

ORZECZENIA ŚWIATOWEJ ORGANIZACJI HANDLU W SPRAWACH SPORÓW HANDLOWYCH MIĘDZY UNIĄ EUROPEJSKĄ A CHINAMI

Wstęp

Chiński rynek od wielu lat fascynuje, ale równocześnie wywołuje pewien niepokój. Wzbudza zachwyt swym tempem wzrostu gospodarczego i dynamiką przemian, jednak niepokoi świadomość, w jak dużym stopniu światowa koniunktura zależy dziś od sytuacji gospodarczej w tym państwie. W tym roku, mija dziesięć lat, od kiedy Chiny przystąpiły do Światowej Organizacji Handlu World Trade Center (WTO).

Moim zadaniem będzie dokonanie bilansu, podsumowania i próby sformułowania odpowiedzi na pytanie: „Czy chińska gospodarka, swymi działaniami może stanowić zagrożenie ekonomiczne dla innych krajów, w tym dla państw członkowskich Unii Europejskiej?” Jeśli odpowiedź będzie pozytywna, to należałoby się zastanowić, czy WTO jest w stanie zapobiec polityce chińskiej, skierowanej przeciwko Unii Europejskiej? Problem ten zamierzam przeanalizować w oparciu o dwie skargi, z którymi zmierzyć się będzie musiało WTO. Bez wątpienia, orzeczenia zapadłe w tej sprawie, pozwolą zilustrować i ukazać w praktyce, czym kieruje się Światowa Organizacja Handlu, wypowiadając się na temat sporów handlowych między Chinami a Unią Europejską.

W tym miejscu warto przywołać słowa premiera Singapuru Goh Chok Tong, który oznajmił swym rodakom: „(...) *Chiny stanowią poważne wyzwanie gospodarce. Niektórzy ekonomiści określają Chiny mianem „półtonowego goryla w świecie handlu”.* Wydawana w Hongkongu gazeta dodaje, że ten goryl jest „bardzo głodny”. (...) *Nawet Indie zalewają chińskie towary, tanie i dobrej jakości. Niektórzy indyjscy producenci nie są w stanie z nimi konkurować. A więc zdecydowali się na coś innego – by zwiększyć sprzedaż, piszą na swoich produktach: „Made in China”.* (...) *Dlatego też naszym najważniejszym zadaniem jest znalezienie dla siebie niszy, podczas gdy świat zalewają jakościowo dobre, lecz tańsze chińskie produkty. Gospodarka chińska dysponuje potencjałem dziesięciokrotnie większym od gospodarki japońskiej. Nie chcę przez to powiedzieć, że Chiny przerosną każdą inną gospodarkę i będą się roz-*

wijać kosztem wszystkich innych. Chiny rozwijają się i zwiększają eksport, będą również coraz więcej importować. W Chinach pojawi się wiele możliwości inwestycyjnych. Musimy te możliwości wykorzystać”⁷.

Początek nowej ery dla gospodarki Chin

Państwo chińskie przebyło długą i żmudną drogę, zanim zdecydowało się otworzyć na współpracę międzynarodową. Po dekadach izolacji gospodarczej Chin nastąpiła zasadnicza zmiana w polityce. Władze państwa w końcu uświadomiły sobie, że dynamiczny rozwój wyłącznie w oparciu o czynniki wewnętrzne jest niemożliwy w dłuższym okresie. W 1986 roku, państwo chińskie zgłosiło swoją kandydaturę na członka WTO. Od tego momentu, strona chińska podjęła działania wspierające wysiłki w kierunku wejścia do tej światowej organizacji. Władze chińskie wielokrotnie podkreślały, że uczestnictwo w WTO przyczyni się do rozwoju gospodarczego tego państwa, do intensyfikacji konkurencji, która mobilizuje do obniżania kosztów i poszukiwania nowych rozwiązań. Mieli bowiem świadomość, że izolacja gospodarcza spowoduje zacofanie ekonomiczne Chin w stosunku do rozwijających się pozostałych państw, które zawdzięczają postęp gospodarczy współpracy międzynarodowej. Wyjaśnia to, dlaczego Chiny wytrwale, acz konsekwentnie prowadziły żmudne negocjacje handlowe z USA przez ponad dziesięć lat, by uzyskać członkostwo w WTO. Po piętnastu latach trudnych negocjacji, w grudniu 2001 r., państwo chińskie znalazło się Światowej Organizacji Handlu.

Chiny otworzyły się na współpracę międzynarodową, w tym nawiązały kontakty handlowo-gospodarcze z Unią Europejską, najpierw w ramach polityki „otwartych drzwi”, a następnie już jako oficjalny członek WTO. Jednak już po pierwszym roku członkostwa Chin w WTO pojawiły się spory handlowe, zwłaszcza między Chinami a USA i Unią Europejską. Z pewnością dla państwa chińskiego, oficjalne uczestnictwo w WTO nabrało w oczach zachodniego kapitału nowej wartości. Inwestorzy zaczęli szturmować chiński rynek, jednak, jak się okazało napotkali oni na poważne bariery. Państwa zachodnie uświadomiły sobie, że wejście na chiński rynek jest przedsięwzięciem trudnym, czasochłonnym i bardzo kosztownym, a niejednokrotnie wręcz niewykonalnym. Wielu inwestorów narzeka na niejasne przepisy, na nowe bariery pojawiające się w miejsce starych i na trudności w przebijaniu się przez miejscowe układy. Na przeszkodzie stają bariery w dostę-

⁷ Ewa Balcerowicz, *Konsekwencje przystąpienia Chin do WTO dla krajów sąsiednich*, red. nauk. Ewa Balcerowicz, Zeszyty Bre-Bank – Case, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2003, słowo wstępne.

pie do rynku chińskiego. Ich istnienie bynajmniej nie wynika tylko z różnic kulturowych, językowych czy też odmienności systemu prawnego oraz pewnej specyfiki przy prowadzeniu działalności gospodarczej. Przede wszystkim, główne bariery w dostępie do rynku chińskiego upatrywać należy jako konsekwencja polityki rozwoju gospodarczego. Generalnie, cele tej polityki można określić jako „dążenie rozwoju rodzimych zdolności wytwórczych przy wykorzystaniu zagranicznych technologii, surowców i kapitału”. Tym samym, dostrzec należy troskę o rozwój własnego eksportu wyrobów przetworzonych przy położeniu nacisku na wyroby gałęzi pracochłonnych oraz w coraz większym stopniu zaawansowanych technologicznie. Co więcej, określa się branże traktowane priorytetowo jak np. przemysł samochodowy, gdzie inwestor zagraniczny nie może posiadać większości kapitału lub sektor budowlany, w którym trzeba wykazać się długoletnim doświadczeniem na rynku by móc ubiegać się o realizację projektów⁸.

Współpraca handlowa między Unią Europejską a Chinami

Państwo chińskie oraz Unia Europejska są gospodarczymi, czołowymi, światowymi rynkami zbytu i poprzez tworzenie wzajemnych powiązań stają się one jeszcze silniejsze. Jednak okazuje się, że takie założenie jest wyłącznie niespełnioną aspiracją zainteresowanych państw. Prawdziwą bolączką jest brak spójnej polityki Unii Europejskiej względem Chin. Obecnie, strategicznymi partnerami gospodarczymi dla państwa chińskiego są przede wszystkim duże kraje starej Unii, tj. głównie Wielka Brytania, Niemcy, Francja. Strategiczny Partner to Partner wobec którego stosuje się wspólną strategię (instrument ten został wprowadzony w traktacie w wersji z Maastricht (Traktat o Unii Europejskiej). Nowy traktat takiego instrumentu już nie ma. Jest natomiast wspólna polityka handlowa, co oznacza że warunki handlu rynku UE są identyczne we wszystkich państwach członkowskich). Jednakże okazuje się, że polityka zagraniczna Chin wobec poszczególnych państw członkowskich jest obliczana na zawieranie sojuszy oraz umów bilateralnych. Takie działanie może postrzegać jako próbę „rozbijania” Unii od środka. Niestety, w tym przypadku, brak jest jakiegokolwiek wpływu WTO na poprawę obserwowanej sytuacji. To Unia Europejska powinna dążyć do tego, by państwo chińskie postrzegało ją przez pryzmat „całości” pod względem handlowym i gospodarczym. Z drugiej

⁸ Artykuł z dnia 15 lutego 2010 r., „Bariery w dostępie do rynku chińskiego” – Źródło: Ambasada RP w Pekinie. Informację o artykule pozyskano w dniu 13 kwietnia 2011 r., artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://www.pekin.polemb.net/files/doc/Wydzial%20Ekonom...>, <http://www.eksporter.gov.pl/ppe/informacje/podglad?akc...>

strony, wydaje się, że umowy bilateralne pomagają realizować cel, jakim jest dalsza liberalizacja kontaktów handlowych w świecie. Wprawdzie Europejska Strategia Bezpieczeństwa określa Chiny jako „strategicznego partnera”, jednak ta idea nie przełożyła się jeszcze na skoordynowaną, gotową politykę⁹.

Problemy handlowe między Unią Europejską a Chinami

Problem jaki pojawia się między Unią Europejską a Chinami najczęściej dotyczy sporów handlowych, jakie wynikają na tle tworzenia przez państwo chińskie barier dla kontaktów gospodarczych przed importerami z państw członkowskich UE. W obecnym czasie, niemal wszystkie kraje Unii wykazują ujemne saldo wymiany handlowej z państwem chińskim. Dostęp do chińskiego rynku wciąż napotyka na poważne bariery. Obok podstawowych obciążeń celnych, producenci, inwestorzy i eksporterzy z UE muszą sprostać coraz liczniejszym barierom pozataryfowym, jak certyfikaty, normy etykietowania produktów itd. Wpływa to na poważne ograniczenie wymiany handlowej między Unią a Chinami. Przyczyną tego jest przede wszystkim znaczne podwyższenie kosztów.

Spyry między Unią Europejską a Chinami dotyczące kwestii swobody komunikowania się i dostępu do portali społecznościowych

Światowa Organizacja Handlu koordynuje i stara się wzmacniać wzajemną współpracę między Chinami a Unią Europejską. Zwłaszcza, że w tym przypadku, bardzo często dochodzi do poważnych sporów. Orzeczenia wydawane przez WTO w ramach skarg kierowanych przez poszczególne państwa lub organizacje, często przyczyniają się do rozstrzygnięcia sporów, a także zapobiegają ich powstawaniu w przyszłości¹⁰. Moim zadaniem będzie omówienie znaczenia wybranych orzeczeń WTO, które pojawiły się w ramach skarg Unii Europejskiej na działania Chin.

Każdego roku, do WTO kierowane są skargi na państwo chińskie z powodu nakładania przez nie wysokich barier sprzedaży.

⁹ *Współpraca Chin i UE: Specyfika wzajemnych stosunków handlowych*, autor: Dorota Gradzka, Anna Kania, dostępny na stronie internetowej: <http://www.polska-azja.pl/2010/02/15/wspolpraca-chin-i-ue-specyfika-wzajemnych-stosunkow-handlowych/>. Informacje o artykule pozyskano w dniu 20 grudnia 2010 r.

¹⁰ Artur Nowak Far, *Prawo Światowej Organizacji Handlu a Unia Europejska*, Akademia Prawa, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 86.

W 2008 r., WTO wydała swoje pierwsze, oficjalne orzeczenie przeciwko Chinom w sprawie skargi na ich praktyki handlowe, od momentu przystąpienia tego państwa w szeregi organizacji, w 2001 r. Rozstrzygnięcie niekorzystne dla państwa chińskiego, dotyczyło skargi wniesionej przez Unię Europejską, Kanadę i USA w sprawie wysokich ceł importowych, nakładanych przez Chiny na części samochodowe. Kraje skarżące wskazywały na to, iż ta dodatkowa opłata, o wartości równej cłom na import gotowych aut, przekraczała górny dozwolony poziom wysokości ceł ustalony dla Chin i naruszała zasady handlu międzynarodowego. WTO stwierdził: „We wszystkich głównych aspektach tej sprawy, państwo chińskie działało niekonsekwentnie, nie trzymając się zobowiązań WTO”.

Aktualnie, na forum toczą się kolejne sprawy, związane z wniesionymi przez Unię skargami. Warto przytoczyć te najciekawsze, a zarazem najbardziej kontrowersyjne. Państwo chińskie wprowadziło niedawno ogólnokrajowy system blokowania dostępu do Internetu przez stosowanie tzw. programów „firewall”. Państwo chińskie w 1998 r. zapoczątkowało projekt pod nazwą: „Złota tarcza”. Miał on na celu zbudowanie sieci komunikacyjnej i komputerowego systemu informacyjnego dla zwiększenia skuteczności i możliwości policji. W praktyce spowodował on wprowadzenie cenzury i monitoringu sieci internetowej, przechodzącej przez teren Chińskiej Republiki Ludowej. Projekt ten jest kierowany przez Ministra Bezpieczeństwa Publicznego tego kraju. Jednym z głównych systemów blokujących treści chińskiego internetu jest blokowanie wyników wyszukiwarek. Polecenia wpisywane do popularnych wyszukiwarek, jak Yahoo, czy też Baidu są porównywalne z listą „kontrowersyjnych”, w tym zakazanych wyrażań. Jeżeli wyszukiwane przez internautę słowo znajduje się na tej liście, wówczas chiński system cenzury blokuje to wyrażenie lub wyświetla komunikat o niemożności wyświetlenia strony internetowej. Przykładowe oceniane terminy to: *demokracja, prawa człowieka, dyktatura, antykomunizm, komunistyczni przestępcy, masakra, ludobójstwo* oraz inne pojęcia związane z wolnością słowa czy osobami, które publicznie o nią walczą. Wielokrotne próby przeszukiwania na wybrane hasła powodują całkowite zablokowanie możliwości używania wyszukiwarki. Dzięki temu chińskie instytucje państwowe kontrolują ruch i dostępność treści w sieci przez współpracę z lokalnymi dostawcami usług internetowych, firmami i organizacjami pozarządowymi.

Ponadto, chińskie prawo nakłada na firmy internetowe obowiązek blokowania lub usuwania zakazanej zawartości, w tym pornografii i wszelkich informacji, które mogłyby okazać się szkodliwe dla rządzącej w tym kraju Partii Komunistycznej. Popularne za granicą serwisy społecznościowe takie jak Facebook, YouTube czy Twitter nie są dostępne w Chinach, ponieważ władze tego kraju obawiają

się, że mogłyby one służyć ludziom do organizowania się i wymiany niedozwolonych informacji.

Unia Europejska złożyła w 2010 skargę do WTO. Według autorów skargi do WTO, takie działanie stanowi w istocie barierę handlową i powinno zostać uregulowane w ramach precedensowego rozstrzygnięcia Światowej Organizacji Handlu. Neelie Kroes, unijna komisarz ds. agendy cyfrowej oświadczyła, że: „blokowanie Internetu przez chińskie władze nosi znamiona blokady handlowej, toteż należy zająć się tym zagadnieniem na forum Światowej Organizacji Handlu”¹¹. Unijna komisarz stwierdziła, że takie działania władz chińskich wywołują szkody w wolnym handlu między UE a Chinami. Wśród obowiązujących w ramach WTO regulacji znalazły się także zapisy mówiące m.in. o zakazie blokowania zagranicznych inwestycji. W przypadku udowodnienia przez Unię Europejską blokowania handlu przez chińskie zapory internetowe, WTO może nałożyć na Chiny prawnie wiążące środki. W odpowiedzi na skargę Unii Europejskiej, państwo chińskie stwierdziło, że nie zgadza się na ograniczenie cenzury. Serwisy społecznościowe mogłyby bowiem służyć szerzeniu niebezpiecznych dla Pekinu treści. Chiny opublikowały ponad 31-stronicową białą księgę, która nie pozostawiła żadnych wątpliwości – **nie ma mowy o jakimkolwiek ograniczeniu cenzury i kontroli państwa nad internetem**. Państwo chińskie nie akceptuje żadnej formy krytyki czy nawet zewnętrznego nacisku, związanego z kontrolą swj polityki. Władze chińskie podnoszą ponadto, że jest to wyłącznie ich sprawa wewnętrzna, związana z własną polityką, w związku z tym, kraje Unii Europejskiej nie mają tu prawa ingerencji w chiński system prawny. Ponadto, Chiny są przekonane, że tak funkcjonująca sieć internetowa **wspomoże wzrost gospodarczy i rozwój społeczny, poprawi jakość usług publicznych, a w konsekwencji jakość życia zwykłych Chińczyków**¹².

Aktualnie, skarga ta jest rozpatrywana na forum Światowej Organizacji Handlu. Ogłoszony wyrok bez wątpienia będzie miał doniosłe znaczenie. Orzeczenie WTO z pewnością stanowić będzie wydarzenie bez precedensu, które pomogłoby zmienić postawę Pekinu wobec cenzury. Kierując skargę do WTO na działania Chin, można dostrzec, że Unia Europejska wspólnymi, zjednoczonymi siłami, postanowiła bronić europejskich inwestorów przed chińską cenzurą internetową.

¹¹ Wojciech Cybulski, *UE: Cenzura w Chinach to bariera internetowa* z dnia 17 maja 2010 r., artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://www.dobreprogramy.pl/UE-cenzura-w-Chinach-to-bariera-handlowa,Aktualnosc,18301.html>. Informację o artykule pozyskano w dniu 14 kwietnia 2011 r.

¹² Michał Chudziński, *Chiny – nie będzie złagodzenia cenzury* z dnia 9 czerwca 2010 r., dostępny na stronie internetowej: http://di.com.pl/news/32028,0,Chiny_Nie_będzie_zlagożenia_cenzury.html. Informację o artykule pozyskano w dniu 14 kwietnia 2011 r.

Wspominałam wcześniej o problemach braku spójnej polityki wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej w stosunku do Chin. W tej jednak sprawie, widać wyraźnie, że każdy kraj Unii, zarówno ten najmniejszy, jak i największy, ten, który jest w Unii Europejskiej od początku jej istnienia, jak i również te kraje, które przyłączyły się do Unii dosyć niedawno, postawiły sobie za główne dążenie zlikwidowanie chińskiej zapory internetowej.

Problem jednak w tym, że **procedura organizacji jest długotrwała. Rozpatrzenie problemu i wydanie decyzji może zająć nawet kilka lat.**

Spory handlowe między Chinami a Unią Europejską a problem jednolitego rynku i ceł dumpingowych

Chiny postanowiły jednak nie być dłużne i również wniosły do WTO skargę przeciwko Unii Europejskiej z powodu wprowadzenia wysokich ceł na buty importowane z butów rynku chińskiego, co w istocie stanowi eskalację długotrwałego sporu między stronami¹³. Unia Europejska nałożyła takie cło po raz pierwszy w 2006 r., kiedy tani import niemal całkowicie podważył udział w rynku lokalnych producentów obuwia. Chińskie ministerstwo handlu oświadczyło, że cła nałożone przez UE „szkodzą uzasadnionym prawom i interesom chińskich przedsiębiorstw”. W swojej skardze Chiny żądają wydania werdyktu przez WTO. Warto zaznaczyć, że Pekin dopiero po raz drugi wszczął formalny spór z Unią Europejską na forum WTO, lecz stało się to w specyficznym okresie, kiedy to Chiny demonstrują coraz większą stanowczość. Wcześniej zdarzały się przypadki oskarżania polityki rynków wysoko rozwiniętych o politykę dumpingową (sprzedawanie poza swoimi rynkami towarów po niższych cenach, co jest możliwe i rekompensowane zarazem przez wyższe ceny na rynkach zamożnych). Jednoznacznie trzeba stwierdzić, iż praktyki dumpingu są zakazane. Wcześniej jednak politykę antydumpingową prowadziły rynki wysoko rozwinięte. Wynikało to z tej przyczyny, iż taka procedura jest dosyć kosztowna, więc takie działanie było uzasadnione. Obecnie coraz częściej takim instrumentem posługują się rynki wschodzące, w tym Chiny.

¹³ Jamil Anderlini, Joshua Chaffin, *Chiny pozwały UE do WTO za cła na buty*, tłum. T.B. Artykuł ten znajduje się na stronie czasopisma Financial Times, dostępny w polskiej wersji językowej: http://forsal.pl/artykuly/395942,chiny_pozwaly_unie_do_wto_z_cla_na_buty.html. Informację o artykule pozyskano w dniu 10 maja 2011 r.

Podsumowanie

Wynika z tego, że pomiędzy wielkimi potęgami gospodarczymi, do których zaliczają się m.in. Chiny i Unia Europejska pojawia się poważny problem, wynikający ze sporów handlowych tych podmiotów. Ma to znaczenie dla poszczególnych krajów, członków WTO. Bez wątpienia, działania takich potęg gospodarczych i handlowych wpływają na przeciętną jednostkę. W związku z tym, nieprzeceniona wydaje się tutaj rola Światowej Organizacji Handlu. Przede wszystkim, dzięki tej organizacji możliwa jest koordynacja polityki handlowej wobec jej członków, a także sprawowanie kontroli nad ich działaniami¹⁴.

Rozstrzygnięcia, które wydał WTO, jak i również te, z którymi dopiero będzie musiał się zmierzyć, bez wątpienia, mają duże znaczenie. Przede wszystkim, dążą one do poprawy współpracy handlowo-gospodarczej między dotkniętą kryzysem ekonomicznym Unią, a rosnącą potęgą Chin. Ponadto, nakreślają one właściwe przestrzeganie zasad wolnego rynku, wskazując tym samym, że wzmocniona współpraca musi wynikać przede wszystkim z polityki narodowej poszczególnego państwa członkowskiego. Unia Europejska winna być reprezentowana w sporach z państwem chińskim jako jednolita całość, bez rozdrabniania jej na dwadzieścia siedem niezależnych państw członkowskich. Chiny, mają tu pewną przewagę dzięki temu, gdyż reprezentują całość swojego społeczeństwa. W związku z tym, zapewne nieliczną korzyścią z protekcyjnistycznej polityki, jaką prowadzą wobec swych obywateli, a także w stosunku do podmiotów zewnętrznych jest spójność tego państwa. Prawdą jest, że Światowa Organizacja Handlu wpływa na politykę handlową swoich członków, w pewien sposób ją koordynuje i zapewnia skuteczną realizację nałożonych na państwa norm. Jednak, wydaje się, że najważniejsza jest tutaj świadomość poszczególnych podmiotów w zakresie kreowanej polityki gospodarczo-handlowej. Wspólna integracja handlowa z pewnością przyczyni się do poprawy ekonomicznej i rozwoju gospodarki krajów w nią zaangażowanych. Światowa Organizacja Handlu jest tutaj pewnym „strażnikiem” jak największej skuteczności tego rozwoju, w związku z tym, pozostaje nadzieja, że wydane przez WTO orzeczenia, przyczynią się do poprawy sytuacji i rozstrzygnięcia powstałych sporów handlowo-gospodarczych.

¹⁴ Piotr Szwedo, *Środki odwetowe w prawie Światowej Organizacji Handlu*, Warszawa 2008, jak i również *Reforma mechanizmu rozstrzygania sporów w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO) – zagadnienia wybrane*, w: Jerzy Menkes (red.), *Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.