



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 62 (1810), 17 maja 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski

Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Unia Europejska wobec reformy WTO – starania o przetrwanie organizacji

Marta Makowska, Marek Wąsiński

Światowa Organizacja Handlu jest dla Unii Europejskiej kluczowa w rozstrzyganiu sporów handlowych i poszerzaniu rynków zbytu. W obliczu groźby blokady WTO przez Stany Zjednoczone UE wysunęła propozycje reformy organizacji, pozyskując poparcie m.in. Chin i Indii w obszarze mechanizmu rozstrzygania sporów. Jednak USA uznały je za niewystarczające, co zmniejszyło szanse przeprowadzenia zmian. UE będzie więc stawiać przede wszystkim na „elastyczny multilateralizm”, czyli pogłębianie relacji gospodarczych m.in. w e-handlu jedynie z częścią zainteresowanych państw członkowskich.

Unia Europejska odpowiada za prawie 17% wartości światowej wymiany dóbr i usług. Jest najistotniejszym graczem w światowym handlu – nieznacznie wyprzedza USA (największego importera towarów) i Chiny (największego ich eksportera). Ponadto przoduje zarówno w eksporcie, jak i w imporcie usług (patrz: tabela). Handel odpowiada za 35% unijnego PKB, co oznacza, że [wrażliwość na negatywne skutki ograniczeń w światowej wymianie dóbr i usług jest znacząca](#).

Znaczenie WTO dla UE. WTO liberalizuje wielostronnie wymianę handlową i ustala jej reguły, na których strażą stoi później, rozstrzygając spory. W negocjacjach na forum WTO Unia dąży przede wszystkim do ułatwienia wymiany produktów wysokotechnologicznych i usług, zwiększenia przestrzegania praw własności intelektualnej oraz ochrony własnego sektora rolnego. Takie stanowisko stoi w sprzeczności z interesami państw rozwijających się, którym zależy na liberalizacji handlu surowcami i produktami rolnospożywczymi oraz wspomaganiu własnych firm z branży nowoczesnych technologii. Pat negocjacji wielostronnych w ramach [Rundy z Dohy](#) skłonił UE do skupienia się na porozumieniach dwustronnych i regionalnych. UE jest pod tym względem bardzo aktywna – zawarła 40 porozumień o wolnym handlu, a kolejne są w trakcie ratyfikacji bądź negocjacji.

System rozstrzygania sporów (*dispute settlement system* – DSS) w ramach WTO pozwala na ochronę europejskich producentów przed konkurencją korzystającą z subsydiów i na zwalczanie nieuzasadnionych ceł, np. antydumpingowych. Unia jest drugim po USA członkiem WTO najczęściej wykorzystującym DSS – pozwała innych członków 100 razy, sama została pozwana 85 razy. Będąc stroną ofensywną, UE częściej niż przeciętnie wygrywała spory (w 90% przypadków, gdy nie doszło do ugody), przegrywała jednak we wszystkich sprawach wytoczonych przeciwko niej. Unii zależy na funkcjonowaniu DSS także jako formy ochrony przeciw jednostronnym działaniom USA, których dotyczyło aż 34% unijnych pozwów.

[Blokowanie przez USA nominacji sędziowskich do organu apelacyjnego](#) (Appellate Body – AB) oraz stosowanie instrumentów defensywnych (m.in. ceł) podważa dotychczasowy system światowego handlu w ramach WTO. Niepewność i narastanie barier w handlu zagrażają unijnej gospodarce. Dlatego UE zależy na reformie WTO, dzięki temu bowiem będzie mogła zapobiec ograniczeniu jej funkcjonowania i dokonać korzystnych dla siebie zmian prawnych.

Ratowanie arbitrażu oraz elastyczny multilateralizm. We wrześniu 2018 r. Komisja Europejska (KE) opublikowała dokument koncepcyjny w sprawie reformy WTO. Zaproponowała w nim działania w trzech głównych obszarach: aktualizacji przepisów w celu dostosowania ich do wyzwań XXI w., usprawnienia DSS (ze szczególnym uwzględnieniem AB) oraz wzmocnienia monitorującej roli WTO.

W związku z ograniczeniem możliwości funkcjonowania AB, jednego z trzech elementów procedury rozwiązywania sporów handlowych, UE przedstawiła propozycję reformy tego organu. Uzyskała poparcie m.in. [Chin](#), [Indii](#), Kanady, Australii i Meksyku. Postuluje w niej przede wszystkim zwiększenie liczby sędziów z siedmiu do dziewięciu (w celu poprawy efektywności oraz zachowania równowagi geograficznej). Powinni być zatrudnieni w pełnym wymiarze godzin, a kadencja ich urzędowania wydłużona – dla zwiększenia niezależności. Uściśleniu miałyby ulec precyzyjne ramy czasowe procedury apelacyjnej. UE chce też wprowadzenia dorocznych spotkań AB z członkami WTO jako dodatkowego kanału komunikacji służącego wyjaśnianiu i zgłaszaniu zastrzeżeń przez członków organizacji. Chociaż propozycje reform stanowiły próbę odpowiedzi na amerykańskie zastrzeżenia kierowane wcześniej pod adresem AB, spotkały się z krytyką ze strony USA.

W kwestii aktualizacji przepisów KE proponuje doprecyzowanie postanowień Porozumienia w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych. Z uwagi na niski stopień jego przestrzegania i na nadużycia w zakresie udzielania subsydiów podmiotom państwowym UE chce zaostrzyć jego egzekwowanie. Na [szczyście Unia-Chiny](#) zapowiedziano współpracę w obszarze subsydiów przemysłowych, co może dawać szansę na przełom w tej sprawie. UE chciałaby zrewidować system preferencji dla państw rozwijających się (*special and differential treatment* – SDT), chroniący je w procesie dostosowywania gospodarek i ram prawnych do postanowień WTO, a nadużywany obecnie m.in. przez Chiny i Indie.

Obecnie mniej niż połowa członków WTO spełnia obowiązek zawiadamiania o zmianach w prowadzonej polityce handlowej. UE chce wzmocnić jego egzekucję, by zwiększyć przejrzystość działań w obszarze handlu. W tym celu zaproponowała wspólnie z USA w marcu 2019 r. szereg propozycji, które wprowadziłyby m.in. kary finansowe za uchylanie się od tego obowiązku czy wzmocniły rolę sekretariatu WTO we wspieraniu państw rozwijających się.

Równoległe z pracami nad reformą WTO Unia angażuje się w uruchomione w styczniu br. w gronie 76 państw (członków UE oraz 48 członków WTO) negocjacje w grupie roboczej ds. handlu elektronicznego. Poza UE wśród państw prowadzących rozmowy znajdują się inne największe gospodarki. Unia, USA i Japonia wysuwają podobne [propozycje](#) dotyczące znoszenia ograniczeń dla handlu elektronicznego, choć UE będzie akcentować również potrzebę ochrony informacji o konsumentach. Na obecnym, wstępnym etapie nie wiadomo, czy porozumienie uda się zawrzeć pod auspicjami WTO, czy jakieś uzgodnienia będą obowiązywać tylko strony negocjacji. UE uczestniczy też w grupach roboczych dot. inwestycji oraz małych i średnich przedsiębiorstwach.

Wnioski i perspektywy. W kwestii reformy DSS Unia może liczyć na wsparcie m.in. Chin i Indii. Jednak bez poparcia USA niemożliwe będzie odblokowanie AB, a jest to priorytet UE. W przypadku paraliżu AB rozstrzygnięcie sporów będzie nieskuteczne, bo uzależnione tylko od woli poddania się przez strony sporu arbitrażowi bez możliwości apelacji. Taki scenariusz grozi eskalacją konfliktów handlowych na świecie, przede wszystkim z USA. Jego skutki byłyby negatywne dla unijnej gospodarki, zależnej od wymiany międzynarodowej bardziej niż amerykańska. Byłby to również poważny problem dla Polski, w przypadku której handel towarowy (z UE i państwami trzecimi) odpowiada za 88% PKB. Widmo niestabilności relacji transatlantyckich w tej dziedzinie mogłaby odsunąć dwustronna umowa z USA o wymianie dóbr przemysłowych zapowiedziana podczas spotkania Jeana-Claude'a Junckera oraz Donalda Trumpa w lipcu 2018 r. Negocjacje w jej sprawie jeszcze się nie rozpoczęły – UE przyjęła mandat negocjacyjny dopiero w kwietniu br.

Chociaż UE nie popiera metod administracji USA w obszarze arbitrażu, jest coraz bardziej asertywna wobec Chin m.in. w zakresie SDT. Świadczy o tym wspólna z USA inicjatywa na rzecz wymogów notyfikacyjnych dotyczących prowadzonej polityki handlowej. Unia, której będzie bardziej zależać na kompromisie w sprawie reformy WTO, w dziedzinie SDT zajmie bardziej wyważone stanowisko niż USA, o czym może świadczyć zapowiedź rozmów z ChRL na temat subsydiów przemysłowych.

Wobec trudności na forum WTO UE będzie skupiać się na dotychczasowych działaniach – negocjacjach dwustronnych, regionalnych i wielostronnych. Jest to rozwiązanie komplikujące światowy handel (ograniczona liczba uczestniczących stron ma charakter dyskryminacyjny), jednak zapewnia Unii większą siłę negocjacyjną.

Tabela: Dane dotyczące znaczenia handlu oraz WTO dla Unii Europejskiej w 2017 r.

	eksport	import
handel towarowy	1879,2 mld euro	1858,6 mld euro
handel usługowy	881,8 mld euro	698,6 mld euro
łącznie handel towarów i usług	5318,2 mld euro	
bilans handlowy	203,8 mld euro	
udział w światowym handlu towarowym	15,2%	
udział w światowym handlu usługowym	22,2%	
udział w handlu światowym	16,7%	
udział handlu w PKB	34,7%	
liczba umów o wolnym handlu	40	
liczba spraw w DSS – pozywający	100	
liczba spraw w DSS – pozwany	85	
liczba spraw w DSS – strona trzecia	197	
średnia stawka celna	5%	
średnia stawka celna (MFN)	5,1%	
średnia stawka celna (ważona wolumenem handlu)	3,2%	

Źródło: DG Trade Statistical guide, WTO.