu. Wartość bilateralnej wymiany handlowej rosła regularnie od kilku lat, osiągając poziom ok. 137 mld euro. W tym czasie Japonia była drugim co do wielkości partnerem handlowym UE, odpowiedzialnym za 9,3% wartości unijnego importu i 5,4% całości eksportu<sup>1</sup>. Na fali optymizmu co do przyszłości dwustronnych relacji wynegocjowano porozumienie zatytułowane *Shaping our Common Future. An Action Plan for EU-Japan Cooperation* (Plan Działania), które zostało podpisane w grudniu 2001 r.<sup>2</sup> Dokument ten wyznaczył ambitne cele na kolejną dekadę rozwijającej się współpracy, wykraczające daleko poza sferę gospodarki<sup>3</sup>. Niestety, wbrew oczekiwaniom sygnatariuszy tego porozumienia kolejne lata przyniosły zdecydowanie więcej rozczarowań niż sukcesów, przede wszystkim w sferze gospodarczej. Wartość bilateralnej wymiany handlowej w 2011 r. osiągnęła poziom zaledwie 118 mld euro, a Japonia spadła na siódme miejsce na liście najważniejszych partnerów gospodarczych Unii Europejskiej. Udział Japonii w całości unijnego importu i eksportu od lat systematycznie się zmniejszał i w 2012 r. wynosił odpowiednio 3,6% oraz 3,3%<sup>4</sup>. Należy zatem stwierdzić, iż po 2001 r. nastąpił okres spadku znaczenia dwustronnych relacji gospodarczych Japonii i Unii Europejskiej, zarówno w ujęciu absolutnym, jak i relatywnym.

Począwszy od 2011 r., zaczęły pojawiać się jednak sygnały świadczące o możliwości odwrócenia tego trendu. Wzmoczona aktywność dyplomatyczna z obydwu stron doprowadziła w 2013 r. do uruchomienia oficjalnych negocjacji w sprawie zawarcia umowy o wolnym handlu oraz umowy ramowej o współpracy politycznej. Szereg sprzyjających czynników – zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i międzynarodowym – sprawiło, iż sfinalizowanie tych negocjacji przed końcem 2015 r. jest wysoce prawdopodobne. Zostaną one szczegółowo przeanalizowane poniżej, począwszy od sytuacji politycznej i makroekonomicznej w Japonii po wyborach parlamentarnych z grudnia 2012 r. W kontekście niniejszych rozważań niebagatelne znaczenie mają również toczące się równolegle negocjacje układów regionalnych, mające na celu dalszą liberalizację znacznej części globalnej wymiany handlowej, w których uczestniczy zarówno Japonia, jak i Unia Europejska. Można zatem postawić tezę, iż europejsko-japońskie stosunki bilateralne wchodzą obecnie w nową fazę, która w odniesieniu do wymiany handlowej pomiędzy tymi dwiema gospodarkami oznaczać będzie przełamanie dotychczasowej tendencji spadkowej, jak również otwarcie nowych obszarów współpracy gospodarczej i politycznej.

<sup>1</sup> *EU-Japan Summit. EU27 Trade in Goods Deficit with Japan Restricted to 8 bn euro in 2012*, Eurostat News Release 47/2013, 22 III 2013, [online] [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/6-22032013-AP/EN/6-22032013-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/6-22032013-AP/EN/6-22032013-AP-EN.PDF), 3 IX 2013.

<sup>2</sup> *Shaping Our Common Future. An Action Plan for EU-Japan Cooperation*, Brussels, 2 XII 2001, [online] [http://eeas.europa.eu/japan/docs/actionplan2001\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/japan/docs/actionplan2001_en.pdf), 4 IX 2013.

<sup>3</sup> *Japan and Enlarged Europe. Partners in Global Governance*, red. E. Remacle, T. Ueta, Bruxelles 2005, s. 28, *International Insight*, 4.

<sup>4</sup> *EU-Japan Summit. EU27...*

„The Economist” z 18 maja 2013 r. poświęcił swój główny artykuł nowej polityce ekonomicznej japońskiego rządu pod przywództwem Shinzo Abe. Nowy premier ogłosił pakiet radykalnych inicjatyw ekonomicznych, określanych powszechnie jako „abenomika” (*abonomics*), mających na celu wyciągnięcie Japonii z niemal dwudziestoletniego okresu relatywnego marazmu gospodarczo-politycznego, trwałej deflacji i powracających recesji<sup>5</sup>. W tym okresie średni wzrost produktu krajowego brutto wyniósł niespełna 1% rocznie, a nominalny produkt krajowy brutto (PKB) jest obecnie na poziomie z 1991 r. „Abenomika”, określona przez samego premiera „polityką trzech strzał” podczas ogłoszenia jej założeń w styczniu 2013 r., jest połączeniem niezwykle ekspansywnej polityki monetarnej i fiskalnej, olbrzymiego pakietu stymulacyjnego oraz gruntownych reform strukturalnych<sup>6</sup>.

Do radykalnego zwrotu w zakresie polityki monetarnej i fiskalnej doszło w lutym 2013 r., kiedy to nowym prezesem banku centralnego Japonii został Haruhiko Kuroda, uprzednio kierujący Azjatyckim Bankiem Rozwoju (Asian Development Bank). Kuroda od lat nawoływał do podjęcia aktywnej polityki monetarnej w walce z deflacją. W niedługim czasie od swojej nominacji ogłosił przyjęcie oficjalnego celu inflacyjnego na poziomie 2% w perspektywie dwóch lat oraz bezprecedensową politykę łatwego pieniądza, by wpompować w system finansowy tyle dodatkowych pieniędzy, ile tylko będzie trzeba i jak długo będzie to konieczne<sup>7</sup>. Doprowadziło to w przeciągu trzech miesięcy do znaczącego osłabienia waluty – z 77 do ponad 100 jenów za dolara – co podniosło konkurencyjność kluczowego dla japońskiej gospodarki eksportu.

Od zwycięstwa wyborczego Partii Liberalno-Demokratycznej (Liberal Democratic Party, LDP) w grudniu 2012 r. indeks giełdowy Nikkei wzrósł w ciągu sześciu miesięcy o ponad 70%, a wzrost PKB w 2013 r. prognozowano na 3,5%<sup>8</sup>. Pozwala to na pewną dozę optymizmu, choć nawet po ostatnich wzrostach indeksy akcji są na poziomie zaledwie jednej trzeciej maksimum z końca lat 80. Należy też pamiętać, że dług publiczny Japonii przekroczył już poziom 240% PKB, co sprawia, że wszelkie eksperymenty w obszarze polityki gospodarczej obarczone są ogromnym ryzykiem. W ramach reformy finansów publicznych w latach 2014-2015 planowane jest podniesienie podatku VAT z 5% do 10%, co ma na celu podniesienie dochodów państwa i zmniejszenie deficytu, jak również pomoc w wywołaniu efektu inflacyjnego.

Drugim elementem „abenomiki” jest pakiet stymulacyjny wart 10,3 trylionu jenów (ponad 100 mld dolarów amerykańskich)<sup>9</sup>. Chodzi o zakrojony na ogromną

<sup>5</sup> *Once More with Feeling*, „The Economist” 2013, 18 V, s. 20.

<sup>6</sup> Określenie „polityka trzech strzał” nawiązuje do japońskiej legendy o władcy feudalnym, który wezwał swych trzech synów i nakazał każdemu z nich złamać jedną strzałę, co też z łatwością uczynili. Następnie ojciec nakazał każdemu złamać pęk trzech strzał, co żadnemu się nie udało. W ten sposób pokazał im, że działając razem dla dobra rodu, będą skuteczniejsi i trudniejsi do pokonania niż każdy z osobna.

<sup>7</sup> *Monetary Policy in Japan*, „The Economist” 2013, 13 IV, s. 71.

<sup>8</sup> Ostatecznie wzrost PKB w 2013 r. wyniósł 1,5%, głównie za sprawą słabych wyników w drugiej połowie roku.

<sup>9</sup> *Japan's Public Debt*, „The Economist” 2013, 4 V, s. 74.

skalę program prac publicznych i projektów infrastrukturalnych, finansowany ze sprzedaży długoletnich obligacji skarbowych. Będzie on skierowany przede wszystkim na odbudowę i rewitalizację regionu Tohoku, zniszczonego przez trzęsienie ziemi i falę tsunami z 2011 r., a następnie dotkniętego katastrofą w elektrowni atomowej Fukushima Dai-ichi.

Aby osiągnąć trwały wzrost gospodarczy w dłuższym okresie, rząd Japonii planuje przeprowadzić szereg koniecznych i trudnych reform strukturalnych; to trzeci element nowej polityki ekonomicznej. W tym celu zostało powołanych pięć komitetów złożonych z polityków, biurokratów, przedstawicieli biznesu i ekspertów, które mają za zadanie opracować stosowne plany. Pracami najważniejszego z nich – reaktywowanej po czterech latach Rady Polityki Ekonomicznej i Fiskalnej (Council on Economic and Fiscal Policy) – premier Abe postanowił pokierować osobiście<sup>10</sup>. Jednym z kluczowych elementów reformy ma być otwarcie na konkurencję wielu dotychczas chronionych sektorów gospodarki, przede wszystkim rolnictwa, przemysłu farmaceutycznego i energetyki, a także produktów i usług medycznych.

Japoński rząd ma nadzieję, że łącznym efektem wymienionych powyżej działań będzie trwała refleksja gospodarki i położenie podwalin pod bardziej dynamiczny wzrost gospodarczy w najbliższych latach. Zdaniem rządowych ekspertów i doradców premiera Abe chodzi nie tylko o konkretne inicjatywy polityczno-ekonomiczne, ale również o efekt psychologiczny, który ma przekonać rynki i konsumentów, że gospodarka rzeczywiście znajduje się na drodze do trwałego ozdrowienia. Wielu prominentnych polityków rządzącej partii podkreśla, że zdrowa i dynamicznie rozwijająca się gospodarka będzie niezbędna dla zapewnienia państwu siły w innych wymiarach, przede wszystkim militarnym<sup>11</sup>. Mają oni nadzieję, że reformy pozwolą Japonii odzyskać należne jej miejsce na arenie międzynarodowej i stawiać czoła wyzwaniu, jakim staje się coraz silniejsza gospodarczo i militarnie Chińska Republika Ludowa.

Chiny w 2010 r. wyprzedziły Japonię pod względem wartości PKB i zajęły miejsce drugiej co do wielkości gospodarki narodowej świata. Od tego czasu prowadzą też coraz bardziej asertywną politykę terytorialną na Morzu Południowochińskim i Wschodniocińskim, co doprowadziło do licznych napięć z sąsiadami, w tym z Japonią o Wyspy Senkaku (chin. Diaoyu), które Chiny uznają za swoje prawowite terytorium<sup>12</sup>. Na tym tle doszło w ostatnich latach do serii incydentów z udziałem jednostek patrolowych marynarek obydwu państw, jak również do pierwszego w historii przypadku naruszenia japońskiej przestrzeni powietrznej przez chińskie lotnictwo<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> *Prime Minister in Action: Council on Economic and Fiscal Policy*, Prime Minister of Japan and His Cabinet, 24 I 2013, [online] [http://www.kantei.go.jp/foreign/96\\_abe/actions/201301/24zaiseisimon\\_e.html](http://www.kantei.go.jp/foreign/96_abe/actions/201301/24zaiseisimon_e.html), 21 VI 2013.

<sup>11</sup> *Fukoku kyohei*, czyli „Bogaty kraj to silna armia”, to slogan z epoki Meiji często powtarzany przez zwolenników premiera Shinzo Abe. Podkreślają oni, że tylko bogata Japonia będzie na tyle silna, by nie ulec presji wywieranej przez silne Chiny.

<sup>12</sup> *Locked On*, „The Economist” 2013, 9 II, s. 41.

<sup>13</sup> *Japan Accuses China of Airspace Intrusion over Islands*, BBC News, 13 XII 2012, [online] <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-20707760>, 23 VI 2013.

Z punktu widzenia niniejszych rozważań szczególnie interesującym aspektem „abonomiki” jest sprzężenie reform strukturalnych z wolą zawarcia nowych, ambitnych umów handlowych liberalizujących szeroko rozumianą międzynarodową wymianę gospodarczą. „The Economist” wymienia w tym kontekście przystąpienie Japonii do negocjacji tzw. Partnerstwa Transpacyficznego (Trans-Pacific Partnership, TPP) – regionalnego porozumienia o wolnym handlu pod egidą Stanów Zjednoczonych Ameryki – co premier Abe ogłosił podczas swojej pierwszej wizyty w Waszyngtonie, w lutym 2013 r.<sup>14</sup>

Partnerstwo Transpacyficzne będzie – w założeniu negocjujących państw – umową nowej generacji, która nie tylko zliberalizuje handel towarami i usługami pomiędzy dwunastoma państwami Azji i obu Ameryk, ale wyznaczy też wysokie standardy w kwestiach mających bezpośrednie znaczenie dla międzynarodowej wymiany gospodarczej w XXI w.<sup>15</sup> Do takich zagadnień należą, przykładowo, ochrona praw własności intelektualnej czy zasady rozwiązywania sporów między państwami a inwestującymi w nich podmiotami. Warto nadmienić, że z uwagi na tajny charakter negocjacji TPP jest przedmiotem licznych kontrowersji i ma szerokie grono przeciwników, krytykujących przede wszystkim ekspansywny zakres przedmiotowy porozumienia, nadmierny wpływ wielkich korporacji na proces negocjacyjny i brak transparentności<sup>16</sup>.

Dwanaście państw negocjujących Partnerstwo Transpacyficzne reprezentuje w sumie ok. 40% światowego PKB, a przystąpienie do negocjacji rozważa kolejnych sześć, w tym Tajlandia i Filipiny. Stawka jest więc ogromna, a rezultat negocjacji będzie miał istotne znaczenie zarówno dla zaangażowanych państw, jak i dla całej gospodarki światowej<sup>17</sup>. Jak pokazuje analiza przeprowadzona przez badaczy z Uniwersytetu Stanforda, państwa, które decydują się na liberalizację handlu i otwarcie swoich gospodarek, mogą liczyć na dodatkowy wzrost produktu krajowego w dłuższym okresie średnio w wysokości 1,5 punktu procentowego<sup>18</sup>. Również rozwiązania prawne przyjęte w ostatecznym tekście TPP, a dotyczące zagadnień nieuregulowanych dotychczas na poziomie Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization, WTO), nie pozostaną prawdopodobnie bez wpływu na przyszłe regulacje o zasięgu ogólnosiwiatowym.

Przystąpienie do Partnerstwa Transpacyficznego zmusi Japonię do otwarcia na zagraniczną konkurencję wielu dotychczas chronionych sektorów gospodarki, zwłaszcza rolnictwa. Yoshihide Suga, kluczowa postać w gabinecie Shinzo Abe, określił nawet

<sup>14</sup> *Spin and Substance*, „The Economist” 2013, 2 III, s. 39.

<sup>15</sup> Państwa negocjujące to: Australia, Brunei, Chile, Japonia, Kanada, Malezja, Meksyk, Nowa Zelandia, Peru, Singapur, Stany Zjednoczone oraz Wietnam.

<sup>16</sup> Problem braku dostępu do dokumentów związanych z negocjacjami TPP dotyczy nawet członków Kongresu Stanów Zjednoczonych, co spowodowało oficjalną reakcję senatora Rona Wydena. Zob. A. Mazumdar, *Sen. Wyden Introduces Bill to Force USTR Transparency in TPP Negotiations*, Bloomberg Law, 7 VI 2012, [online] <http://about.bloomberglaw.com/law-reports/sen-wyden-introduces/>, 13 VI 2013.

<sup>17</sup> J. K. Glassman, *Trade Winds*, „Foreign Policy” 2013, 26 IV, [online] [http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/04/26/trade\\_winds?page=0,0](http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/04/26/trade_winds?page=0,0), 22 VI 2013.

<sup>18</sup> R. Wacziarg, K. Horn-Welch, *Trade Liberalization and Growth: New Evidence*, „The World Bank Economic Review” 2008, Vol. 22, nr 2, s. 228.

dołączenie do tego porozumienia mianem „najważniejszego filaru reformy”, co pokazuje, jak duży wpływ na kierunek i potencjalne efekty reform wewnętrznych w dzisiejszej Japonii mają negocjacje międzynarodowych umów handlowych<sup>19</sup>.

We wspomnianym powyżej artykule w „The Economist” próżno jednak szukać wzmianki o drugiej, równie istotnej inicjatywie handlowej z udziałem Japonii, która w 2012 r. nabrała zdecydowanego przyspieszenia i po latach trudnych rozmów, nieoficjalnych konsultacji oraz analiz na szczeblu eksperckim ma wreszcie szansę na urzeczywistnienie. Chodzi o kompleksową umowę o wolnym handlu pomiędzy Japonią i Unią Europejską<sup>20</sup>, która miałaby na celu zniesienie szeroko rozumianych barier handlowych pomiędzy największym blokiem gospodarczym świata i trzecią co do wielkości gospodarką narodową<sup>21</sup>. Oficjalne rozpoczęcie formalnych negocjacji w tej sprawie zostało ogłoszone 25 marca 2013 r. w Tokio<sup>22</sup>. Równolegle do negocjacji umowy o wolnym handlu strony będą negocjować umowę ramową (Framework Agreement, niekiedy nazywana Partnership Agreement), która obejmie swoim zakresem bilateralną współpracę w pozostałych wymiarach, przede wszystkim politycznym, podnosząc ją na wyższy niż dotychczas poziom<sup>23</sup>.

Obraz stosunków gospodarczych i politycznych Unii Europejskiej i Japonii w okresie bezpośrednio poprzedzającym rozpoczęcie negocjacji nowych umów bilateralnych zostanie przedstawiony poniżej. Przeanalizowane zostaną również motywacje i cele przyświecające obydwu stronom w kontekście negocjacji, zagadnienia i problemy będące przedmiotem rozmów, a także potencjalne korzyści z zawarcia tych porozumień. Wcześniej jednak należy wspomnieć o trzeciej, niezmiernie istotnej umowie wolnohandlowej – negocjacje w tej sprawie rozpoczęto w kwietniu 2013 r. – która docelowo zliberalizuje i ureguluje wymianę handlową pomiędzy dwiema największymi gospodarkami świata. Obrazu zmieniającej się dynamicznie rzeczywistości międzynarodowych stosunków gospodarczych – nowej fali liberalizacji – dopełni wyliczenie najważniejszych umów o wolnym handlu zawartych w ostatnich latach, lub będących jeszcze w fazie negocjacji, przez główne potęgi handlowe.

W marcu 2013 r. Komisja Europejska skierowała do Rady UE oficjalną rekomendację w sprawie udzielenia jej mandatu do rozpoczęcia negocjacji ambitnego porozumienia handlowego ze Stanami Zjednoczonymi, po tym jak miesiąc wcześniej strony uzgodniły podjęcie stosownych kroków proceduralnych w tej sprawie. Nowa umowa

<sup>19</sup> *Once More with Feeling*, s. 22.

<sup>20</sup> W oficjalnych dokumentach można spotkać zarówno określenie „kompleksowa umowa o wolnym handlu” (*comprehensive free trade agreement*), jak i „umowa o partnerstwie gospodarczym” (*economic partnership agreement*). To drugie sformułowanie jest preferowane przez stronę japońską.

<sup>21</sup> Japonia jest trzecią co do wielkości gospodarką narodową świata, po Stanach Zjednoczonych i Chińskiej Republice Ludowej. Z kolei Unia Europejska traktowana jako całość jest największą gospodarką na świecie, co powoduje, że w zależności od przyjętych kryteriów w rozmaitych źródłach Japonia jest czasami określana jako czwarta gospodarka świata.

<sup>22</sup> M. Obe, T. Sekiguchi, *Japan, EU to Start Trade Talks*, „The Wall Street Journal” 2013, 25 III, [online] <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887323605404578382251025043128.html#article-Tabs%3Darticle>, 27 V 2013.

<sup>23</sup> *EU-Japan summit (Tokyo – 25 March 2013)*, European Commission Press Release IP/13/265, 21 III 2013, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-265\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-265_en.htm), 27 V 2013.



pod nazwą Transatlantyckie Partnerstwo na rzecz Handlu i Inwestycji (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) ma usunąć funkcjonujące jeszcze cła oraz pozostałe bariery wpływające negatywnie na poziom wzajemnej wymiany handlowej i inwestycji bezpośrednich. Uruchomienie negocjacji jest efektem prac prowadzonych w ramach istniejącej od 2007 r. Transatlantyckiej Rady Ekonomicznej (Transatlantic Economic Council), a w szczególności Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla (High-Level Working Group on Jobs and Growth), która od 2011 r. zajmowała się zagadnieniem przyszłości transatlantyckich stosunków handlowych<sup>24</sup>.

Unia Europejska i Stany Zjednoczone to nie tylko największe światowe gospodarki, ale i największy partnerzy handlowi o najbardziej zaawansowanych stosunkach gospodarczych. W sumie reprezentują ok. 50% globalnego PKB i 30% światowej wymiany handlowej. Bardzo istotnym elementem tej ostatniej są inwestycje bezpośrednie. Warto przypomnieć, że całkowita wartość amerykańskich inwestycji w państwach UE jest trzykrotnie wyższa niż w całej Azji. Z kolei europejskie inwestycje w Stanach Zjednoczonych są osiem razy większe niż w Chinach i Indiach łącznie. Jeśli zatem negocjacje TPIP zakończą się powodzeniem, to będzie to największe w historii porozumienie liberalizujące dwustronną wymianę handlową<sup>25</sup>.

Biorąc pod uwagę średni poziom cel pomiędzy stronami – obecnie poniżej 3% – niewątpliwie największym wyzwaniem stojącym przed negocjatorami TPIP będzie likwidacja jak największej liczby barier pozacelnych, głównie poprzez harmonizację przepisów mających wpływ na wymianę gospodarczą. Bariery pozacelne to bardzo szeroka i trudna do szczegółowego zdefiniowania kategoria, zawierająca wszelkie bariery dla importu inne niż cła, które wpływają na obniżenie jego konkurencyjności. Są to przede wszystkim efekty regulacji prawnych, które powodują wzrost kosztów lub inne utrudnienia dla importerów i w efekcie wyższe ceny zagranicznych dóbr i usług czy też ograniczoną ich dostępność. Są to również limity importowe oraz rozmaite subsydia i preferencje dla krajowych przedsiębiorstw. Wiele barier pozacelnych może wynikać z regulacji, których główny cel nie ma charakteru dyskryminacyjnego wobec zagranicznej konkurencji, jak np. ochrona konsumentów czy standardy bezpieczeństwa. Ustalenie, czy dana bariera pozacelna ma nieusprawiedliwiony charakter i może być przedmiotem negocjacji dwustronnych w sprawie jej zniesienia lub zminimalizowania niekorzystnych skutków, jest skomplikowanym i często długotrwałym procesem. Analiza barier pozacelnych w 91 państwach wykazała, że mają one dla handlu globalnego efekt równy średnim cłom na poziomie 12%<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> *The EU's Free Trade Agreements – Where Are We?*, European Commission Press Release MEMO/13/282, 25 III 2013, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-282\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-282_en.htm), 27 V 2013.

<sup>25</sup> *Statement from United States President Barack Obama, European Council President Herman Van Rompuy and European Commission President José Manuel Barroso*, European Commission Press Release MEMO/13/94, 13 II 2013, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-94\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-94_en.htm), 4 VI 2013.

<sup>26</sup> *World Trade Report 2012. Trade and Public Policies: A Closer Look at Non-tariff Measures in the 21<sup>st</sup> Century*, World Trade Organization, s. 136, [online] [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/world\\_trade\\_report12\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report12_e.pdf), 4 VI 2013.

W obrocie pomiędzy Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi większość barier pozacelnych wynika właśnie z rozbieżności pomiędzy regulacjami prawnymi, zwłaszcza definiującymi rozmaite standardy, oraz z uciążliwych procedur obowiązujących na granicach. Wiele problemów istnieje też w dziedzinach związanych z bezpieczeństwem produktów, zwłaszcza żywności, ochroną konsumentów oraz szeroko rozumianym bezpieczeństwem narodowym<sup>27</sup>. Przykładowo działalność gospodarcza jest w wielu państwach Unii Europejskiej poddana silniejszej regulacji niż w Stanach Zjednoczonych. UE stosuje więcej subsydiów – chociażby w rolnictwie czy przemyśle audiowizualnym<sup>28</sup> – a także wyznaje restrykcyjną wersję „zasady ostrożności” (*precautionary principle*), według której potencjalnie niebezpieczne produkty nie mogą zostać dopuszczone do sprzedaży nawet wtedy, gdy brak jest definitywnych dowodów naukowych na ich szkodliwość<sup>29</sup>.

Również w przypadku umów negocjowanych z udziałem Japonii, tj. Paktu Transpacyficznego i porozumienia o wolnym handlu z UE, podstawowym zadaniem będzie likwidacja barier pozacelnych, aczkolwiek zniesienie wysokich ciał na pewne kategorie „wrażliwych” towarów również będzie miało istotne znaczenie. Te ostatnie dotyczą głównie importu produktów rolno-spożywczych i skórzanych do Japonii, gdzie przykładowo stawki celne na ryż i cukier mają charakter zaporowy i wynoszą obecnie odpowiednio 777,7% i 328%. Z drugiej strony Unia Europejska także posiada pewne kategorie towarów, których import podlega stosunkowo wysokim cłom, jak np. sprzęt transportowy i maszynowy, samochody i elektronika. Zarówno w przypadku ratyfikowania TPP, jak i umowy z UE Japonia będzie zmuszona otworzyć swoje rolnictwo na konkurencję zewnętrzną, co z pewnością napotka silny opór ze strony Japan Agriculture (JA), wpływowego lobby reprezentującego interesy rolników<sup>30</sup>. Pokonanie go i przeprowadzenie koniecznych reform nie będzie łatwe, tym bardziej że japońscy rolnicy są od dziesięcioleci tradycyjnym i dobrze zorganizowanym elektoratem Partii Liberalno-Demokratycznej. Z uwagi na specyfikę japońskiego systemu wyborczego, charakteryzującego się nadreprezentacją okręgów wiejskich, JA posiada silne wpływy w parlamencie, co oznacza, że Shinzo Abe będzie musiał w pierwszej kolejności przekonać do reform znaczącą część swojej własnej partii. W przypadku Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych najbardziej niechętnie negocjansom z Japonią są z kolei organizacje zrzeszające producentów samochodów i związki zawodowe pracowników tej branży.

<sup>27</sup> *Trade with the United States*, European Commission DG Trade, [online] <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states/>, 29 V 2013.

<sup>28</sup> Kwestia ochrony sektora audiowizualnego przed konkurencją ze Stanów Zjednoczonych jest bardzo istotna dla wielu państw członkowskich Unii Europejskiej – z Francją na czele – i z pewnością będzie stanowił przedmiot intensywnych sporów w ramach negocjacji TPIP.

<sup>29</sup> J. K. Glassman, *Trade Winds*.

<sup>30</sup> Japan Agriculture zrzesza lokalne spółdzielnie (*farming co-operatives*) oraz rolników indywidualnych i reprezentuje ich interesy na szczeblu krajowym. W ramach swoich struktur zatrudnia w sumie ok. 240 tys. pracowników i jest w praktyce najsilniejszym lobby w Japonii. Ma to negatywne skutki dla japońskiego rolnictwa, gdyż utrwała rozdrobnienie i nieefektywność tego sektora gospodarki. Mniej niż 30% spośród 1,5 mln japońskich rolników, których średnia wieku wynosi prawie 70 lat, to profesjonalści utrzymujący się wyłącznie z uprawy roli. Zob. *Farming in Japan*, „The Economist” 2013, 14 III, s. 43.



Należy zauważyć, że wiele postulatów skierowanych w stosunku do Japonii przez negocjatorów unijnych i amerykańskich jest ze sobą zbieżnych, co może ułatwić japońskiemu rządowi przeformowanie stosownych reform wewnętrznych. Poza cłami zaporowymi w sektorze rolno-spożywczym można podać przykład japońskich procedur zatwierdzania i dopuszczania do obrotu leków i sprzętu medycznego, które zarówno Unia, jak i Stany Zjednoczone uważają za niezgodne ze standardami międzynarodowymi i nazbyt uciążliwe<sup>31</sup>. Również ograniczenia w dostępie do rynku motoryzacyjnego, wynikające z przyjętych w Japonii standardów technicznych i procedur certyfikacyjnych, postrzegane są przez europejskich i amerykańskich partnerów jako dyskryminujące. Kolejnym zarzutem jest uprzywilejowana pozycja Japan Post, państwowego monopolisty pocztowego działającego również na rynku usług bankowych i ubezpieczeniowych. Powyższe przykłady stanowią właśnie typowe bariery pozacelne.

Równoległe negocjacje dwustronne z Unią Europejską oraz wielostronne w ramach Partnerstwa Transpacyficznego mogą ułatwić premierowi Abe przekonanie wielu grup interesu w Japonii, że reformy i otwarcie się na konkurencję zagraniczną są nie tylko konieczne, lecz także zostaną zrównoważone przez koncesje ze strony partnerów handlowych. Z kolei negocjacje transatlantyckie, w których wyniku UE i Stany Zjednoczone planują większe otwarcie swoich rynków i likwidację wielu barier, mogą ułatwić zaferowanie Japonii tychże koncesji<sup>32</sup>. Innymi słowy, równoległe negocjacje transatlantyckie, transpacyficzne i europejsko-japońskie mogą wzajemnie wzmacniać swoje szanse powodzenia.

Wydaje się, że ten efekt może mieć szczególnie istotne znaczenie dla nastawienia Komisji Europejskiej, której urzędnicy odpowiedzialni za negocjacje handlowe byli do niedawna bardzo sceptycznie nastawieni do możliwości wywiązania się Japonii z obietnic likwidacji wielu barier pozacelnych istotnych dla UE<sup>33</sup>. Takie nastawienie było w dużej mierze wynikiem nikłych efektów – przynajmniej jeśli chodzi o sytuację na początku 2011 r. – wspólnych prac prowadzonych w ramach tzw. *paragraph 34 exercise*<sup>34</sup>. Inicjatywa ta, uzgodniona podczas szczytu Japonia-UE w 2009 r. i prowadzona do 2011 r., miała na celu zlikwidowanie w możliwie krótkim czasie siedmiu wybranych, konkretnych barier pozacelnych. Był to swoisty test praktyczny, który miał

<sup>31</sup> W tej dziedzinie należy jednak odnotować poprawę sytuacji w latach 2011-2013. Wprowadzenie kompleksowych zmian przez Ministerstwo Zdrowia zaowocowało znaczącym zmniejszeniem opóźnień w zakresie zatwierdzania nowych technologii medycznych i leków w porównaniu z państwami Unii Europejskiej i Stanami Zjednoczonymi. Zob. *Health Care in Japan*, „The Economist” 2013, 23 II, s. 63.

<sup>32</sup> Jest to przykład tzw. „efektu spillover” – likwidacja bariery pozacelnej w wyniku negocjacji z jednym partnerem handlowym, np. poprzez zmianę dyskryminującej regulacji prawnej, ma przeważnie ten sam pozytywny efekt dla wszystkich pozostałych partnerów.

<sup>33</sup> *Civil Society Meeting: Public Consultation on Future Framework of EU-Japan Trade and Economic Relations*, European Commission, 19 X 2010, [online] [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/october/tradoc\\_146847.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/october/tradoc_146847.pdf), 23 VI 2013.

<sup>34</sup> *Remarks by H.E. Ambassador Odano at the Committee on International Trade*, The Mission of Japan to the European Union, 13 IV 2011 [online] <http://www.eu.emb-japan.go.jp/Int%20Trade%20Committee.html>, 24 VI 2013.

umożliwić stronom oszacowanie, jak trudne byłoby wyeliminowanie wszystkich barier handlowych w ramach ewentualnych negocjacji umowy o wolnym handlu. Pierwotnie zakładano, że uzgodnienie sposobu i terminu likwidacji tych przykładowych barier nie powinno potrwać dłużej niż do kolejnego szczytu przywódców w 2010 r. W praktyce proces ten ciągnął się mozolnie przez dwa lata i nie wzbudził wśród funkcjonariuszy Dyrekcji Generalnej ds. Handlu Komisji Europejskiej entuzjazmu do dwustronnych negocjacji na większą skalę.

Ten sceptycyzm był głównym powodem odwołania rozpoczęcia oficjalnych negocjacji umowy o wolnym handlu aż do 2013 r., jak również zastrzeżenia sobie przez Komisję możliwości zawieszenia negocjacji w razie niewystarczającego postępu w likwidowaniu przez Japonię uprzednio uzgodnionych barier. Jednoznaczne sygnały świadczące o determinacji nowego rządu w tej sprawie, wysyłane od grudnia 2012 r., w połączeniu z zapowiedzią przystąpienia Japonii do Partnerstwa Transpacyficznego ostatecznie przekonały stronę unijną do podjęcia wysiłku negocjacji, które mogą się okazać najtrudniejszymi w historii Komisji.

Należy podkreślić, że zawarcie obydwu umów handlowych jest z punktu widzenia Japonii niezmiernie istotne, ponieważ nie może sobie ona pozwolić na dalszą bezczynność w sytuacji, gdy Republika Korei posiada od lipca 2011 r. dwustronne porozumienia wolnohandlowe zarówno z Unią Europejską, jak i Stanami Zjednoczonymi. Producenci samochodów elektronicznych z Korei – kluczowych sektorów japońskiego eksportu – są bezpośrednimi rywalami firm japońskich, a w wyniku zawartych umów o wolnym handlu dysponują dodatkową przewagą konkurencyjną na najważniejszych światowych rynkach. Nie jest zatem zaskoczeniem, że wynegocjowanie podobnych warunków dla swoich przedsiębiorstw jest jednym z głównych priorytetów gabinetu Shinzo Abe, podobnie jak dla jego poprzedników z Demokratycznej Partii Japonii (Democratic Party of Japan, DPJ).

Jak wspomniano powyżej, pierwotnie oczekiwano, że oficjalne negocjacje nowych umów bilateralnych – handlowej i politycznej – rozpoczną się jeszcze w 2011 r., a więc równo dwadzieścia lat po podpisaniu Wspólnej deklaracji w sprawie stosunków między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi a Japonią z 1991 r. i dziesięć lat po przyjęciu tzw. Planu Działania z 2001 r. Wspólna deklaracja położyła podwaliny pod formalną współpracę dwustronną w sferze politycznej i gospodarczej oraz ustaliła jej podstawowe zasady. Przede wszystkim zinstytucjonalizowała dialog na różnych szczeblach administracyjnych, w tym również na najwyższym poziomie przywódców Japonii i Wspólnoty Europejskiej, którzy od tego czasu spotykają się na corocznych szczytach<sup>35</sup>. Plan Działania z 2001 r. rozwinął i poszerzył zasady współpracy bilateralnej w czterech głównych obszarach: politycznym i bezpieczeństwa, gospodarczym i handlowym, wyzwaniach globalnych i społecznych oraz naukowym i kulturalnym<sup>36</sup>. Następny krok w kierunku pogłębionej współpracy przewidywany był po upływie kolejnej dekady. Dwuletnie

<sup>35</sup> *Joint Declaration on Relations between the European Community and its Member States and Japan*, The Hague, 18 VII 1991, [online] [http://ec.europa.eu/japan/docs/joint\\_pol\\_decl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/japan/docs/joint_pol_decl_en.pdf), 1 VII 2013.

<sup>36</sup> *Shaping Our Common Future...*

opóźnienie rozpoczęcia negocjacji pokazuje, jak wiele problematycznych kwestii wciąż istnieje w stosunkach dwustronnych, przede wszystkim w obszarze gospodarczym.

Unia Europejska i Japonia, odpowiednio pierwsza i czwarta gospodarka świata, reprezentują łącznie ponad 30% światowego PKB i ok. 23% globalnej wymiany handlowej, z czego na Japonię przypada odpowiednio 8% i 6%. Wydaje się zatem oczywiste, że rozwój stosunków gospodarczych łączących tak ważne podmioty jest istotny nie tylko dla nich samych, ale ma również niebagatelny wpływ na całą gospodarkę światową. W 2011 r. Unia była dla Japonii trzecim co do wielkości obrotów partnerem handlowym i przypadało na nią ponad 11% całości japońskiej wymiany towarowej, podczas gdy Japonia zajmowała siódme miejsce na liście głównych partnerów UE i drugie w Azji, zaraz za Chinami<sup>37</sup>.

Unia Europejska jest dla Japonii czwartym w kolejności rynkiem eksportowym po Chinach, państwach Stowarzyszenia Państw Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) i Stanach Zjednoczonych. Unia jest bardzo istotnym rynkiem dla japońskich towarów, wśród których dominują produkty z sektorów: maszynowego, transportowego, chemicznego oraz elektronicznego, a także jest ważnym kierunkiem dla japońskich inwestycji bezpośrednich. Eksport z państw UE do Japonii jest zdecydowanie mniej skoncentrowany, a najważniejsze kategorie eksportowanych towarów to odpowiednio: sprzęt transportowy, chemikalia, żywność, maszyny, farmaceutyki, sprzęt medyczny i tekstylia<sup>38</sup>.

Ostatnia dekada była jednak trudnym okresem dla europejsko-japońskiej wymiany gospodarczej, której wartość zmniejszyła się w tym czasie zarówno w ujęciu relatywnym, jak i absolutnym. Przykładowo, w 2000 r. udział importu z Japonii wynosił ok. 9,3% całkowitej wartości towarów i usług importowanych do UE, podczas gdy już dziesięć lat później spadł poniżej 4%. Podobnie było z europejskim eksportem do Japonii, którego udział spadł w ciągu ostatnich dwunastu lat z niemal 5,5% do ok. 3% całkowitego eksportu unijnego. Warto pamiętać, że jeszcze w 2002 r. Japonia była czwartym – drugim, jeśli nie brać pod uwagę Szwajcarii i Norwegii – rynkiem eksportowym UE, a obecnie zajmuje miejsce siódme. Również wartość bezwzględna całości wolumenu eksportowanych w obie strony towarów zmniejszała się w tym okresie, podczas gdy całkowita wartość eksportu zarówno dla UE, jak i Japonii rosła<sup>39</sup>. Jeśli chodzi o usługi i inwestycje, to nie doświadczyły one w tym czasie podobnych spadków, ale poziom bilateralnej wymiany w tych sektorach pozostaje zaskakująco niski, jeśli wziąć pod uwagę wielkość i zaawansowanie tych dwóch gospodarek.

Częściowym wytłumaczeniem takiego trendu jest gwałtowny rozwój gospodarczy rynków wschodzących w tym okresie – przede wszystkim Chin, Korei, Indii i państw ASEAN – oraz związane z tym dynamiczne zmiany przepływów handlowych i inwestycyjnych na świecie. Zastąpiły one częściowo Japonię w roli kluczowego dostawcy

<sup>37</sup> *Commission Staff Working Document: Impact Assessment Report on EU-Japan Trade Relations*, European Commission, 18 VII 2012, s. 9, [online] [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/july/tradoc\\_149809.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/july/tradoc_149809.pdf), 25 VI 2013.

<sup>38</sup> *EU Bilateral Trade and Trade with the World: Japan*, European Commission DG Trade, 5 VII 2013, [online] [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113403.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113403.pdf), 9 VII 2013.

<sup>39</sup> *Commission Staff Working Document: Impact...*

niektórych kategorii towarów, jak np. sprzętu elektronicznego czy transportowego, i jednocześnie stały się atrakcyjniejszymi odbiorcami europejskich towarów i inwestycji bezpośrednich. Z analiz ekonomicznych tego zagadnienia zrealizowanych na zlecenie Komisji Europejskiej wynika jednak, że taki trend nie jest nieodwracalny, a zaistniała sytuacja jest w równym stopniu wynikiem rozmaitych barier dla handlu i inwestycji<sup>40</sup>. Handel międzynarodowy nie jest grą o charakterze zerojedynkowym, a powyższe analizy i wynik publicznych konsultacji przeprowadzonych przez KE wskazują na duży, niewykorzystany potencjał bilateralnych stosunków gospodarczych Japonii i UE<sup>41</sup>. Gdyby został on skutecznie odblokowany w wyniku negocjacji handlowych, mogłoby to oznaczać znaczne korzyści nie tylko dla bezpośrednio zainteresowanych podmiotów.

Tradycyjnie wymianę gospodarczą pomiędzy Japonią i państwami członkowskimi UE charakteryzowały silne nadwyżki handlowe na korzyść Japonii, choć w ostatniej dekadzie statystyki pokazują już bardziej wyrównany obraz. Pomimo tej poprawy Japonia pozostaje relatywnie zamkniętym rynkiem, gdzie z uwagi na szereg specyficznych czynników społecznych i ekonomicznych działalność biznesowa i inwestowanie są dla podmiotów zewnętrznych szczególnie trudne. Przede wszystkim japońscy konsumenci przejawiają bardzo silne przywiązanie do rodzimych produktów, które są często lepiej dostosowane do ich preferencji niż konkurencyjne produkty importowane. Niezależnie od tego wysokie cła na niektóre istotne kategorie towarów i liczne bariery pozacelne są dodatkowym, znaczącym utrudnieniem dla importu i inwestycji<sup>42</sup>. W Unii Europejskiej również istnieją liczne regulacje i inne bariery, które ograniczają import, choć w dużo mniejszym stopniu niż w Japonii. Z drugiej strony otwartość europejskich konsumentów na zagraniczne produkty, jak również relatywna łatwość inwestowania – także w drodze fuzji i przejęć – czy też zdobywania przez zagraniczne podmioty kontraktów w sferze zamówień publicznych stoi w jaskrawym kontraście z sytuacją w Japonii.

W przekonaniu negocjatorów z Komisji Europejskiej stronę japońską interesuje przede wszystkim zniesienie wciąż stosunkowo wysokich cel na pewne kategorie towarów, które od wielu lat pozostają kluczowe dla japońskiego eksportu do UE. Przykładowo, maksymalne stawki celne na produkty elektroniczne i sprzęt transportowy, w tym samochody i komponenty, sięgają odpowiednio 14% i 22%, a należy mieć na uwadze, że w tych dwóch sektorach skupione jest ponad 50% wartości całego importu z Japonii<sup>43</sup>. Rzeczywiście stosowane stawki celne uśrednione dla tych sektorów są rzecz jasna dużo niższe, niemniej jednak wspomagają one w pewnym stopniu europejskich producentów, a od 2011 r. dają też niebagatelną przewagę konkurentom z Korei, którzy są zwolnieni z tych obciążeń<sup>44</sup>. Podczas gdy likwidacja barier celnych jest stosunkowo

<sup>40</sup> *Assessment of Barriers to Trade and Investment between the EU and Japan – Final Report by Copenhagen Economics*, European Commission DG Trade, 30 XI 2009, s. 35, [online] [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc\\_145772.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145772.pdf), 25 VI 2013.

<sup>41</sup> *Commission Staff Working Document: Impact...*, s. 11.

<sup>42</sup> *Assessment of Barriers...*, s. 14.

<sup>43</sup> *Tamże*, s. 30.

<sup>44</sup> M. Obe, T. Sekiguchi, *Japan...*

prosta do przeprowadzenia od strony technicznej i w praktyce niemalże nieodwracalna, to już zniesienie barier pozacelnych i zapewnienie, by w ich miejsce nie pojawiły się nowe, jest sprawą zdecydowanie trudniejszą. Powyższa asymetria jest zapewne jedną z przyczyn tak ostrożnego podejścia Komisji Europejskiej do sprawy rozpoczęcia oficjalnych negocjacji.

Pomimo zarysowanych powyżej problemów i trudności strony ustaliły jednak podjęcie kroków w celu możliwie szybkiego wypracowania nowych ram zacieśnionej współpracy bilateralnej podczas dwudziestego szczytu Japonii i Unii Europejskiej, który miał miejsce 28 maja 2011 r. w Brukseli. Ustalono na nim, że zostanie przeprowadzona wspólna procedura badawcza, tzw. *scoping exercise*, aby wspólnie oszacować możliwy zakres i poziom ambicji przyszłej umowy handlowej. W ramach tych działań skonkretyzowano m.in. bariery handlowe, których usunięcie będzie miało priorytetowy charakter. W lipcu 2012 r., po zatwierdzeniu rekomendacji będących rezultatem *scoping exercise*, Komisja zwróciła się do Rady UE, reprezentującej państwa członkowskie, o udzielenie zgody na otwarcie negocjacji kompleksowej umowy o wolnym handlu z Japonią oraz umowy ramowej obejmującej pozostałe obszary dwustronnej współpracy. Jednocześnie został opublikowany oficjalny raport analizujący potencjalne skutki zawarcia umowy handlowej (tzw. *impact assessment study*). W listopadzie 2012 r. Rada UE zaaprobowała rekomendację Komisji i przyjęła oficjalny mandat negocjacyjny, stanowiący podstawę działań KE w zakresie negocjacji nowych umów z Japonią<sup>45</sup>. Warto przypomnieć, że zgodnie z postanowieniami traktatu z Lizbony Komisja reprezentuje w negocjacjach handlowych wszystkie państwa członkowskie i regularnie informuje o ich przebiegu Radę UE i Parlament Europejski. Zarówno bowiem Rada, jak i Parlament będą musiały zaakceptować ostateczny produkt negocjacji, aby nowa umowa mogła wejść w życie<sup>46</sup>.

Oficjalne rozpoczęcie negocjacji ogłoszone zostało 25 marca 2013 r. w Tokio. Przy tej okazji komisarz UE ds. handlu Karel De Gucht podkreślił, że celem rozmów będzie kompleksowe i ambitne porozumienie, rozwiązujące kwestie cel i barier pozacelnych, zamówień publicznych i praw własności intelektualnej oraz mające przybliżyć do siebie uregulowania prawne<sup>47</sup>. Pierwsza runda negocjacji odbyła się w Brukseli w dniach 15-19 kwietnia 2013 r. i w opinii obydwu stron zakończyła się sukcesem<sup>48</sup>.

Jak już wspomniano, wyrównanie szans w konkurencji z koreańskimi rywalami na rynku europejskim jest oczywistym i fundamentalnym celem japońskiego rządu.

<sup>45</sup> *Trade with Japan*, European Commission DG Trade, [online] <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/japan/>, 21 VI 2013.

<sup>46</sup> K. De Gucht, *The Implications of the Lisbon Treaty for EU Trade Policy*. S&D Seminar on EU Trade Policy in Oporto, 8 X 2010, s. 3, [online] [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/october/tradoc\\_146719.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/october/tradoc_146719.pdf), 28 VI 2013.

<sup>47</sup> Tenże, *Challenge and Opportunity: Starting the Negotiations for Free Trade Agreement between the EU and Japan*, European Commission Press Release SPEECH/13/256, 25 III 2013, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-256\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-256_en.htm), 28 VI 2013.

<sup>48</sup> *First Round of EU-Japan Trade Talks a Success*, European Commission Press Release MEMO/13/348, 19 IV 2013, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-348\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-348_en.htm), 29 VI 2013.



Japońscy dyplomaci wymieniają jednak szereg dodatkowych powodów i korzyści o charakterze długofalowym. Według nich negocjacje kompleksowych ram współpracy gospodarczej i politycznej z Unią Europejską to inwestycja długoterminowa, a wzmocnienie partnerstwa z zaawansowaną ekonomicznie Europą pomoże przyspieszyć reformy strukturalne w Japonii i pozwoli w przyszłości na wspólną ekspansję gospodarczą na rynkach wschodzących. W tym kontekście nie bez znaczenia są bliskie powiązania i doświadczenie wielu europejskich podmiotów w kontaktach z państwami Afryki i Azji, w których Japonia chciałaby zwiększyć swoją obecność ekonomiczną<sup>49</sup>. Ich zdaniem umowa wolnohandlowa to nie tylko większa dwustronna wymiana gospodarcza, lecz także aktywne promowanie powiązań między indywidualnymi przedsiębiorstwami. Argumentują również, że państwa UE posiadają pewne przewagi w dziedzinach, w których Japonia musi stawić czoła istotnym wyzwaniom. Przykładem może być produkcja energii elektrycznej, zwłaszcza ze źródeł odnawialnych, która stanęła w Japonii przed licznymi problemami po katastrofach naturalnych z 2011 r. i awarii w elektrowni atomowej Fukushima Dai-ichi. Japońscy negocjatorzy żywią również nadzieję, że reformy i liberalizacja w wyniku umowy o wolnym handlu przyciągną do ich kraju więcej europejskich inwestycji, co poprawiłoby konkurencję na japońskim rynku i dodatkowo pobudziło gospodarkę, a także podniosło wpływy do budżetu państwa. Należy pamiętać, że Japonia jest w trudnej sytuacji fiskalnej w związku z długiem publicznym przekraczającym 240% PKB, co akcentowano już powyżej<sup>50</sup>.

Według „The Wall Street Journal” jedną z podstawowych przyczyn rozpoczęcia negocjacji handlowych w 2013 r. jest też relatywnie słaba sytuacja gospodarcza tych zaawansowanych gospodarek i poszukiwanie czynników mogących stymulować wzrost gospodarczy w dłuższym okresie. Japonia i UE starają się wzmocnić swoje gospodarki zmagające się z kryzysem fiskalnym, problemami strukturalnymi i starzejącymi się społeczeństwami<sup>51</sup>. Według analiz ekonomicznych przeprowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej ambitne porozumienie o wolnym handlu z Japonią może wygenerować 400 tys. nowych miejsc pracy i podnieść wzrost unijnego PKB w granicach od 0,6 do 0,8 punktu procentowego rocznie. Taki rząd wielkości być może nie jest sam w sobie szczególnie imponujący, gdy mowa o największych gospodarkach świata, niemniej jednak w kontekście długotrwałej recesji trapiącej obydwie strony byłoby to niewątpliwie ważnym osiągnięciem. Oczekuje się również, że eksport z Unii do Japonii mógłby potencjalnie wzrosnąć o 32,7%, a z Japonii do UE o 23,5%<sup>52</sup>.

W tym samym artykule w „The Wall Street Journal” autorzy podkreślają, że Japonia jeszcze nigdy nie negocjowała umowy o wolnym handlu z tak dużym i rozwiniętym gospodarczo podmiotem jak Unia Europejska, nie wspominając już o umowie tak kompleksowej i ambitnej. Dlatego można spodziewać się długich i skomplikowanych negocjacji, zanim stronom uda się osiągnąć satysfakcjonujący rezultat. Jest to tym bardziej

<sup>49</sup> J. K. Glassman, *Trade Winds*.

<sup>50</sup> *Japan's Public Debt*, s. 74.

<sup>51</sup> M. Obe, T. Sekiguchi, *Japan...*

<sup>52</sup> *First Round...*

prawdopodobne, ponieważ UE nalega, aby Japonia przeprowadziła wiele trudnych reform, w tym otworzyła swój rynek zamówień publicznych, który jest zdecydowanie bardziej zamknięty niż w Europie, oraz zapewniła szeroki dostęp do swoich rynków dla europejskich towarów, usług i inwestycji, na równych prawach z japońskimi. Pomimo to strona japońska liczy na zakończenie negocjacji w przeciągu dwóch lat<sup>53</sup>. Negocjatorzy z ramienia Komisji są dużo ostrożniejsi i unikają podawania konkretnych terminów.

Japonia jest stroną trzynastu umów dwustronnych o wolnym handlu i negocjuje siedem kolejnych, przede wszystkim z państwami Azji i Pacyfiku. Warto nadmienić, że są to w zasadzie wyłącznie klasyczne umowy wolnohandlowe dotyczące przede wszystkim towarów i niektórych kategorii usług, dopuszczające ponadto wyjątki od zasady wolnego obrotu dla pewnych wrażliwych kategorii produktów, jak np. ryż czy wyroby skórzane. Japońscy politycy i dyplomaci często wspominają również o chęci rozpoczęcia w niedalekiej przyszłości rozmów o utworzeniu strefy wolnego handlu z Chinami i Koreą. Nie będzie to jednak łatwe zadanie, zważywszy na napięte stosunki polityczne między tymi trzema państwami. Zarówno Chiny, jak i Korea prowadzą z Japonią spory terytorialne, a dawne urazy z czasów japońskiej okupacji w pierwszej połowie XX w. są wciąż żywe i regularnie podsycane przez nietaktowne zachowania i wypowiedzi niektórych ważnych polityków z nacjonalistycznego skrzydła rządzącej Partii Liberalno-Demokratycznej<sup>54</sup>.

Z kolei Unia Europejska posiada obecnie w sumie dwadzieścia osiem funkcjonujących porozumień o wolnym handlu – w tym również umów stowarzyszeniowych i unii celnych – oraz dziewięć umów, które zostały wynegocjowane i czekają na wejście w życie. Dodatkowo UE jest w trakcie negocjowania trzynastu kolejnych porozumień. Poza Japonią i Stanami Zjednoczonymi Unia negocjuje obecnie z takimi partnerami, jak Indie, Kanada i MERCOSUR<sup>55</sup>. Większość zawartych w ostatnim czasie umów, jak i będących w trakcie negocjacji, to nowoczesne umowy o szerokim zakresie (tzw. *comprehensive free trade agreements*), regulujące nie tylko tradycyjne kategorie, jak towary i usługi, lecz także prawa własności intelektualnej, konkurencję, dostęp do rynków, inwestycje bezpośrednie oraz zamówienia publiczne.

Można oczekiwać, że zarysowane powyżej zaawansowane umowy handlowe pomiędzy największymi podmiotami gospodarczymi świata, gdy zostaną już wynegocjowane, będą największym krokiem liberalizującym globalną wymianę gospodarczą od czasów tzw. rundy urugwajskiej GATT i w perspektywie czasu wyznaczą nowe standardy międzynarodowe w dziedzinie międzynarodowego handlu i inwestycji<sup>56</sup>. Dotyczy to zwłaszcza obszarów, które do tej pory były nieuregulowane lub też uregulowane tylko

<sup>53</sup> M. Obe, T. Sekiguchi, *Japan...*

<sup>54</sup> Chodzi przede wszystkim o coroczne wizyty czołowych polityków LDP w świątyni Yasukuni, gdzie czci się japońskich żołnierzy poległych w czasie II wojny światowej, wśród których znajduje się czterestu zbrodniarzy wojennych klasy A. Dla sąsiadów Japonii wizyty w Yasukuni są symbolem braku skruchy ze strony władz japońskich za agresję z pierwszej połowy XX w. Zob. *For whom the Bell Tolls*, „The Economist” 2013, 27 IV, s. 39.

<sup>55</sup> *The EU's Free Trade Agreements...*

<sup>56</sup> J. K. Glassman, *Trade Winds*.

w niewielkim stopniu, jak np. wymienione powyżej zamówienia publiczne, własność intelektualna, konkurencja czy ochrona inwestycji zagranicznych. Będzie to miało niebagatelne znaczenie wobec trwających już ponad dekadę podziałów i sporów pomiędzy rozwiniętymi i rozwijającymi się państwami członkowskimi Światowej Organizacji Handlu odnośnie do zasad globalnej liberalizacji handlowej w ramach tzw. rundy negocjacyjnej z Dohy<sup>57</sup>.

Omówione powyżej okoliczności pozwalają na wysunięcie wniosku, że europejsko-japońskie stosunki polityczne i gospodarcze wchodzą obecnie w nową fazę rozwoju, kończącą ponad jedenastoletni okres systematycznego spadku ich znaczenia na arenie międzynarodowej. Splot wielu sprzyjających czynników po 2011 r. – wynikających przede wszystkim z ewolucji sytuacji politycznej i makroekonomicznej w Japonii – umożliwił uruchomienie w marcu 2013 r. oficjalnych negocjacji w sprawie zawarcia kompleksowej umowy o wolnym handlu oraz umowy ramowej w sprawie współpracy politycznej. Jednym z istotniejszych czynników jest aktywny udział obydwu stron w toczących się równolegle negocjacjach regionalnych układów handlowych, takich jak TTP i TTIP, co znacząco zwiększa potencjalne korzyści w zamian za otwarcie własnej gospodarki na konkurencję zagraniczną, motywując do przeciwstawienia się wpływowym grupom interesu niechętnym liberalizacji. Z drugiej strony relatywnie skromny dorobek Japonii w zakresie likwidacji barier handlowych, szczególnie o charakterze pozacelnym, w połączeniu z wysokim poziomem ochrony wielu sektorów japońskiej gospodarki może przemawiać za sceptyczną oceną szans powodzenia tych negocjacji. Należy jednak pamiętać, że Japonia ma bardzo wiele do stracenia w razie ich fiaska, zwłaszcza w obliczu silnej konkurencji na rynkach europejskich ze strony producentów z Korei Południowej. Szczegółowa analiza wszystkich tych czynników okoliczności, przeprowadzona w niniejszym artykule, przemawia na korzyść tezy o wysokim prawdopodobieństwie pozytywnego zakończenia negocjacji, być może nawet przed końcem 2015 r., co przyniesie wymierne korzyści ekonomiczne zarówno Japonii, jak i Unii Europejskiej. Istnieje zatem duża szansa, że przynajmniej część z ambitnych celów wyznaczonych w 2001 r. doczeka się w końcu realizacji.

## BIBLIOGRAFIA

### Dokumenty

*Assessment of Barriers to Trade and Investment between the EU and Japan – Final Report by Copenhagen Economics*, European Commission DG Trade, 30 XI 2009, [online] [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc\\_145772.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145772.pdf).

*Civil Society Meeting: Public Consultation on Future Framework of EU-Japan Trade and Economic Relations*, European Commission, 19 X 2010, [online] [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/october/tradoc\\_146847.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/october/tradoc_146847.pdf).

<sup>57</sup> *The Doha Round*, World Trade Organization, [online] [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/dda\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm), 30 VI 2013.

- Commission Staff Working Document: Impact Assessment Report on EU-Japan Trade Relations*, European Commission, 18 VII 2012, [online] [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/july/tradoc\\_149809.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/july/tradoc_149809.pdf).
- De Gucht K., *Challenge and Opportunity: Starting the Negotiations for Free Trade Agreement between the EU and Japan*, European Commission Press Release SPEECH/13/256, 25 III 2013, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-256\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-256_en.htm).
- De Gucht K., *The Implications of the Lisbon Treaty for EU Trade Policy. S&D Seminar on EU Trade Policy in Oporto*, 8 X 2010, [online] [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/october/tradoc\\_146719.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/october/tradoc_146719.pdf).
- The Doha Round*, World Trade Organization, [online] [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/dda\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm).
- EU Bilateral Trade and Trade with the World: Japan*, European Commission DG Trade, 5 VII 2013, [online] [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113403.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113403.pdf).
- EU-Japan Summit (Tokyo – 25 March 2013)*, European Commission Press Release IP/13/265, 21 III 2013, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-265\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-265_en.htm).
- EU-Japan Summit. EU27 Trade in Goods Deficit with Japan Restricted to 8 bn euro in 2012*, Eurostat News Release 47/2013, 22 III 2013, [online] [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/6-22032013-AP/EN/6-22032013-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/6-22032013-AP/EN/6-22032013-AP-EN.PDF).
- The EU's Free Trade Agreements – Where Are We?*, European Commission Press Release MEMO/13/282, 25 III 2013, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-282\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-282_en.htm).
- First Round of EU-Japan Trade Talks a Success*, European Commission Press Release MEMO/13/348, 19 IV 2013, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-348\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-348_en.htm).
- Joint Declaration on Relations between the European Community and its Member States and Japan*, The Hague, 18 VII 1991, [online] [http://eeas.europa.eu/japan/docs/joint\\_pol\\_decl\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/japan/docs/joint_pol_decl_en.pdf).
- Prime Minister in Action: Council on Economic and Fiscal Policy*, Prime Minister of Japan and His Cabinet, 24 I 2013, [online] [http://www.kantei.go.jp/foreign/96\\_abc/action-s/201301/24zaiseisimon\\_e.html](http://www.kantei.go.jp/foreign/96_abc/action-s/201301/24zaiseisimon_e.html).
- Remarks by H.E. Ambassador Odano at the Committee on International Trade*, The Mission of Japan to the European Union, 13 IV 2011, [online] <http://www.eu.emb-japan.go.jp/Int%20Trade%20Committee.html>.
- Shaping Our Common Future. An Action Plan for EU-Japan Cooperation*, Brussels, 2 XII 2001, [online] [http://eeas.europa.eu/japan/docs/actionplan2001\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/japan/docs/actionplan2001_en.pdf).
- Statement from United States President Barack Obama, European Council President Herman Van Rompuy and European Commission President José Manuel Barroso*, European Commission Press Release MEMO/13/94, 13 II 2013, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-94\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-94_en.htm).
- Trade with Japan*, European Commission DG Trade, [online] <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/japan/>.
- Trade with the United States*, European Commission DG Trade, [online] <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states/>.

*World Trade Report 2012. Trade and Public Policies: A Closer Look at Non-tariff Measures in the 21<sup>st</sup> Century*, World Trade Organization, [online] [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/world\\_trade\\_report12\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report12_e.pdf).

### Publikacje

*Farming in Japan*, „The Economist” 2013, 14 III.

*For whom the Bell Tolls*, „The Economist” 2013, 27 IV.

Glassman J. K., *Trade Winds*, „Foreign Policy” 2013, 26 IV, [online] [http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/04/26/trade\\_winds?page=0,0](http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/04/26/trade_winds?page=0,0).

*Health Care in Japan*, „The Economist” 2013, 23 II.

*Japan Accuses China of Airspace Intrusion over Islands*, BBC News, 13 XII 2012, [online] <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-20707760>.

*Japan and Enlarged Europe. Partners in Global Governance*, red. E. Remacle, T. Ueta, Bruxelles 2005, *International Insight*, 4.

*Japan's Public Debt*, „The Economist” 2013, 4 V.

*Locked On*, „The Economist” 2013, 9 II.

Mazumdar A., *Sen. Wyden Introduces Bill to Force USTR Transparency in TPP Negotiations*, Bloomberg Law, 7 VI 2012, [online] <http://about.bloomberglaw.com/law-reports/sen-wyden-introduces/>.

*Monetary Policy in Japan*, „The Economist” 2013, 13 IV.

Obe M., Sekiguchi T., *Japan, EU to Start Trade Talks*, „The Wall Street Journal” 2013, 25 III, [online] <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887323605404578382251025043128.html#articleTabs%3Darticle>.

*Once More with Feeling*, „The Economist” 2013, 18 V.

*Spin and Substance*, „The Economist” 2013, 2 III.

Wacziarg R., K. Horn-Welch, *Trade Liberalization and Growth: New Evidence*, „The World Bank Economic Review” 2008, Vol. 22, nr 2.

### Strony internetowe

<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/japan/>.

<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states/>.

<http://www.kantei.go.jp>.

<http://www.wto.org>.

---

**Mgr Sebastian STĘPIEŃ** – doktorant w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Ukończył studia na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ oraz studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji UJ, uzyskując tytuł magistra na obydwu kierunkach. Jest również absolwentem Kolegium Europejskiego w Natolinie, gdzie odbył studia podyplomowe w zakresie europeistyki i uzyskał tytuł Master of European Studies, broniąc pracę dyplomową pt. „The precautionary principle in international and European Union law and its impact on international trade relations”.