

Joanna SKRZYPCZYŃSKA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-8726-8477

## Polityka Unii Europejskiej wobec Rundy Rozwoju WTO<sup>1</sup>

**Streszczenie:** Unia Europejska jest bardzo aktywnym uczestnikiem negocjacji w ramach Rundy Rozwoju WTO. Negocjacje w sprawie rolnictwa, dostępu do rynków dla towarów przemysłowych, inwestycji są szczególnie trudne i czasochłonne. Celem pracy była analiza pozycji negocjacyjnej Unii Europejskiej w wybranych obszarach. W pracy przyjęto tezę o defensywnym charakterze propozycji UE w zakresie negocjacji rolnych i ofensywnej propozycji negocjacyjnej w zakresie dostępu do rynków dla towarów przemysłowych.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, WTO, negocjacje, Runda Rozwoju

---

### Wprowadzenie

Unia Europejska jest jednym z najbardziej aktywnych uczestników trwającej od listopada 2001 roku dziewiątej rundy rokowań handlowych WTO – Rundy Rozwoju. Głównym celem rokowań z Doha jest poprawa pozycji państw rozwijających się w handlu międzynarodowym.

W tym zakresie dauszańska agenda rozwoju opiera się na trzech filarach:

- 1) dostępie do rynku dla produktów rolnych, produktów przemysłowych (zwanego również „dostępem do rynku dla towarów nierolnych” – *Non-agricultural market access – NAMA*) oraz usług;

---

<sup>1</sup> This work was co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union – Jean Monnet Centre of Excellence ‘EU external actions in the contested global order – (In)coherence, (dis)continuity, resilience’ [599622-EPP-1-2018-1-PL-EPPJMO-CoE]. The European Commission support for the production of this scientific article does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

- 2) przepisach WTO, na przykład dotyczących ułatwień w handlu oraz zwalczania dumpingu;
- 3) rozwoju (zob. Mendonça, 2019).

Rokowania w ramach rundy z Doha dotychczas nie zostały zakończone. Główną przyczyną braku kompromisu są sprzeczne cele negocjacyjne głównych uczestników negocjacji w zakresie polityki rolnej i dostępu do rynków dla towarów przemysłowych. Już w początkowym okresie rokowań doszło do impasu, gdy na konferencji ministerialnej w Cancun w 2003 roku negocjacje uległy na pewien czas zawieszeniu. Główną przyczyną fiaska konferencji w Cancun był sprzeciw państw rozwijających się (zrzeszonych w ramach tzw. grupy G-20 m.in. Brazylia, Indie) wobec propozycji negocjacyjnej dotyczącej liberalizacji handlu artykułami rolno-spożywczymi przedstawionej przez USA i UE. Późniejsze próby osiągnięcia porozumienia na kolejnych konferencjach ministerialnych w Hongkongu (2005) oraz Genewie (2007, 2009) nie przyniosły spodziewanego przełomu. Pewne ożywienie w rokowaniach nastąpiło w trakcie konferencji ministerialnych na Bali (2013), w Nairobi (2015) oraz w Buenos Aires (2017), w ramach których udało się przyjąć częściowe, sektorowe porozumienia dotyczące handlu artykułami rolno-spożywczymi.

Wspólna polityka handlowa UE należy do obszarów, w których Unia posiada pełne i wyłączne kompetencje. W związku z tym w WTO Unia Europejska występuje w charakterze jednolitego podmiotu reprezentowanego przez Komisję Europejską, a nie państwa członkowskie. W imieniu wszystkich państw członkowskich Komisja negocjuje umowy handlowe, bierze udział w negocjacjach handlowych oraz reprezentuje i broni interesów UE przed Organem Rozstrzygania Sporów WTO (zob. Mendonça, 2019; Meunier, 2007). Propozycja negocjacyjna Unii Europejskiej przygotowana na czas rokowań z Doha składała się z trzech głównych punktów. Po pierwsze, w części dotyczącej handlu rolnego UE zabiegała o uwzględnienie w rokowaniach także pozahandlowych aspektów rolnictwa takich jak np. bezpieczeństwo i jakość żywności. Unia Europejska wyraziła także gotowość ograniczenia wsparcia wewnętrznego dla unijnych rolników, jednak w związku z tym oczekiwała ułatwień w dostępie do rynków dla europejskich eksporterów żywności. Wreszcie w stanowisku Unii Europejskiej wyrażono zdecydowane poparcie dla skupienia się w negocjacjach przede wszystkim na problemach państw rozwijających się (Andreosso-O'Callaghan, 2003, s. 247).

## Cel pracy

Celem pracy jest analiza polityki Unii Europejskiej wobec rokowań handlowych w ramach Rundy Rozwoju WTO. W pracy przyjęto tezę o defensywnym charakterze polityki Unii Europejskiej w zakresie negocjacji dotyczącej artykułów rolno-spożywczych i ofensywnej w tematach dotyczących dostępu do rynku dla towarów przemysłowych oraz inwestycji bezpośrednich. W artykule sformułowano następujące pytanie badawcze: 1. Jak kształtuje się propozycja negocjacyjna Unii Europejskiej wobec rokowań z Doha? oraz 2. Jakie czynniki wpływają na politykę Unii Europejskiej w negocjacjach z Doha? W celu odpowiedzi na te pytania sformułowano następującą hipotezę:

1. Na pozycję negocjacyjną UE wpływają zarówno czynniki wewnętrzne związane z presją poszczególnych państw członkowskich oraz czynniki zewnętrzne, w tym przede wszystkim zmiana układu sił w WTO. Do realizacji tego celu wykorzystana została metoda krytycznej analizy źródeł oraz dokumentów i raportów Komisji Europejskiej oraz Światowej Organizacji Handlu.

Analizę rozpoczyna krótkie wprowadzenie w rokowania z Doha i propozycje negocjacyjne Unii Europejskiej. Następnie przedstawiono stanowisko UE w wybranych sektorach negocjacyjnych takich jak rolnictwo, dostęp do rynków dla towarów przemysłowych oraz inwestycje. W drugiej części artykułu skupiono się na analizie czynników wpływających na politykę Unii Europejskiej wobec rundy z Doha. W końcowej części pracy przedstawiono wnioski z przeprowadzonej analizy.

Literatura przedmiotu na temat rokowań dauhańskich i Światowej Organizacji Handlu jest obszerna (Hoekman, Kostecki, 2011; VanGrasstek, 2013, Lamy, 2014; Gradziuk, 2006; Kaliszuk, 2008; Kawecka-Wyrzykowska, 2003). Także pozycja Unii Europejskiej w WTO doczekała się szeregu opracowań (Messierlin, 2012; Dee, 2015; Nowak-Far, 2008; Kaczurba, 2003; Michałek, Wilkin, 2008; Elgström, 2007; Young, 2007). Większość wspomnianych autorów przychyliła się do tezy, że UE należy do najbardziej wytrwałych i energicznych orędowników Rundy Rozwoju i jej szerokiej agendy negocjacyjnej łączącej zarówno rolnictwo i usługi, w tym produkty nierolne, politykę konkurencji, inwestycje, zamówienia publiczne i ułatwienia w handlu (tzw. „kwestie singapurskie”) (Young, 2007, s. 789; Elgström, 2007).

W literaturze przedmiotu część autorów twierdzi, że podczas gdy Unia Europejska przyjęła liberalne stanowisko w odniesieniu do niektórych

aspektów agendy negocjacyjnej to jednocześnie forsuje o wiele bardziej protekcyjnistyczne stanowiska wobec innych zagadnień, w tym przede wszystkim rolnictwa (Young, 2007, s. 790; Lamy, 2014, s. 13–14). Inny nurt literatury zwraca uwagę na dynamiczne podejście UE do negocjacji i jej gotowość do modyfikowania swojej pozycji negocjacyjnej, zwłaszcza w odniesieniu do rolnictwa (Jara, 2016, s. 11).

### **Stanowisko Unii Europejskiej w Rundzie Rozwoju WTO**

Budzącym najwięcej kontrowersji problemem negocjacyjnym Rundy Rozwoju są kwestie dalszej liberalizacji handlu artykułami rolno-spożywczymi. Pomimo stosunkowo niewielkiego udziału w handlu światowym rolnictwo pozostało w centrum uwagi światowego systemu handlu, a głównym przedmiotem krytyki Stanów Zjednoczonych, Brazylii i innych państw tzw. grupy Cairns<sup>2</sup> od lat 80-tych XX wieku była protekcyjnistyczna wspólna polityka rolna Unii Europejskiej (Ahnliida, Elgström, 2014, s. 82). Pozycja negocjacyjna Unii Europejskiej w tym punkcie negocjacji jest generalnie defensywna, co wynika z rozbudowanego wsparcia rolnictwa stosowanego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (Hajdukiewicz, 2017, s. 116; Lamy, 2014, s. 17–18; Young, 2007, s. 804). Jednocześnie interesy poszczególnych państw członkowskich w tym zakresie bywają rozbieżne. J. Swinnen zwraca uwagę, że często sygnały wysyłane przez Komisję Europejską np. gotowość likwidacji subsydiów eksportowych nie są do końca zbieżne z tym co chciałyby osiągnąć w negocjacjach państwa członkowskie UE (Swinnen, 2001, s. 9).

Zdecydowanym przeciwnikiem dalszej, pogłębionej liberalizacji w rolnictwie jest Francja oraz inne państwa z istotnym udziałem rolnictwa w gospodarce (Lamy, 2014, s. 17). Do tej grupy należą także Hiszpania, Irlandia, Cypr, Litwa, Bułgaria, Rumunia, Polska (Hajdukiewicz, 2017, s. 120). Podobne defensywne stanowisko prezentowały organizacje rolników, obawiając się negatywnego wpływu liberalizacji handlu rolnego na sytuację małych producentów rolnych w UE. Druga grupa krajów to państwa o zmiennym stanowisku w sprawie liberalizacji handlu produktami rolnymi i reform WPR. Obejmuje ona: Włochy, Portugalię,

---

<sup>2</sup> Do grupy należy 19 państw eksporterów produktów rolnych: Argentyna, Australia, Brazylia, Chile, Filipiny, Gwatemala, Indonezja, Kanada, Kolumbia, Kostaryka, Malezja, Nowa Zelandia, Pakistan, Paragwaj, Peru, RPA, Tajlandia, Wietnam, Urugwaj, <https://cairnsgroup.org/pages/default.aspx>, 10 V 2019.

Grecję, Węgry i Niemcy. Trzy kraje śródziemnomorskie zwykle popierają grupę państw sprzeciwiających się dalszej liberalizacji handlu produktami rolnymi, ale w kwestiach związanych z reformą WPR czasami wspierają kraje o bardziej reformatorskiej pozycji. Stanowisko Niemiec w sprawie liberalizacji rolnictwa i reformy WPR również zmieniło się w zależności od bieżących priorytetów partii rządzącej. Niemniej jednak głównym celem Niemiec pozostawała pogłębiona liberalizacja handlu produktami przemysłowymi i w sektorze usług (Da Conceição, 2010, s. 1112). Do zwolenników głębszej liberalizacji polityki rolnej w UE należała m.in. Wielka Brytania oraz kraje skandynawskie i Holandia. Ich głównymi priorytetami są liberalizacja handlu w sektorze usług i sektorze finansowym oraz wsparcie WPR ograniczone do rozwoju obszarów wiejskich. Państwa te są szczególnie zainteresowane otwarciem rynków krajów trzecich na unijny eksport towarów przemysłowych. Jednocześnie są one płatnikami netto do budżetu WPR i na ogół opowiadały się za reformami zmniejszającymi wysokość wsparcia rolnego (Da Conceição, 2010, s. 1112; Skrzypczyńska, 2011).

21 listopada 2000 roku Rada UE zaakceptowała ogólne stanowisko UE w negocjacjach rolnych. Bazowało ono na artykule 20 Porozumienia o Rolnictwie WTO, które zakładało dalszą redukcję wsparcia eksportu, uwzględnienie pozahandlowych aspektów rolnictwa oraz specjalne i zróżnicowane traktowanie państw rozwijających się. Jeżeli chodzi o dostęp do rynku, to celem UE jest jego zliberalizowanie, w czym UE upatruje szanse dla swoich rolników, będąc jednym z największych na świecie eksporterów produktów rolnych. Unia Europejska była też zainteresowana utrzymaniem dotychczasowego modelu wsparcia wewnętrznego w rolnictwie. Unia Europejska popierała również ograniczenie wszystkich form wsparcia eksportu, sprzeciwiając się rokowaniom ograniczonym tylko do redukcji subsydiów eksportowych (European Commission, 2001). Dodatkowo UE silnie wspierała państwa afrykańskie eksportujące bawełnę, krytykując amerykańską politykę intensywnego dotowania tego sektora. UE zadeklarowała także dalsze preferencje dla towarów rolnych strefy tropikalnej, ale z wyłączeniem tych produkowanych w umiarkowanej strefie klimatycznej. Stanowisko Unii Europejskiej ewoluowało przed konferencją ministerialną WTO w Cancun we wrześniu 2003 roku. W związku z tym w lipcu 2003 r. Komisja Europejska opublikowała dokument, w którym przeanalizowano funkcjonowanie WPR w latach 2000–2006 i zaproponowano zmiany jej działania w latach 2007–2013 (Skrzypczyńska, 2011, s. 95).

Oferta zaprezentowana przez UE oraz USA na konferencji ministerialnej WTO w Cancun w 2003 roku nie spotkała się jednak z akceptacją państw rozwijających się zjednoczonych pod przywództwem Brazylii w tzw. grupie G-20. Powstanie G-20 znacząco zmieniło układ sił w negocjacjach, bezpośrednio kwestionując przywództwo i dominującą rolę w rokowaniach zarówno UE, jak i USA (Ahnliida, Elgström, 2014, s. 82). Nieudane spotkanie w Cancun doprowadziło do impasu w negocjacjach. Także kolejne konferencje WTO w 2005 roku w Hongkongu oraz w 2009 i 2011 w Genewie nie przyniosły przełomu. Na tle wcześniejszych niepowodzeń negocjacyjnych pozytywnie wyróżnia się minipakiet porozumień, które udało się ustalić na konferencji ministerialnej na Bali w 2013 roku. W ramach „Pakietu z Bali” uzgodniono dalsze ograniczanie subsydiów eksportowych oraz potwierdzono polityczną wolę do ich likwidacji w przyszłości<sup>3</sup>. Przyjęto także zobowiązanie do bardziej przejrzystego zarządzania kontyngentami taryfowymi, które przysługują w ramach tzw. kwot minimalnego dostępu do rynku oraz programów gromadzenia zapasów żywnościowych dla celów bezpieczeństwa żywnościowego oraz zawarto porozumienie w sprawie ułatwień w handlu (Skrzypczyńska, 2014). Podobne uzgodnienia zapadły podczas konferencji ministerialnej w Nairobi w 2015 roku, gdzie przyjęto decyzję o eliminacji subsydiów eksportowych. Kraje rozwijające się zobowiązały się do wycofania subsydiów eksportowych do końca 2018 r., natomiast kraje rozwinięte od 1 stycznia 2016 r. Natychmiastowe wycofanie subsydiów eksportowych dla państw rozwiniętych nie obejmowało produktów przetworzonych, mlecznych oraz mięsa wieprzowego, na które obowiązywało przedłużenie terminu do końca 2020 roku. Wyjątki od eliminacji subsydiów eksportowych zachowano dla państw rozwijających się, które będą mogły dofinansować koszty marketingu i transportu na eksport produktów rolnych do 2023 r. Ponadto kraje najslabiej rozwinięte uzyskały dodatkowy najdłuższy termin eliminacji subsydiów eksportowych do 2030 r. (Dugiel, 2017, s. 16–17).

Paradoksalnie jednak osiągnięcia negocjacyjne nie dotrzymały kroku zmieniającym się warunkom handlowych. Aktualnie bowiem to nie subsydia jawią się jako największy problem w rolnictwie a zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego. Porządek rokowań zakłócił także wzrost cen surowców rolnych, który doprowadził do głębokiej zmiany warun-

<sup>3</sup> Co prawda na konferencji ministerialnej w Hongkongu w 2005 roku wyznaczono datę ich likwidacji na 2013 rok, ale z powodu impasu w negocjacjach nie została ona dotrzymana.

ków planowanego porozumienia mającego na celu zapewnienie kompromisu między zmniejszeniem przeszkód w handlu rolnym, z jednej strony, a ułatwieniami w handlu artykułami przemysłowymi i usługami, z drugiej strony. Jak argumentuje były dyrektor generalny WTO Pascal Lamy „...wzrost cen produktów rolnych doprowadził do obniżenia dotacji i ceł w rolnictwie, które w ten sposób straciły swoją wartość jako pozycje przetargowe w innych tematach negocjacyjnych” (Lamy, 2014, s. 9–10). Najnowszą inicjatywą UE była wspólna propozycja UE–Brazylia mająca na celu osiągnięcie porozumienia w sprawie rewizji krajowych reguł wsparcia w rolnictwie, która została przedłożona przed 11. konferencją ministerialną, która odbyła się w Buenos Aires w grudniu 2017 r. (*The Doha Round and Agriculture*, 2019). Konferencja jednak zakończyła się brakiem porozumienia, a jedynie wołą kontynuacji negocjacji<sup>4</sup>.

Negocjacje dotyczące dostępu do rynku towarów nierolnych (obejmują też surowce i rybołówstwo), przez pewien czas były drugorzędne w stosunku do kwestii rolnictwa i problemów singapurskich. Jednak od samego początku celem Unii Europejskiej była maksymalna liberalizacja handlu w dostępie do tych rynków, zważywszy na fakt, że w ciągu ostatnich lat produkty NAMA stanowiły prawie 90% światowego eksportu towarów (Ahnliida, Elgström, 2014, s. 84). W samej UE handel towarami przemysłowymi stanowi ponad 85% europejskiego eksportu. Unijni negocjatorzy podkreślali, że dostęp do rynków dla towarów przemysłowych to problem rozwojowy. Badania Banku Światowego i funduszu Carnegie Endowment szacują, że połowa korzyści krajów rozwijających się w ramach rundy dauhańskiej będzie pochodzić z dostępu do rynków dla artykułów nierolnych. A zatem liberalizacją w tym sektorze powinny być w równym stopniu zainteresowane państwa rozwinięte, jak i rozwijające się, ponieważ tylko takie podejście może urzeczywistnić rozwojowy charakter rokowań z Doha. Pomimo że obecnie cła na artykuły przemysłowe są bardzo niskie i kształtują się średnio poniżej 3% (dane Banku Światowego<sup>5</sup>) Unia Europejska zaproponowała, aby wszystkie państwa rozwinięte i wysoko rozwinięte udzieliły bezcłowego i bezkontyngentowego dostępu do swoich rynków dla importu z najmniej rozwiniętych państw (LDC). Przy czym kraje najsłabiej rozwinięte powinny być także wyłączone z obowiązku obniżek ceł (European Commission 2005).

<sup>4</sup> Kolejna konferencja ministerialna WTO zaplanowana na czerwiec 2020 w Nur-Sułtan (Astanie) w Kazachstanie została odwołana z powodu pandemii koronawirusa.

<sup>5</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/TM.TAX.MRCH.WM.AR.ZS>, 10 II 2019.

Kolejnym problemem negocjacyjnym była kwestia tzw. kryteriów singapurskich dotyczących globalnych reguł inwestowania, zasad konkurencji, procedur w eksporcie i imporcie oraz przejrzystości przetargów rządowych. Są to problemy negocjacyjne obecne na forum Światowej Organizacji Handlu dopiero od połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia (WTO, 2006). Państwa rozwinięte, w tym zwłaszcza Unia Europejska, naciskały na podjęcie negocjacji właśnie w kwestiach singapurskich, ponieważ stwarzając jednolite zasady inwestowania w globalnej gospodarce doprowadziłyby do zwiększenia wartości bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Unia Europejska jako inicjator i najbardziej aktywny orędownik negocjacji w tym sektorze początkowo uzależniała swe poparcie dla liberalizacji handlu artykułami rolnymi od rozpoczęcia negocjacji z państwami rozwijającymi się na temat wspomnianych kryteriów. Państwa rozwijające się nie zgadzały się na rokowania w tych kwestiach twierdząc, że nie dysponują odpowiednią infrastrukturą, aby je wprowadzić, a ich idea podważa suwerenność gospodarczą (Langhammer, 2004, s. 3). Szczególnie aktywnie przeciwko problemom singapurskim protestowały Indie i Brazylia z obawy przed zmniejszeniem kontroli władz publicznych nad inwestorami zagranicznymi (Kaczurba, 2003). Wielu obserwatorów zwracało uwagę na to, że sprzeciw państw rozwijających się w przypadku tematów singapurskich doprowadził bezpośrednio do zerwania rozmów w Cancun w 2003 roku. Państwa rozwijające się argumentowały, że nie mogą zgodzić się na rozpoczęcie negocjacji dotyczących kwestii singapurskich w momencie, kiedy państwa rozwinięte (przede wszystkim UE i USA) nie zaproponowały satysfakcjonujących ich ustępstw w poziomie subsydiowania rolnictwa. Kwestie singapurskie na długo wbiły klin między kraje rozwijające się a rozwinięte w WTO, a przedmiotem krytyki stała się szczególnie Unia Europejska i wspierające jej stanowisko negocjacyjne Japonia oraz Korea Południowa (VanGrasstek, 2013, s. 444). W związku z tym temat kryteriów singapurskich został wyłączony z rokowań handlowych. Ponowne włączenie tych kwestii do agendy negocjacyjnej może być trudne z uwagi na fakt, że zagadnienia te są w zasadzie promowane i popierane głównie przez Unię Europejską, przy poparciu Japonii. Akceptacja Stanów Zjednoczonych jest ograniczona, a bez niej dalsze rokowania wydają się niemożliwe.

Postępów negocjacyjnych nie poczyniono także na ostatniej konferencji ministerialnej WTO w Buenos Aires w grudniu 2017 r. Jako sukces można jednak uznać uruchomienie procesów negocjacyjnych w mniejszych grupach państw, aby umożliwić postęp w rozmowach pomimo



niechęci części członków WTO. Powstały nieformalne grupy robocze w trzech sferach: e-commerce, ułatwień dla inwestorów (70 członków, na których przypada 66% wszystkich przyjmowanych bezpośrednich inwestycji zagranicznych, w tym UE i Chiny) oraz likwidacji barier dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (Wnukowski, 2018).

### **Czynniki wpływające na politykę Unii Europejskiej wobec Rundy z Doha**

Wśród czynników wewnętrznych, które wpływają na stanowisko negocjacyjne Unii Europejskiej w rokowaniach z Doha na pierwsze miejsce wysuwają się sprzeczne interesy państw członkowskich UE. Potencjalny konflikt między Komisją a Radą osłabia pozycję negocjacyjną UE na szczeblu międzynarodowym. Partnerzy handlowi Unii Europejskiej wiedząc, że Unia jest podzielona mogą żądać większych ustępstw w negocjacjach na forum WTO (Da Conceição, 2010, s. 1123). Najbardziej te sprzeczne interesy państw członkowskich UE widoczne były w dochodzeniu do kompromisu w zakresie agendy negocjacyjnej w rolnictwie. Znaczenie WPR dla części państw członkowskich UE jest nadal bardzo duże. A zatem propozycja UE w zakresie rolnictwa była efektem długich targów i „decyzją polityczną z udziałem ministrów rolnictwa i finansów oraz szefów państw i rządów” (Young, 2007, s. 804).

W związku z tym dużym sukcesem Komisji Europejskiej jest umiejętność wypracowania kompromisu prezentowanego na forum Światowej Organizacji Handlu jako stanowiska całej Unii Europejskiej. Formalnie UE działa jako jeden podmiot w WTO. W praktyce oznacza to, że Komisja negocjuje w imieniu państw członkowskich w WTO i reprezentuje je w Radzie Generalnej WTO, a także w innych pomocniczych organach tej organizacji. Komisarz UE ds. handlu reprezentuje państwa członkowskie na spotkaniach ministerialnych WTO. Komisja regularnie składa Radzie i Parlamentowi sprawozdania na temat wielostronnych negocjacji (zob. Titievskaia, 2019, s. 20).

Uzgodnienie wspólnego stanowiska UE nie jest łatwe, a różnice wewnątrz UE, tarcia pomiędzy poszczególnymi dyrekcjami generalnymi nie ułatwiają osiągnięcia kompromisu. Są jednak naturalnym składnikiem dochodzenia do wspólnego stanowiska. Na ostateczny kształt stanowiska negocjacyjnego UE wpływa też układ sił i pozycja poszczególnych państw członkowskich w UE. Niezależnie bowiem od przepisów formalnych nie-

które państwa członkowskie mają większy wpływ na kształtowanie pozycji negocjacyjnej UE niż inne (Meunier, 2007, s. 907). Na ostateczny kształt agendy negocjacyjnej wpływa też sama Komisja Europejska, która zazwyczaj zajmuje stanowisko popierające liberalizację handlu. A kolejni komisarze UE ds. handlu należeli do najsilniejszych promotorów nowej rundy negocjacji handlowych WTO (Da Conceição, 2010, s. 1113). Jak argumentuje Meunier „...przekształcając interesy państw członkowskich w spójną doktrynę Komisja może delikatnie zmienić preferencje państw członkowskich. Komisja nie może jednak skorzystać z tej ograniczonej autonomii, jeśli jej propozycje są zbyt dalekie od preferencji głównych państw członkowskich...” (Meunier, 2007, s. 922). Jednym z przykładów takiej inicjatywy i aktywnej postawy KE w negocjacjach z Doha był list, który w 2004 roku, po fiasku konferencji w Cancun skierowali do członków WTO ówcześni komisarze UE ds. handlu – Pascal Lamy oraz rolnictwa – Franz Fischler. Przedstawili w nim m.in. gotowość UE do rezygnacji z subsydiów eksportowych w rolnictwie w sytuacji poczynienia podobnych ustępstw przez pozostałych członków WTO (European Commission, 2004; Da Conceição, 2010, s. 1113–1114). List ten stał się przedmiotem ostrej krytyki zwłaszcza przez rząd Francji, który twierdził, że oferta Unii Europejskiej dotycząca wyeliminowania unijnych dopłat do eksportu produktów rolnych przekroczyła mandat negocjacyjny Komisji Europejskiej (IATP, 2004).

Wśród czynników zewnętrznych na pozycję Unii Europejskiej wpływa stanowisko negocjacyjne jej najważniejszych partnerów handlowych tj. Stanów Zjednoczonych oraz Chin. Do czasu objęcia prezydentury USA przez Donalda Trumpa główne kierunki polityki handlowej UE i USA były zbieżne. Zarówno UE, jak i USA były orędownikami wielostronnego systemu handlu w ramach WTO. Państwa te mogły różnić się w poszczególnych propozycjach negocjacyjnych oraz w zakresie proponowanych koncesji, jednak generalny kierunek dalszej liberalizacji handlu i współpracy w ramach WTO nie był podważany. Prezydentura Donalda Trumpa i realizowana w jej ramach polityka *America first* znacząco zmieniła ten układ. Widoczny sprzeciw USA wobec działań na forum WTO: niechęć do przyjmowania wielostronnych porozumień, odrzucenie porozumienia z ostatniej konferencji WTO w Buenos Aires w 2017 roku, kwestionowanie systemu rozstrzygania sporów handlowych w WTO i blokowanie nominacji sędziowskich w organie apelacyjnym WTO osłabia zarówno szanse dalszych negocjacji w ramach Rundy Rozwoju, jak i możliwość funkcjonowania WTO jako wielostronnej organizacji.

Także konflikt handlowy na linii USA–Chiny wpłynął na pozycje Unii Europejskiej w WTO, jak i jej stosunki zarówno z Chinami, jak i z USA. Potencjalny sojusz UE z Chinami w opozycji do USA daje bowiem szanse na wzmocnienie wielostronnego systemu handlu i samej Światowej Organizacji Handlu. Z drugiej strony, nacisk USA na Chiny może realnie wpłynąć na otwarcie się chińskiego rynku, co stanowiłoby duże korzyści dla europejskich firm (Jakóbcowski, Popławski, 2018). Niemniej konflikt handlowy na linii USA–Chiny przyczynił się do pogłębienia kryzysu wielostronnego systemu handlu. W jego wyniku zagrożone są podstawowe zasady działania WTO, zarówno w zakresie ustanawiania zasad, jak i zapewniania skutecznego mechanizmu rozstrzygania sporów.

Na osłabienie pozycji negacyjnej UE w WTO i kształt jej agendy negocjacyjnej wpłynął też zmieniający się układ sił w tej organizacji. Większy udział państw rozwijających się w pracach WTO przyczynił się do bardziej skomplikowanego przebiegu negocjacji. Unia Europejska musiała zatem w swojej propozycji negocjacyjnej w rundzie z Doha uwzględnić nie tylko sprzeczne interesy swoich członków, ale także żądania państw rozwijających się. Stanowi to spore wyzwanie zwłaszcza, że przez lata system GATT/WTO był zdominowany przez interesy państw tzw. Czwórki (Quad), czyli Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej, Japonii i Kanady. Na tradycyjny podział ról i układ sił w WTO wpłynęła także akcesja Chin do WTO w 2001 r. (wraz z rozpoczęciem rokowań z Doha) i ich rosnąca potęga handlowa, a także rozwój innych gospodarek wschodzących, takich jak Brazylia, Indie, Indonezja, Federacja Rosyjska i Republika Południowej Afryki (Lamy, 2014, s. 9; Ahnlida, Elgström, 2014, s. 77; Jara, 2016, s. 13). Wzrost dochodów, rozwój handlu i inwestycji gospodarek wschodzących sprawił, że politycznie niemożliwe jest osiągnięcie znaczących wyników w ramach DDA bez ich większego udziału w negocjacjach (Jara, 2016, s. 13). Większość spośród 164 państw członkowskich WTO ma status „kraju rozwijającego się”, co pozwala im korzystać z niektórych korzyści i zwolnień ze zobowiązań. Jednak ich pozycja w gospodarce światowej wskazuje na to, że wiele z nich ma zdolność do przyjmowania pełniejszych zobowiązań. Na przykład Chiny podchodzą wybiórczo do zasad WTO dotyczących otwierania własnego rynku, a jednocześnie opowiadają się za zwiększoną ochroną rynków państw rozwijających się – same uważając się za największe z nich (Wnukowski, 2019). Jest to możliwe, ponieważ WTO pozwala na samoklasyfikację i nie ma uniwersalnej i obowiązkowej dla

państw członkowskich definicji państwa rozwiniętego lub rozwijającego się. Od początku rundy dauhańskiej sytuacja gospodarcza Chin i innych gospodarek wschodzących zmieniła się do tego stopnia, że znaczące odstępstwa przyznane im jako krajom rozwijającym się w negocjacjach nie są już odpowiednią strategią dla tej grupy państw. Z drugiej strony oczekiwanie, aby państwa te same zrezygnowały z przywilejów wydaje się mało prawdopodobne. Dodatkowo Unii Europejskiej trudno jest w tej kwestii wywierać nacisk na Chiny w sytuacji kiedy ich poparcie jest konieczne dla dalszych reform WTO.

### **Wnioski**

W wyniku przeprowadzonej analizy sformułowano następujące wnioski i rekomendacje. Unia Europejska jest bez wątpienia jednym z największych orędowników rokowań z Doha. Wynika to przede wszystkim ze specyfiki polityki handlowej UE i jej celów. Jednakże zmiany, które zaszły w ostatnim dziesięcioleciu w gospodarce światowej oraz zmiany układu sił w Światowej Organizacji Handlu wymagają od Unii Europejskiej pewnego przeorientowania swojego podejścia do rokowań z Doha i udziału w multilateralnym systemie handlu. W wyniku braku końcowego porozumienia i wieloletnich, przeciągających się negocjacji, a także kryzysu finansowego z 2007+ roku wielu członków WTO zwróciło się ponownie w stronę dwustronnych umów handlowych. Spowodowało to także pewne zmiany w polityce handlowej UE i większe niż dotychczas zainteresowanie negocjowaniem dwustronnych porozumień handlowych (np. z Koreą Południową, Kanadą). Podobne tendencje można zaobserwować w polityce handlowej innych państw, w tym np. USA czy ASEAN-u (Nacewska-Twardowska, 2016, s. 120–121).

Nowy układ sił w WTO wymaga od Unii Europejskiej wypracowania nowego stylu działania w ramach tej organizacji. Sytuacja Unii Europejskiej w kontaktach z państwami rozwijającymi się jest o tyle skomplikowana, że zależy jej na pozostawieniu przywilejów handlowych, jakie przysługują w unijnej polityce handlowej państwom AKP oraz krajom najmniej rozwiniętym w ramach programu Everything but Arms, a zarazem na dobrych stosunkach z grupą G-20. W związku z tym także stanowisko negocjacyjne Unii Europejskiej musiało ewoluować. Z początkowego dość sztywnego do bardziej kompromisowego i otwartego na niespotykaną dotychczas skalę, zwłaszcza w zakresie

handlu rolnego. Unia Europejska nadal bowiem jest stanowczym orędownikiem zasady specjalnego traktowania państw rozwijających się oraz odejścia od zasady uniwersalizmu w negocjacjach, która może być niesprawiedliwa dla państw słabiej rozwiniętych. Unia Europejska odstąpiła także od promowania negocjacji w zakresie tzw. kryteriów singapurskich, a także zgodziła się na rezygnację z pierwotnej pozycji negocjacyjnej w zakresie redukcji ceł na artykuły przemysłowe. Powstaje pytanie o korzyści, jakie Unia Europejska może wynieść z tak prowadzonej polityki wobec Rundy Rozwoju WTO. Przede wszystkim w stanowisku negocjacyjnym UE widoczna jest odpowiedzialność, jaka spoczywa na niej za powodzenie rundy z Doha, a także całego systemu wielostronnych negocjacji handlowych. Właśnie perspektywa załamania się tego systemu budowanego od zakończenia II wojny światowej stanowi spore zagrożenie dla podstaw polityki handlowej UE opartej przede wszystkim na wielostronnym systemie handlu. W związku z tym zrobienie kroku w tył w polityce negocjacyjnej i skupienie się na negocjacjach sektorowych wśród zainteresowanych państw wydaje się uzasadnione zarówno z punktu widzenia interesów Unii Europejskiej, jak i biorąc pod uwagę perspektywę całego systemu globalnego zarządzania i przyszłość wielostronnego systemu handlu. UE odgrywa bowiem kluczową rolę w kierowaniu „sojuszem multilateralistów” mającym na celu reorganizację i ochronę WTO (Dadush, Wolff, 2019). Ponieważ jednak działanie WTO opiera się na konsensusie, osiągnięcie porozumienia w sprawie reform między wszystkimi 164 członkami tej organizacji jest niezwykle trudne. Wiele krajów rozwijających się zdecydowanie sprzeciwia się apelowi o zrewidowanie statusu kraju rozwijającego się. Istnieją także poważne podziały między państwami rozwiniętymi, które ograniczają szanse na reformę. Brak nominacji sędziowskich do Organu Apelacyjnego WTO przez USA spowodowało paraliż funkcjonowania tego organu i brak możliwości pełnego rozwiązywania konfliktów handlowych między państwami członkowskimi WTO. W 2018 r. Rada Europejska zwróciła się do Komisji o zaproponowanie kompleksowego podejścia do reformy funkcjonowania WTO w kluczowych obszarach, w tym rozstrzygania sporów i Organu Apelacyjnego. Ostatecznie w wyniku braku nominacji sędziów do Organu Apelacyjnego przez USA Unia Europejska wspierana przez Chiny i 15 innych członków Światowej Organizacji Handlu doprowadziła w 2020 roku do stworzenia tymczasowego wielostronnego arbitrażu odwoławczego w ramach mechanizmu rozstrzygania sporów handlo-

wych<sup>6</sup>. Porozumienie ma obowiązywać tylko do momentu ponownego uruchomienia Organu Apelacyjnego WTO. Biorąc pod uwagę szeroki spór między Stanami Zjednoczonymi, Chinami, Unią Europejską szanse na to, że wszyscy członkowie WTO osiągną konsensus w sprawie reform są niewielkie.

### Bibliografia

- Andreosso-O'Callaghan B. (2003), *The Economics of European Agriculture*, Palgrave Macmillan.
- Ahnlida A., Elgström O. (2014), *Challenging the European Union: the rising powers and the USA in the Doha Round*, „Contemporary Politics”, vol. 20, no. 1.
- Da Conceição E. (2010), *Who Controls Whom? Dynamics of Power Delegation and Agency Losses in EU Trade Politics*, „JCMS: Journal of Common Market Studies”, 48.
- Dadush U., Wolff G. (2019), *The European Union's response to the trade crisis*, „Policy Contribution”, Issue n°5
- Dee M. (2015), *The EU's Changing Role Performance in the WTO's Doha Round*, w: *The European Union in a Multipolar World: World Trade, Global Governance and the Case of the WTO. Global Reordering*, Palgrave Pivot, London.
- Dugiel W. (2017), *WTO po 10. Konferencji Ministerialnej w Nairobi – koniec liberalizacji wielostronnej?*, „Horyzonty Polityki”, 8 (22).
- Elgström O. (2007), *Outsiders' Perceptions of the European Union in International Trade Negotiations*, „JCMS: Journal of Common Market Studies”, 45.
- European Commission (2001), *EU agriculture and the WTO Directorate-General for Agriculture*, September, <https://ec.europa.eu/agriculture/external/wto/newround/full.pdf>.
- European Commission (2004), [http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/newround/doha\\_doc/index\\_e.htm](http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/newround/doha_doc/index_e.htm).
- European Commission (2005), *Non-Agricultural Market Access (NAMA): the EU position*, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/december/tradoc\\_126416.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/december/tradoc_126416.pdf).
- Gradziuk A. (2006), *Przyczyny i konsekwencje zawieszenia negocjacji WTO w ramach Doha Development Agenda*, „Biuletyn PISM”, nr 45.

---

<sup>6</sup> Wielostronne porozumienie jest oparte na art. 25 Porozumienia w sprawie rozstrzygnięcia sporów WTO (DSU). Zapewni uczestniczącym członkom WTO (Australia, Brazylia, Kanada, Chiny, Chile, Kolumbia, Kostaryka, Unia Europejska, Gwatemala, Republika Korei, Meksyk, Nowa Zelandia, Norwegia, Panama, Singapur, Szwajcaria i Urugwaj) skuteczny i wiążący proces rozstrzygnięcia sporów handlowych, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_113](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_113) (dostęp, 10 V 2019).

- Hajdukiewicz A. (2017), *Kierunki zmian Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej w kontekście negocjacji handlowych na forum WTO i Brexitu*, „Horyzonty Polityki”, 8 (22).
- Hoekman B. Kostecki M. (2011), *The Political Economy of the World Trading System The WTO and Beyond*, New York Oxford University Press.
- IATP (2004), *France Says EU Subsidy Offer Exceeds Commission Mandate*, <https://www.iatp.org/news/france-says-eu-subsidy-offer-exceeds-commission-mandate>.
- Jakóbowski J., Popławski K. (2018), *UE wobec oferty Chin: twarde negocjacje czy koalicja przeciw Trumpowi?*, „Komentarze OSW”.
- Jara A. (2016), *EU Trade Policy in the multilateral trading system*, w: *Different Glances at EU Trade Policy*, eds. P. Garcia-Duran, M. Millet, Barcelona Centre for International Affairs, Barcelona.
- Kaczurba J. (2003), *Unia Europejska w WTO*, „Studia i Materiały”, nr 82, IKiCHZ, Warszawa.
- Kaliszuk E. (2008), *Negocjacje w Genewie – fiasko zamiast przełomu*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 4.
- Kawecka-Wyrzykowska E. (2003), *Fiasko szczytu WTO w Cancun*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 9.
- Lamy P. (2014), *The World Trade Organization: new issues, new challenges*, Policy paper 117, Notre Europe Jacques Delors Institute.
- Langhammer R. J. (2004), *China and the G-21: A New North-South Divide in the WTO After Cancun?*, „Kiel Working Papers January”, no. 1194, Kiel Institute for World Economy.
- Mendonça S. (2019), *Unia Europejska a Światowa Organizacja Handlu*, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/161/unia-europejska-a-swiatowa-organizacja-handlu>.
- Messlerin P. A. (2012), *The Influence of the EU in the World Trade System*, w: *The Oxford Handbook on The World Trade Organization*, eds. M. Daunton, A. Narlikar, R. M. Stern.
- Meunier S. (2007), *Managing Globalization? The EU in International Trade Negotiations*, „JCMS: Journal of Common Market Studies”, 45.
- Michałek J. J., Wilkin J. (2008), *Wstępna ocena konsekwencji niepowodzenia sesji ministerialnej Doha (lipiec 2008) dla instrumentów stosowanych w ramach WPR*, w: *Polityka Unii Europejskiej po 2013 roku*, UKIE, Warszawa.
- Nacewska-Twardowska A. (2016), *Liberalizacja polityki handlowej UE a zamiany w handlu towarami*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 416.
- Nowak-Far A. (red.) (2008), *Prawo Światowej Organizacji Handlu a Unia Europejska*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Skrzypczyńska J. (2014), *„Pakiet z Bali” a perspektywa zakończenia Rundy z Doha WTO*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

- Skrzypczyńska J. (2011), *Międzynarodowe aspekty reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego”, nr 1 (8).
- Swinnen J. F. M. (2001), *A Fischler Reform of the Common Agricultural Policy?*, „Working Document”, no. 173, Centre for European Policy Studies.
- Titievskaia J. (2019), *EU trade policy, EPRS-European Parliamentary Research Service*, Brussels, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/642229/EPRS\\_IDA\(2019\)642229\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/642229/EPRS_IDA(2019)642229_EN.pdf).
- The Doha Round and Agriculture* (2019), Fact Sheets on the European Union – 2020, [www.europarl.europa.eu/factsheets/en](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en).
- Wnukowski D. (2019), *Chiny wobec reformy WTO – ochrona chińskiego modelu rozwoju*, „Biuletyn PISM”, nr 60.
- Wnukowski D. (2018), *Światowa Organizacja Handlu: kryzys negocjacyjny i szanse jego przezwyciężenia*, „Biuletyn PISM”, nr 27.
- WTO (2006), *Singapore Ministerial Declaration. Adopted on 13 December 1996*, WT/MIN/96/DEC 18 Dec. 1996.
- VanGrasstek C. (2013), *The History and Future of the World Trade Organization*, WTO and Cambridge University Press, [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/historyandfuturewto\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/historyandfuturewto_e.htm).
- Young A. R. (2007), *Trade Politics Ain't What It Used to Be: The European Union in the Doha Round*, „Journal of Common Market Studies”, Wiley Blackwell, vol. 45.

---

## The European Union's Policy towards the WTO Development Round

### Summary

The European Union is a key and active player in the WTO Doha Development Round. These negotiations on agriculture, access to markets for industrial goods and investments are particularly difficult and time-consuming. The aim of this paper is to analyze the European Union's negotiating position in these selected areas. In order to achieve the goal of the paper, a thesis has been assumed regarding the defensive nature of the EU's proposal in the field of agricultural negotiations, while taking an offensive negotiating position in the field of access to markets for industrial goods.

**Key words:** European Union, negotiations, WTO, Doha Round