

Marek Jaśkowski

Ograniczenia swobody handlu międzynarodowego w WTO

1. Przedmiot opracowania

Niniejsze opracowanie stanowi przedstawienie ograniczeń w handlu międzynarodowym, jakie mogą być stosowane przez państwa członkowskie w ramach systemu WTO. Chodzi więc o ograniczenia, zarówno importowe, jak i eksportowe, które można przypisać państwu¹. Praca nie obejmuje ceł antydumpingowych i wyrównawczych, a także środków przewidzianych w porozumieniach fakultatywnych (*plurilateral agreements*). Poza zakresem niniejszego opracowania znalazło się również porozumienie TRIPS, które stanowi przedmiot odrębnego opracowania.

2. Ogólne zasady dotyczące ograniczeń

2.1. Zasada równego traktowania

Dopuszczalność zastosowania ograniczeń handlowych jest co do zasady warunkowana dochowaniem zasady równego traktowania. Zgodnie z preambułami GATT 1947 oraz porozumienia ustanawiającego WTO, jednym z podstawowych

¹ Nie wyklucza to środków podjętych przez podmioty prywatne, jeżeli wystąpiło przy tym odpowiednio intensywne zaangażowanie rządu. Ze względu na trudności z wyznaczeniem precyzyjnych reguł w tym zakresie, taką ewentualność należy badać indywidualnie w każdym przypadku (raport Panelu z 31.3.1998 r. w sprawie Japonii, WT/DS44/R, pkt 10.56).

celów zawarcia porozumienia była eliminacja dyskryminacji w handlu międzynarodowym. Zasada nied dyskryminacji znajduje wyraz w szeregu przepisów Układu. Zgodnie z art. XIII GATT, wprowadzanie zakazów i ograniczeń importowych lub eksportowych w odniesieniu do danego państwa jest dopuszczalne pod warunkiem wprowadzenia podobnych ograniczeń lub zakazów w stosunku do państw trzecich. Natomiast udziały w ramach nałożonych ograniczeń ilościowych powinny w miarę możliwości wiernie odpowiadać udziałom, jakie istniałyby wobec braku ograniczenia². Art. XVII GATT, przewiduje, że jeżeli państwo-strona przyznaje wyłączne lub szczególne przywileje, zapewni, aby takie przedsięwzięcie postępowało w zakresie transakcji importowych oraz eksportowych zgodnie z ogólną zasadą nied dyskryminacji wyrażoną w Układzie.

Z kolei zgodnie z art. XX GATT, również ogólne wyjątki od wolności handlu nie mogą być stosowane w sposób, który stanowiłby arbitralną lub niesprawiedliwą dyskryminację państw znajdujących się w takiej samej sytuacji. Należy przy tym zwrócić uwagę na stanowisko Organu Apelacyjnego, zdaniem którego charakter „dyskryminacji”, o której mowa w art. XX, jest inny, niż „dyskryminacji” jako naruszenia jednej z materialnych norm GATT, takich jak art. I, III czy XI. Art. XX nie zakazuje dyskryminacji jako takiej, a jedynie dyskryminacji o charakterze arbitralnym i nieuzasadnionym. Zakaz wyrażony w art. XX GATT dotyczy dyskryminacji między państwami, w których panują te same warunki. Porównanie to dotyczy nie tylko państw-eksporterów, ale również państwa-importera³. Niedopuszczalne jest również jednakowe traktowanie państw, bez uwzględnienia indywidualnych okoliczności⁴.

Omawiana zasada znajduje wyraz również w Porozumieniu SPS, którego art. 2 ust. 3 zobowiązuje państwa do zapewnienia, że przyjęte przez nie środki sanitarne oraz fitosanitarne nie stanowią arbitralnej i nieuzasadnionej dyskryminacji w stosunku do państw, w których panują podobne warunki. Ponadto zgodnie z art. 5 ust. 3 tego Porozumienia, określając właściwy poziom ochrony, państwa mają unikać arbitralnych i nieuzasadnionych rozróżnień, gdyby miały one prowadzić do dyskryminacji lub do ukrytych ograniczeń w handlu. Znaczenie zasady nied dyskryminacji podkreśla też preambuła do Porozumienia TBT.

Podobnie przepisy dopuszczające wprowadzenie ograniczeń dla ochrony bilansu płatności w ramach GATS przewidują, że powinny one mieć

² Dopuszczalne wyjątki od reguł wyrażonych w art. XIII GATT określone zostały w art. XIV GATT.

³ Raport Organu Apelacyjnego z 12.10.1998 r. w sprawie US-Shrimp, WT/DS58/AB/R, pkt 150.

⁴ Ibidem, pkt 164.

niedyskryminacyjny charakter (art. XII GATS). Odnosnie do zakazu dyskryminacji w zakresie ogólnych wyjątków od swobody handlu w ramach GATS, układ ten zawiera rozwiązania analogiczne do art. XX GATT (art. XIV GATS). Załącznik do GATS w sprawie usług telekomunikacyjnych przewiduje w pkt 5 (d), że państwo może podjąć środki, jakie uważa za niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa i poufności informacji, z zastrzeżeniem, że środki te nie są stosowane w sposób stanowiący środek arbitralnej i nieuzasadnionej dyskryminacji albo ukrytego ograniczenia handlu usługami.

2.2. Konieczność/celowość środka

Ograniczenia w swobodzie handlu (jako wyjątki) nie powinny wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu, ze względu na który wprowadzenie ograniczenia zostało dopuszczone przez prawo WTO. Przykładowo, ograniczenia importowe wprowadzone na podstawie art. XII GATT (Ograniczenia wprowadzone dla ochrony równowagi bilansu płatniczego) nie mogą przekroczyć środków niezbędnych do przeciwdziałania bezpośredniej groźbie znacznego zmniejszenia się rezerw walutowych państwa (lub powstrzymania tego zmniejszenia) lub – w przypadku państwa posiadającego bardzo niskie rezerwy walutowe – dla zapewnienia rozsądnej stopy wzrostu tych rezerw. Także nadzwyczajne środki dotyczące importu określonych produktów, podjęte na podstawie art. XIX ust. 1(a) GATT mogą zostać zastosowane tylko w takim stopniu i na taki czas, jaki będzie konieczny do zapobieżenia szkodzie lub jej naprawienia. Podobnie art. XX GATT pozwala m.in. na podjęcie środków koniecznych do ochrony moralności publicznej, jak również życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin. Analogiczne rozwiązania zostały zawarte w GATS (zob. np. art. XII, XIV, XIV bis). Środek ma charakter konieczny, jeżeli nie jest dostępny alternatywny środek służący osiągnięciu danego celu, który byłby zgodny (lub w mniejszym stopniu niezgodny) z GATT⁵. Państwo powinno więc zastosować taki środek, który w najmniejszym stopniu spowoduje utrudnienia w handlu⁶. Zdaniem Organu Apelacyjnego, w procesie analizowania, czy istnieje środek alternatywny, należy uwzględnić, w jakim stopniu środek ten przyczyniłby się do osiągnięcia założonego celu. Poza tym Organ stwierdził, że im donioślejszy jest charakter chronionego interesu, tym łatwiej byłoby uznać za konieczne środki, które mają służyć

⁵ Raport Panelu z 7.11.1990 r. w sprawie Thailand-Cigarettes, DS10/R – 37S/200, pkt. 74–75.

⁶ Y. Ngangjoh-Hodu, *Relationship of GATT Article XX Exceptions to Other WTO Agreements*, „Nordic Journal of International Law”, 2011, t. 80, nr 2, s. 223.

jego ochronie⁷. Niemniej, jak podkreślają M. Andenas i S. Zleptnig, nacisk na konieczność stosowania środków w najmniejszym stopniu ograniczających handel (w najmniejszym stopniu niezgodnych z GATT) spotkał się z krytyką w literaturze akademickiej, w szczególności pod zarzutem nakładania zbyt daleko posuniętych ograniczeń na organy krajowe⁸.

Trzeba też zwrócić uwagę, że w niektórych przepisach Układ zawiera inne, mniej kategoryczne sformułowania, takie jak m.in. „dotyczący” [art. XX (c), (e) i (g)], „stosowany w celu” [art. XX (f)], „istotny przy” [art. XX (j)]. Organ Apelacyjny zwraca uwagę, że nieracjonalne byłoby przypisywanie każdej z tych kategorii jednakowego rodzaju czy stopnia związku lub stosunku między ocenianym środkiem a chronionym interesem⁹. Niemniej ograniczenia pozostają zrelatywizowane do celu, któremu mają służyć, gdyż to on uzasadnia ich wprowadzenie¹⁰.

2.3. Reguły stosowania art. XX GATT

Wśród przepisów przewidujących dopuszczalne ograniczenia swobody handlu szczególną rolę odgrywa art. XX GATT. Reguły ogólne dotyczące jego stosowania wymagają więc odrębnego omówienia. Zaczniemy od uwagi, że weryfikacja zgodności przyjętego przez państwo środka z art. XX GATT przebiega dwuetapowo. Pierwszy etap kontroli polega na weryfikacji, czy środek może *prima facie* być usprawiedliwiony w ramach któregoś z wyjątków określonych w art. XX GATT (zob. niżej), natomiast w kolejnym kroku – czy jego zastosowanie nie narusza warunków określonych w preambule art. XX¹¹. W sprawie *US-Shrimp* Organ Apelacyjny (w przeciwieństwie do Panelu) podkreślił, że kolejność powyższych etapów nie jest obojętna. Pierwszy akapit art. XX GATT ma z konieczności szeroki zakres i jego granice podlegają konkretyzacji w świetle danej sprawy. Dokonanie oceny, czy nie doszło do nadużycia uprawnień przewidzianych w art. XX jest więc znacznie utrudnione lub wręcz niemożliwe, jeżeli uprzednio

⁷ Raport Organu Apelacyjnego z 12.3.2001 r. w sprawie EC-Asbestos, WT/DS135/AB/R, pkt 172.

⁸ M. Andenas i S. Zleptnig, *Proportionality: WTO law in comparative perspective*, „Texas International Law Journal” 2007, t. 3, nr 42, s. 410.

⁹ Raport Organu Apelacyjnego z 20.5.1996 r. w sprawie US-Gasoline, WT/DS2/AB/R, s. 17–18.

¹⁰ Zob. porównawczy przegląd raportów WTO pod kątem wymogu konieczności: C. Doyle, *Gimme Shelter: The Necessary Element of GATT Article XX in the Context of the China-Audiovisual Products Case*, „Boston University Int'l Law Journal” 2011, t. 29, s. 143.

¹¹ Raport Organu Apelacyjnego w sprawie US-Gasoline, s. 22.

nie zidentyfikujemy i nie przeanalizujemy określonego wyjątku, na który powołuje się państwo¹².

Preambuła omawianego artykułu dotyczy nie tyle samych przepisów wydawanych przez państwa, co raczej sposobu ich stosowania. Jej celem jest więc zapobieganie nadużywaniu wyjątków przewidzianych w tym artykule (*US-Gasoline*). Zgodnie z preambułą, (1) środek nie może być stosowany w sposób stanowiący arbitralną lub nieuzasadnioną dyskryminację między państwami, w których panują te same warunki (zob. wyżej), a także (2) nie może stanowić ukrytego ograniczenia w handlu międzynarodowym. Mamy więc do czynienia z nadużyciem w przypadku środka, który formalnie spełnia warunki zastosowania danego wyjątku z art. XX GATT, jednak ta zgodność stanowi w rzeczywistości pozór mający umożliwić dążenie do ograniczenia handlu¹³.

Wyjątki przewidziane w art. XX znajdują zastosowanie wobec środków niezgodnych z innym przepisem Układu. Wylczenie wyjątków ma charakter wyczerpujący. Dopuszczalność zastosowania środków niezgodnych z innymi przepisami jest uzależniona od spełnienia warunków przewidzianych w art. XX. Wyjątki zawarte w tym przepisie mają charakter ograniczony i warunkowy¹⁴. Zasada restryktywnej interpretacji wyjątków nie znajduje jednak zastosowania przy wykładni omawianego artykułu. W ocenie P. van der Bossche taki wniosek wynika z rozstrzygnięć apelacyjnych w sprawach *US-Gasoline* i *US-Shrimp*, w których Organ Apelacyjny preferował podejście polegające na wyważeniu między regułą ogólną i wyjątkiem, czyli równowagę między liberalizacją handlu a innymi wartościami, chronionymi na podstawie art. XX GATT¹⁵. W tej ostatniej sprawie Organ Apelacyjny orzekł m.in., że interpretowanie i stosowanie omawianego przepisu jest delikatnym zadaniem, polegającym na wyważeniu z jednej strony praw państwa do powołania się na wyjątki z art. XX dla ochrony społecznie ważnych wartości, z drugiej – uprawnień pozostałych państw wynikających z innych przepisów Układu w taki sposób, aby nie doprowadzić do zanegowania uprawnień którejs ze stron i nie naruszyć przez to równowagi uprawnień i zobowiązań ustalonej przez państwa na mocy Układu. Inaczej mówiąc, należy doprowadzić do równowagi między prawami państwa do odwołania się do art. XX

¹² Raport Organu Apelacyjnego w sprawie *US-Shrimp*, 119–120.

¹³ Raport Panelu w sprawie *EC-Asbestos*, pkt 8.236.

¹⁴ Raport Panelu z 7.11.1989 r. w sprawie *US-Section 337*, L/6439, pkt 5.9.

¹⁵ P. van den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization*, Cambridge 2005, s. 599–600.

i jego obowiązkami polegającymi na poszanowaniu wynikających z Układu praw pozostałych państw¹⁶.

Ciężar dowodu spoczywa na państwie powołującym się na wyjątek¹⁷. Również konieczność wykazania, że środek *prima facie* uzasadniony na podstawie któregoś z wyjątków wyliczonych w art. XX, nie stanowi w świetle pierwszego akapitu nadużycia prawa wynikającego z tego przepisu, spoczywa na państwie powołującym się na ten wyjątek¹⁸.

Rozwiązania podobne do tych zawartych w preambule art. XX GATT zostały przyjęte również w preambule art. XIV GATS. Również w tym przepisie przewiduje się dwuetapowy test, podobnie jak w przypadku art. XX GATT: (1) czy środek *prima facie* jest uzasadniony na podstawie któregoś z wyjątków przewidzianych w art. XIV GATS, (2) czy spełnia warunki przewidziane w preambule tego artykułu. W interpretacji akapitu pierwszego art. XIV GATS można więc oprzeć się na dużym stopniu na orzecznictwie dotyczącym art. XX GATT¹⁹.

3. Rodzaje ograniczeń

3.1. Rodzaje ograniczeń ze względu na zakres stosowania

Zakres stosowania niektórych z omawianych ograniczeń jest zróżnicowany. W niektórych przypadkach jest on ograniczony podmiotowo (np. z możliwości wprowadzenia ograniczenia mogą skorzystać tylko państwa rozwijające się) lub sektorowo (ograniczenia dopuszczalne są tylko w określonych sektorach gospodarki, np. dotyczące usług finansowych).

3.2. Rodzaje ograniczeń ze względu na czas trwania

Ograniczenia mogą zostać podzielone również pod względem okresu obowiązywania na środki z założenia tymczasowe oraz względnie trwałe. Tymczasowość środków wiąże się ze wskazaną wyżej zasadą proporcjonalności. Skoro bowiem ograniczenia mają służyć ochronie pewnych wartości, to nie tylko ich nasilenie, ale również czas trwania powinny być zrelatywizowane do zagrożenia dla tych wartości. Inaczej mówiąc, ograniczenia mogą być stosowane tak długo, jak długo istnieje sytuacja uzasadniająca ich wprowadzenie. W związku z tym, w przypadku

¹⁶ Raport Organu Apelacyjnego w sprawie US-Shrimp, pkt. 156, 159.

¹⁷ Raport Organu Apelacyjnego z 11.12.2000 r. w sprawie Korea-Various Measures on Beef, WT/DS161/AB/R - WT/DS169/AB/R, pkt 157.

¹⁸ Raport Organu Apelacyjnego w sprawie US-Gasoline, pkt 22.

¹⁹ P. van den Bossche, op. cit., s. 627.

zagrożeń przemijających, również ograniczenia będą miały charakter z założenia tymczasowy. Przepisy mogą wyraźnie nakładać na strony obowiązek stopniowego łagodzenia ograniczeń w miarę poprawy sytuacji²⁰. Należy jednak przyjąć, że nawet wobec braku tak wyraźnego sformułowania tego obowiązku, ze względu na zasadę proporcjonalności państwo jest zobowiązane do liberalizacji przyjętych środków stosunkowo do ustępującego zagrożenia. Wspomniana zasada pozwala bowiem na stosowanie ograniczeń tylko w niezbędnym zakresie. Wobec powyższego, z założenia tymczasowy charakter będą miały przykładowo środki uzasadnione przemijającą sytuacją gospodarczą w danym państwie [np. art. XII GATT, art. XIX GATT, art. XX (j) GATT, art. XII GATS] lub przemijającym zagrożeniem dla życia lub zdrowia ludzi, zwierząt czy roślin.

Z drugiej strony w części przypadków ograniczenie może mieć charakter względnie trwały. Będzie tak w szczególności w przypadku ograniczeń uzasadnionych nieprzemijającą sytuacją, a względami, które mają charakter trwały (np. ochrona moralności publicznej lub dziedzictwa artystycznego, historycznego i archeologicznego).

3.3. Rodzaje ograniczeń ze względu na charakter ograniczenia

Poszczególne przepisy pozwalają państwom w sposób ogólny na stosowanie ograniczeń (np. art. XX GATT), na zawieszenie zobowiązań wynikających z porozumienia lub zmodyfikowanie/wycofanie przyznanych koncesji (np. art. XIX GATT), lub wskazują, jaki konkretny rodzaj ograniczeń państwo może wprowadzić. Wśród tych ostatnich przykładowo możemy wyróżnić przepisy zezwalające na wprowadzenie ograniczeń ilości lub wartości importowanych towarów (np. art. XII GATT), środków taryfowych (art. XVIII GATT). Zasadniczo przyjmuje się, że preferowane powinno być stosowanie środków taryfowych jako bardziej przejrzystych i mniej szkodliwych dla handlu międzynarodowego niż w szczególności ograniczenia ilościowe²¹.

Należy również dokonać rozróżnienia między środkami, których celem jest ograniczenie importu lub eksportu (co z kolei ma doprowadzić do osiągnięcia

²⁰ Np. zgodnie z art. XII ust. 2 (b) GATT, strony stosujące ograniczenia dla ochrony równowagi bilansu płatniczego mają je stopniowo łagodzić w miarę poprawy sytuacji, utrzymując je tylko na tyle, na ile ich stosowanie nadal będzie usprawiedliwione okolicznościami ekonomicznymi. Ponadto strony są zobowiązane do zniesienia ograniczeń wówczas, gdy sytuacja nie będzie już usprawiedliwiać wprowadzenia ich lub utrzymywania w mocy stosownie do tego punktu.

²¹ Raport Panelu z 31.5.1999 r. w sprawie Turkey-Textiles, WT/DS34/R, pkt 9.65. Por. też np. pkt. 2–3 Porozumienia BoP.

założonego celu, np. do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego państwa), a środkami, uzasadnieniem dla których jest konieczność ochrony interesu ogólnego (np. ochrony przed nieuczciwymi praktykami handlowymi, ochrony depozytariuszy, ochrony poufności danych osobowych), natomiast ograniczenie handlu jest swojego rodzaju skutkiem ubocznym zastosowania tych środków.

4. Dopuszczalne ograniczenia w oparciu o kryterium przedmiotu ochrony

4.1. Względy porządku publicznego, bezpieczeństwa i pokoju

Przepisy WTO pozwalają państwom na wprowadzanie ograniczeń handlowych motywowanych koniecznością ochrony bezpieczeństwa, zarówno wewnętrznego, jak i pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego.

Zgodnie z art. XXI (c) GATT, żadne z postanowień Układu nie będzie interpretowane jako stanowiące przeszkodę w podjęciu działań w wykonaniu zobowiązań państwa wynikających z KNZ dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Ponadto, zgodnie z lit. (b) tego artykułu, postanowienia GATT nie mogą stanowić przeszkody w przedsięwzięciu działań jakie byłyby przez państwo uznane za niezbędne do ochrony swoich żywotnych interesów bezpieczeństwa (i) w zakresie materiałów rozszczepialnych lub materiałów, z których się je wytwarza, (ii) w zakresie handlu bronią, amunicją i sprzętem wojennym oraz wszelkiego rodzaju handlu innymi towarami i materiałami, przeznaczonymi bezpośrednio lub pośrednio do zaopatrzenia sił zbrojnych, (iii) stosowanych w czasie wojny lub innej sytuacji nadzwyczajnej w stosunkach międzynarodowych. Litery (a) i (b) pozwalają na zastosowanie przez państwo wskazanych środków, jeżeli to państwo uzna je za uzasadnione ze względu na podstawowe względy bezpieczeństwa. Przepis z pewnością pozostawia znaczny margines uznania w rękach państwa, jednak może być interpretowany na kilka sposobów: (1) państwo członkowskie samodzielnie decyduje, czy podjęcie działania jest niezbędne do ochrony interesów w zakresie bezpieczeństwa, a także czy zachodzą warunki odwołania się do tej klauzuli; (2) państwo członkowskie samodzielnie określa, jaki środek uznaje za uzasadniony względami bezpieczeństwa, natomiast zaistnienie warunków podlega kontroli sądowej²². Zdaniem P. van der Bossche pewien stopień kontroli sądowej jest konieczny, w przeciwnym razie przepis mógłby być nadużywany. Panele powinny więc być właściwe przynajmniej do oceny, czy nie

²² Por. R. Alford, *The Self-Judging WTO Security Exception*, „Utah Law Review” 2011, nr 3, s. 704.

doszło do widocznego nadużycia²³. Jak jednak zauważa R. Alford, mimo szerokiego marginesu swobody po stronie państw członkowskich, nie nadużywały one w praktyce możliwości odwołania się do klauzuli bezpieczeństwa publicznego²⁴.

Podobne rozwiązania zawarte zostały w art. XIV bis GATS. Zgodnie z tym przepisem, nic w GATS nie będzie interpretowane jako uniemożliwiające podjęcie jakiegokolwiek działania w celu realizacji zobowiązań wynikających z KNZ dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (lit. (c)), albo uznanego za niezbędne do ochrony przez państwo swoich istotnych interesów bezpieczeństwa, (i) odnoszącego się do świadczenia usług dokonywanego bezpośrednio lub pośrednio dla celów zaopatrzenia sił zbrojnych, (ii) odnoszącego się do materiałów rozszczepialnych i materiałów do syntezy jądrowej lub materiałów służących do ich uzyskania, (iii) podejmowanego w okresie wojny lub innej sytuacji nadzwyczajnej w stosunkach międzynarodowych. Analogiczną regulację w odniesieniu do środków niezbędnych do ochrony porządku publicznego zawiera art. XIV GATS. Ta ostatnia klauzula może jednak być powoływana tylko w przypadku rzeczywistego i wystarczająco poważnego zagrożenia dla któregoś z podstawowych interesów społecznych.

Wymogi związane z bezpieczeństwem narodowym stanowią również jeden z uzasadnionych celów, ze względu na które dopuszczalne jest przyjęcie przez państwo przepisów technicznych na podstawie art. 2 ust. 2 Porozumienia w sprawie barier technicznych w handlu. Takie przepisy techniczne są dopuszczalne, choćby ich skutkiem były utrudnienia w handlu, pod warunkiem jednak, że ograniczenia nie wystąpią w stopniu większym niż to konieczne do osiągnięcia celu.

Ponadto przywołane artykuły GATT i GATS, jak również art. 10 ust. 8 pkt 3 Porozumienia TBT nie dopuszczają takiej interpretacji umów, która wymagałaby od któregoś z państw dostarczenia jakiegokolwiek informacji, której ujawnienie uznaje ono za sprzeczne z jego istotnymi interesami bezpieczeństwa.

4.1.1. Bezpieczeństwo żywnościowe

Ogólny zakaz stosowania ograniczeń ilościowych w handlu nie rozciąga się na zakazy lub ograniczenia eksportowe stosowane czasowo dla zapobieżenia lub złagodzenia krytycznego niedoboru żywności w państwie eksportującym (art. XI ust. 2 list. (a) GATT).

Nakłady poniesione na tworzenie i utrzymywanie rezerw produktów stanowiących integralną część programu bezpieczeństwa żywnościowego, ustanowionego

²³ P. van den Bossche, op. cit.

²⁴ R. Alford, op. cit., s. 699, 750–751.

w ramach ustawodawstwa państwowego kwalifikują się wyłączenia z zobowiązań redukcyjnych w zakresie wsparcia wewnętrznego zgodnie z pkt 3 załącznika 2 do Porozumienia w sprawie rolnictwa.

Z drugiej strony, przy wprowadzaniu ograniczeń powinno być brane pod uwagę bezpieczeństwo żywnościowe innych państw. Zgodnie z art. 12 ust. 1 lit (a) Porozumienia w sprawie rolnictwa, państwo stosujące nowy zakaz lub ograniczenie eksportowe na podstawie art. XI ust. 2 lit (a) GATT, powinno w należy-tym stopniu uwzględnić jego skutki dla bezpieczeństwa żywnościowego państwa importującego.

4.2. Względy ekonomiczne

Prawo WTO pozwala na ograniczenie przez państwo swobody handlu w przypadkach, w których byłoby to uzasadnione szczególną sytuacją gospodar-czą, w jakiej znalazło się to państwo. Do takich sytuacji zaliczyć należy (1) niedobór produktów/surowców na rynku krajowym, (2) nadprodukcję/nadwyżkę produktów na rynku krajowym, (3) wzrost importu powodujący szkodę po stro-nie producentów krajowych (lub zagrażający powstaniem szkody), (4) zagroże-nie równowagi bilansu płatniczego oraz (5) zagrożenie integralności i stabilności systemu finansowego.

4.2.1. Niedobór produktów/surowców na rynku krajowym

Wyrażony w art. XI ogólny nakaz zniesienia ograniczeń ilościowych nie roz-ciąga się na sytuację, w której w danym państwie wystąpił krytyczny niedobór produktów podstawowych dla tego państwa lub zagrożenie takim niedoborem. W takim przypadku państwo jest uprawnione do wprowadzenia czasowych zaka-zów lub ograniczeń eksportowych dla zapobieżenia lub złagodzenia niedoborowi (art. XI ust. 2 lit. (a) GATT). Ponadto, zgodnie z art. XX lit. (j), żadne z postanowień GATT nie będzie interpretowane w sposób, który stanowiłby przeszkodę dla stosowania środków istotnych przy nabywaniu/dystrybucji produktów, któ-rych odczuwa się powszechny lub lokalny niedobór. Ograniczenia te muszą jed-nak uwzględniać zasadę, że wszystkie państwa-strony mają prawo do słusznego udziału w międzynarodowych dostawach takich produktów. Przepis precyzuje również, że wszelkie takie środki, które byłyby niezgodne z innymi postanowie-niami GATT, zostaną zniesione, gdy tylko ustaną uzasadniające je okoliczności.

W odniesieniu do sytuacji niedoboru surowców, art. XX lit. (i) stanowi, że żad-ne z postanowień GATT nie będzie interpretowane w sposób, który stanowiłby

przeszkodę dla stosowania środków powodujących ograniczenia eksportu surowców pochodzenia krajowego, niezbędnych do zapewnienia podstawowej ilości tego surowca krajowemu przemysłowi przetwórczemu w okresach, w których w wyniku realizacji państwowego programu stabilizacji cen jego cena wewnętrzna jest utrzymana na poziomie niższym od cen światowych. Ograniczenia tego rodzaju nie mogą jednak doprowadzić do wzrostu eksportu ani do zwiększenia ochrony udzielanej danemu przemysłowi. Ponadto przywołany przepis stanowi, że omawiane środki nie mogą być sprzeczne z postanowieniami GATT dotyczącymi zakazu dyskryminacji. Art. XX lit. (g) dopuszcza również stosowanie środków dotyczących zachowania wyczerpywalnych zasobów naturalnych, jednak pod warunkiem, że będą one stosowane łącznie z ograniczeniami produkcji lub konsumpcji krajowej. Zdaniem Organu Apelacyjnego, ten ostatni przepis należy interpretować w świetle aktualnego zainteresowania wspólnoty narodów zachowaniem i ochroną środowiska, czego jednym z wyrazów jest preambuła do Porozumienia WTO. W związku z tym, tak rozumiany art. XX (g) nie ogranicza się do zachowania zasobów „mineralnych” bądź „nieożywionych”. Zasoby żywe, choć zdolne do reprodukcji, w pewnych warunkach również są bowiem podatne na „wyczerpanie”²⁵. Należy przy tym zwrócić uwagę, że państwa są uprawnione do zastosowania środków „dotyczących zachowania” zasobów, a nie „niezbędnych do zachowania”²⁶. Daje to państwom wyraźnie szerszy margines swobody w wyborze środków, jakkolwiek orzecznictwo wymaga, aby były to działania mające służyć przede wszystkim zachowaniu przedmiotowych zasobów²⁷, zaś związek między środkiem i celem ma mieć charakter bliski i rzeczywisty²⁸. Organ Apelacyjny zwraca też uwagę na związek obu wymogów przewidzianych w art. XX lit. (g): trudno byłoby bowiem mówić o środku służącym przede wszystkim zachowaniu zasobów, gdyby ograniczenia nie dotyczyły produkcji krajowej. W takim przypadku, w ocenie Organu, mielibyśmy raczej do czynienia z jawnym działaniem o charakterze dyskryminacyjnym, mającym służyć ochronie krajowych wytwórców²⁹.

Nieco zbliżonej sytuacji dotyczy art. XI ust. 2 lit. (c) pkt (iii). Przepis ten pozwala na zastosowanie ograniczeń importowych dotyczących wszelkich produktów

²⁵ Raport Organu Apelacyjnego z 12.10.1998 r. w sprawie US-Shrimp, pkt. 128–129.

²⁶ Np. w sprawie US-Shrimp Organ Apelacyjny stwierdził, że oceniane środki są „w zasadzie rozsądnie związane z celami” (raport Organu Apelacyjnego z 12.10.1998 r. w sprawie US-Shrimp, pkt 141).

²⁷ Raport Organu Apelacyjnego, US-Gasoline, pkt. 18–19.

²⁸ P. van den Bossche, op. cit., s. 613.

²⁹ Raport Organu Apelacyjnego, US-Gasoline, pkt 21.

rolnych lub rybnych, jeżeli jest to niezbędne do funkcjonowania programów rządowych służących do ograniczenia ilości dozwolonej produkcji towaru pochodzenia zwierzęcego, którego produkcja jest zależna od importowanego surowca, jeżeli krajowa produkcja tego surowca jest nieznaczna.

4.2.2. Nadprodukcja/nadwyżka produktów na rynku krajowym

Nakaz zniesienia ograniczeń ilościowych nie obejmuje również ograniczeń importowych wszelkich produktów rolnych lub rybnych, niezależnie od postaci³⁰, niezbędnych do zapewnienia skuteczności rządowym środkiem interwencji [art. XI ust. 2 lit. (c)]. Wskazany przepis dotyczy dwóch rodzajów interwencji. Po pierwsze, chodzi o działania zmierzające do ograniczenia ilości podobnego produktu krajowego (lub, jeżeli nie istnieje znacząca produkcja krajowa – bezpośredniego substytutu) dopuszczonego do sprzedaży lub produkcji. Jakikolwiek wprowadzone w tym zakresie ograniczenia nie mogą jednak powodować obniżenia całkowitego importu (w stosunku do całkowitej produkcji krajowej) w porównaniu do proporcji, której należałoby się spodziewać w przypadku braku ograniczeń. Po drugie, o ograniczenia mające na celu likwidację czasowej nadwyżki podobnego produktu krajowego (lub substytutu) przez udostępnienie tej nadwyżki pewnym grupom konsumentów krajowych nieodpłatnie lub po cenach niższych od aktualnych cen rynkowych.

W literaturze zwraca się jednak uwagę, że art. XI ust. 2 lit. (c) został w istotnym stopniu pozbawiony znaczenia na skutek zawarcia w Porozumieniu w sprawie rolnictwa (w art. 4 ust. 2) zakazu stosowania ograniczeń ilościowych w odniesieniu do produkcji rolnej³¹. Według J.A. McMahona, po wejściu w życie Porozumienia zakres stosowania art. XI ust. 2 lit. (c) ogranicza się do ryb i przetworów rybnych, oraz produktów rolnych niewymienionych w Załączniku I do Porozumienia³².

³⁰ Zgodnie z Uwagami i postanowieniami uzupełniającymi do art. XI, określenie „niezależnie od postaci” obejmuje te same produkty, będące w początkowym stadium przetwarzania i jeszcze nietrwałe, które mogą bezpośrednio konkurować ze świeżymi produktami i które, jeżeli byłyby importowane bez ograniczeń, spowodowałyby, że ograniczenia na świeże produkty byłyby nieskuteczne.

³¹ J.A. McMahon, *The Agreement on Agriculture*, [w:] P.F.J. Macrory, A.E. Appleton, i M.G. Plummer (red.), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, Springer 2005, t. I, s. 131.

³² *Ibidem*, s. 206.

4.2.3. Szkoda (lub zagrożenie szkodą) na skutek wzrostu importu

GATT przewiduje możliwość zastosowania wobec określonych produktów nadzwyczajnych środków (tzw. *safeguards*) polegających na zawieszeniu w całości lub w części zobowiązań wynikających z Układu lub na cofnięciu/zawieszeniu przyznanych koncesji (art. XIX GATT). Ponadto, przedmiotowe zagadnienie jest uregulowane szczegółowo w Porozumieniu w sprawie środków ochronnych. Zgodnie ze stanowiskiem Organu Apelacyjnego, wszelkie środki ochronne przyjęte po wejściu w życie porozumienia WTO muszą być zgodne zarówno z art. XIX GATT, jak i ze wspomnianym Porozumieniem. Warunki określone w Porozumieniu nie zastępują więc warunków zawartych w art. XIX GATT, powinny bowiem być stosowane kumulatywnie, zaś samo stwierdzenie zgodności ograniczenia z Porozumieniem nie oznacza automatycznie jego zgodności z art. XIX GATT³³.

Dopuszczalność zastosowania środków ochronnych jest uzależniona od zaistnienia szeregu przesłanek. Pierwszą z nich jest wzrost importu określonego produktu, przy czym chodzi tu o wzrost, który zaistniał, po pierwsze, na skutek zobowiązań zaciągniętych przez jedną ze stron na podstawie GATT, oraz po drugie – w wyniku nieprzewidzianego rozwoju sytuacji. Chodzi tu więc o sytuację nieprzewidzianą w czasie zaciągania zobowiązania przez państwo zamierzające wprowadzić środek ochronny. W tym sensie środki te mają charakter nadzwyczajny³⁴. Sam wzrost importu również musi mieć charakter nieprzewidziany, skoro ma on stanowić rezultat nieprzewidzianego rozwoju sytuacji³⁵. Drugą przesłankę stanowi zaistnienie poważnej szkody (lub zagrożenie powstaniem poważnej szkody) po stronie krajowych producentów produktów podobnych lub produktów bezpośrednio konkurencyjnych³⁶. Po trzecie, musi istnieć związek

³³ Raport Organu Apelacyjnego z 14.12.1999 r. w sprawie Argentina – Footwear (EC), WT/DS121/AB/R, pkt. 83, 84, 89.

³⁴ Ibidem, pkt 93.

³⁵ Raport Organu Apelacyjnego z 10.11.2003 r. w sprawie US – Steel Safeguards, WT/DS248/AB/R – WT/DS259/AB/R, pkt 350.

³⁶ Zgodnie z art. 4 ust. 1 Porozumienia w sprawie środków ochronnych, „poważna szkoda” będzie rozumiana jako oznaczająca znaczne ogólne naruszenie pozycji przemysłu krajowego, „groźba poważnej szkody” będzie rozumiana jako oznaczająca poważną szkodę, która jest wyraźnie nieuchronna. Ustalenie istnienia groźby poważnej szkody ma być oparte na faktach, a nie jedynie na przypuszczeniach, domysłach i odległej możliwości. Natomiast „przemysł krajowy” będzie rozumiany jako oznaczający ogół producentów produktu podobnego lub bezpośrednio konkurującego, działających na terytorium państwa, bądź tych producentów, których łączna produkcja produktów podobnych lub bezpośrednio konkurujących stanowi większą część całej produkcji krajowej tych produktów.

przyczynowy między wzrostem importu (jego ilością oraz warunkami) a szkodą (zagrożeniem). W celu ustalenia, czy taki związek przyczynowy istnieje, należy dokonać oceny wszystkich odnoszących się do sprawy czynników o charakterze obiektywnym i wymiernym, mających wpływ na sytuację tego przemysłu, w szczególności tempo i rozmiar wzrostu importu, danego produktu w ilościach bezwzględnych i względnych, udział zwiększonego importu na rynku krajowym, zmiany w poziomie sprzedaży, produkcji, wydajności, wykorzystania zdolności produkcyjnych, zysków i strat oraz zatrudnienia. Jeśli czynniki inne niż zwiększony import, wyrządzają w tym samym czasie szkodę przemysłowi krajowemu, to ta szkoda nie będzie przypisywana zwiększonemu importowi³⁷. Wzrost importu ma mieć charakter wystarczająco niedawny, wystarczająco nagły i wystarczająco znaczący, aby spowodować powstanie szkody lub zagrożenie nią³⁸. Należy przy tym podkreślić, że omawiane środki stanowią odpowiedź na szkodę wyrządzoną „uczciwym” handlem. Dopuszczalność ich zastosowania nie jest więc uzależniona od wystąpienia takich „nieuczciwych” praktyk jak dumping czy subsydia³⁹.

Omawiany przepis pozwala na zastosowanie wskazanych środków tylko w odniesieniu do tego produktu i tylko w takim zakresie i na taki czas, jaki będzie konieczny do zapobieżenia szkodzie lub dla jej naprawienia⁴⁰. Ponadto, w krytycznych okolicznościach, kiedy opóźnienie mogłoby wyrządzić szkodę trudną do naprawienia, państwo może zastosować tymczasowy środek ochronny zgodnie ze wstępnym ustaleniem, że istnieje wyraźny dowód, iż zwiększony import spowodował lub grozi spowodowaniem poważnej szkody⁴¹. Państwo stosujące środki ochronne jest zobowiązane do utrzymania ogólnego poziomu koncesji. W związku z tym państwo to powinno zaproponować adekwatne środki kompensaty handlowej w stosunku do państw, które ucierpią w następstwie wprowadzenia działań ochronnych⁴².

Szczególne postanowienia dotyczące specjalnych środków ochronnych w związku ze zwiększonym importem znajdują się również w art. 5 Porozumienia w sprawie rolnictwa. Dopuszczalność zastosowania takich środków uwarunkowana jest przekroczeniem wartości progowej przez wolumen importu lub import po

³⁷ Art. 4 ust. 2 Porozumienia.

³⁸ Raport Organu Apelacyjnego w sprawie US – Steel Safeguards, pkt. 345–346.

³⁹ Raport Organu Apelacyjnego w sprawie Argentina – Footwear (EC), pkt 94.

⁴⁰ Zgodnie z art. 7 Porozumienia, okres ten co do zasady nie może przekroczyć 4 lat (w razie konieczności może zostać przedłużony; jednak łączny okres stosowania ograniczeń nie może przekroczyć 8 lat).

⁴¹ Art. 6 Porozumienia.

⁴² Art. 8 Porozumienia.

cenie niższej, niż wartość progowa obliczana zgodnie z Porozumieniem. W odróżnieniu od art. XIX GATT, do przesłanek dopuszczalności zastosowania środków przewidzianych przez art. 5 Porozumienia w sprawie rolnictwa nie zalicza się powstania szkody. Szczegółowe przedstawienie tego przepisu wykracza jednak poza granice przyjęte dla niniejszego opracowania.

4.2.4. Zagrożenie równowagi bilansu płatniczego

Art. XII GATT⁴³ pozwala na wprowadzenie ograniczeń handlowych również w celu ochrony zewnętrznej sytuacji finansowej i równowagi bilansu płatniczego państwa. Dopuszczalne jest stosowanie ograniczeń, które są niezbędne do przeciwdziałania bezpośredniej groźbie znacznego zmniejszenia się jej rezerw walutowych (lub powstrzymania tego zmniejszania) lub – w przypadku państwa posiadającego bardzo niskie rezerwy walutowe – dla zapewnienia rozsądnej stopy wzrostu tych rezerw. Zgodnie z art. XV ust. 2 GATT, przy podejmowaniu ostatecznej decyzji państwa będą przyjmować ustalenia Międzynarodowego Funduszu Walutowego w takich sprawach, jak stwierdzenie poważnego zmniejszenia się rezerw, ich bardzo niskiego poziomu oraz rozsądnej stopy wzrostu.

Omawiany przepis pozwala na wprowadzenie ograniczeń importu pod względem jego ilości lub wartości. Natomiast Porozumienie w sprawie postanowień dotyczących bilansu płatniczego nie tylko zezwala na stosowanie środków powiązanych z ceną towaru (*price-based measures*), ale nawet nakazuje ich preferowanie, jako ograniczających handel w mniejszym stopniu. Ograniczenia ilościowe wprowadzane na podstawie art. XII muszą co do zasady być niedyskryminacyjne (art. XIII GATT). Wyjątki od zakazu dyskryminacji przewidziane są w art. XIV GATT.

Podobne do art. XII GATT przepisy zostały zawarte w GATS. Zgodnie z art. XII tego układu, w przypadku poważnych trudności (lub zagrożenia nimi) w zakresie bilansu płatniczego i finansów zagranicznych, państwo może stosować czasowe ograniczenia dla handlu usługami, łącznie z płatnościami lub transferami za transakcje. Ponadto uznaje się, że wyjątkowy nacisk na bilans płatniczy państwa znajdującego się w trakcie rozwoju ekonomicznego lub w okresie transformacji gospodarczej może spowodować konieczność zastosowania ograniczeń w celu zapewnienia, między innymi, utrzymania poziomu rezerw finansowych odpowiedniego dla wprowadzania programu rozwoju gospodarczego lub programu transformacji gospodarczej. Wprowadzając ograniczenia, państwo powinno unikać powodowania zbędnych szkód dla handlowych, gospodarczych i finansowych

⁴³ Szczególna regulacja dotyczy państw rozwijających się (zob. art. XVIII:B).

interesów któregokolwiek innego państwa. Środki zastosowane na podstawie art. XII GATS nie mogą mieć charakteru dyskryminacyjnego ani wykraczać poza to, co jest niezbędne do uporania się z okolicznościami. Muszą też być zgodne z postanowieniami Statutu Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

4.2.5. Zagrożenie integralności i stabilności systemu finansowego

Zgodnie z pkt. 2 lit. (a) Załącznika w sprawie usług finansowych (GATS), państwo nie będzie powstrzymywane przed wprowadzeniem środków zapewniających wewnętrzną spójność i stabilność systemu finansowego. W przypadku kiedy takie środki nie są zgodne z postanowieniami Układu, nie mogą one być stosowane w sposób służący uchylaniu się od zobowiązań i obowiązków państwa wynikających z Układu.

4.2.6. Uprzywilejowanie państw rozwijających się

Uznanie szczególnej sytuacji państw rozwijających zostało wyrażone w preambule Porozumienia WTO, w której państwa członkowskie potwierdzają, że potrzebne są skuteczne wysiłki w celu zapewnienia, by kraje rozwijające się, a zwłaszcza najmniej rozwinięte spośród nich, mogły uzyskać taki udział we wzroście handlu międzynarodowego, jaki odpowiada potrzebom ich rozwoju gospodarczego. Ponadto, w myśl art. XI ust. 2 tego Porozumienia, od krajów uznanych przez ONZ za najmniej rozwinięte będzie wymagać się podjęcia jedynie takich zobowiązań i udzielenia takich koncesji, których zakres będzie zgodny z potrzebami ich indywidualnego rozwoju, potrzebami finansowymi i handlowymi lub możliwościami administracyjnymi i instytucjonalnymi.

Państwa rozwijające się, których gospodarka może zapewnić ludności jedynie niską stopę życiową⁴⁴ i znajduje się we wczesnych stadiach rozwoju, mogą skorzystać z dodatkowych ułatwień przewidzianych w art. XVIII GATT. Przepis ten stanowi wyraz uznania szczególnych potrzeb państw rozwijających się w sferze środków podjętych dla ochrony bilansu płatniczego. Przewidziane w nim warunki są więc wyraźnie odmienne od tych, które mają zastosowanie do państw rozwiniętych na mocy art. XII GATT⁴⁵. Artykuł XVIII pozwala na stosowanie zarówno instrumentów taryfowych, jak i ograniczeń ilościowych.

⁴⁴ Badając, czy gospodarka danego państwa może zapewnić jedynie niską stopę życiową należy brać pod uwagę normalną sytuację, w jakiej znajduje się ta gospodarka. Ocena nie powinna więc być dokonywana w oparciu o wyjątkowe okoliczności, takie jak np. czasowa wyjątkowo korzystna koniunktura na produkty eksportowane przez zainteresowane państwo.

⁴⁵ Raport Panelu z 6.4.1999 r. w sprawie India – Quantitative Restrictions, WT/DS90/R, pkt 600.

Po pierwsze, wskazanym państwom należy umożliwić wprowadzenie ochrony taryfowej niezbędnej przy tworzeniu określonych gałęzi przemysłu. Pod tym pojęciem należy rozumieć również tworzenie nowej gałęzi w ramach istniejącego przemysłu, zasadniczą transformację istniejącego przemysłu, zasadniczy rozwój istniejącego przemysłu, zaspokajającego stosunkowo małą część krajowego popytu, a także odbudowę przemysłu zniszczonego lub znacząco uszkodzonego na skutek wrogich działań lub katastrof naturalnych. Jeżeli zastosowanie środków ochronnych prowadziło do zmiany lub modyfikacji koncesji przyznanej przez państwo rozwijające (wyszczególnionej w załączniku do Układu), zgodnie z art. XVIII ust. 7 powinno ono zaproponować zainteresowanym państwom wyrównanie.

Po drugie, powinny one mieć prawo do stosowania ograniczeń ilościowych z powodu bilansu płatniczego z uwzględnieniem wysokiego poziomu zapotrzebowania importowego, będącego rezultatem programów rozwoju gospodarczego tych państw. Należy przy tym zwrócić uwagę, że warunki, w których państwo rozwijające się może podjąć kroki w celu ochrony bilansu płatniczego, nieco różnią się od warunków określonych w art. XII GATT. Zgodnie z art. XII, ograniczenia mogą zostać wprowadzone dla przeciwdziałania bezpośredniej groźbie znacznego zmniejszenia się rezerw walutowych lub w przypadku bardzo niskich rezerw walutowych, natomiast art. XVIII wymaga groźby lub niedostatecznych rezerw.

Podobnie jak w przypadku art. XII GATT, również w przypadku państw rozwijających się przy podejmowaniu ostatecznej decyzji państwa będą przyjmować ustalenia Międzynarodowego Funduszu Walutowego w takich sprawach, jak stwierdzenie poważnego zmniejszenia się rezerw, ich bardzo niskiego poziomu oraz rozsądnej stopy wzrostu (art. XV ust. 2 GATT). Ograniczenia ilościowe wprowadzane na podstawie art. XVIII muszą co do zasady być niedyskryminacyjne (art. XIII GATT). Wyjątki od zakazu dyskryminacji przewidziane są w art. XIV GATT.

Uprzywilejowana pozycja państw rozwijających się i najmniej rozwiniętych znajduje również wyraz w przepisach następujących porozumień: w sprawie rolnictwa, w sprawie środków ochronnych (art. 9), TBT (w szczególności art. 12) oraz SPS (art. 10).

4.3. Ochrona życia lub zdrowia ludzi, zwierząt i roślin

Istotną rolę wśród ograniczeń swobody handlu odgrywa ochrona życia lub zdrowia ludzi, zwierząt i roślin. Dotyczą jej przepisy GATT (art. XX), GATS (art. XIV), Porozumienia SPS oraz Porozumienia TBT.

Zgodnie z art. XX GATT, żadne z postanowień Układu nie może być interpretowane w sposób stanowiący przeszkodę dla podjęcia przez państwo środków koniecznych do ochrony życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin. Analogiczne przepisy znajdują się w art. XIV GATS. Należy podkreślić, że dopuszczalne jest zastosowanie tylko takich środków, które nie tylko służą ochronie wskazanych wartości, ale są konieczne dla realizacji tego celu. Zgodnie ze poglądem Panelu wyrażonym w sprawie *Thailand-Cigarettes*, działanie jest konieczne, jeżeli nie istnieją alternatywne skuteczne środki zgodne z GATT lub kolidujące z nim w mniejszym stopniu (czy też – jak stwierdził Organ Apelacyjny w sprawie *EC-Asbestos* – w mniejszym stopniu ograniczające handel⁴⁶). Z drugiej jednak strony, to w gestii państwa leży określenie poziomu ochrony, inne państwa mogą jedynie kwestionować konieczność przyjętego środka⁴⁷. W konsekwencji, w przypadku przyjęcia wysokiego poziomu ochrony, dopuszczalne (konieczne) może okazać się wprowadzenie bardziej rygorystycznych środków. W przypadku rozbieżności w ramach opinii naukowych, Panel uznał, że jego rolą nie jest rozstrzyganie sporów naukowych, a jedynie weryfikacja, czy istnieją wystarczające podstawy do stwierdzenia zagrożenia ludzkiego życia lub zdrowia⁴⁸.

Ponadto państwa mają prawo stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych niezbędnych do ochrony życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin, zgodnie z Porozumieniem SPS. Porozumienie wymaga w szczególności, by jakikolwiek środek sanitarny i fitosanitarny był stosowany tylko w niezbędnym zakresie oraz nie miał charakteru dyskryminacyjnego. Poza tym omawiane środki mają być oparte na zasadach naukowych i nie mogą być utrzymywane bez wystarczających dowodów naukowych (art. 2.2 SPS). Państwa mają również zapewnić, że przyjęte przez nie środki opierają się na ocenie ryzyka uwzględniającej metody oceny ryzyka opracowane przez właściwe organizacje międzynarodowe (art. 5.1 SPS). W literaturze trafnie wskazuje się, że Porozumienie SPS (podobnie jak TBT) stanowi podstawę potencjalnie daleko posuniętej ingerencji w sferę autonomii regulacyjnej państw członkowskich. Krajowe akty o charakterze regulacyjnym zazwyczaj mogą bowiem wpływać na handel międzynarodowy⁴⁹.

⁴⁶ Raport Organu Apelacyjnego z 12.3.2001 r. w sprawie *EC-Asbestos*, WT/DS135/AB/R, pkt 172.

⁴⁷ Ibidem, pkt 168; P. van den Bossche, op. cit., s. 606.

⁴⁸ Raport Panelu z 18.9.2000 r. w sprawie *EC-Asbestos*, WT/DS135/R, pkt. 8.181–8.182.

⁴⁹ J. Meltzer, *State Sovereignty and the Legitimacy of the WTO*, „University of Pennsylvania Journal of International Economic Law” 2005, t. 26, s. 720.

Szczególna regulacja zawarta jest w art. 5 ust. 7 Porozumienia. Zgodnie z tym przepisem, w przypadkach, gdy odpowiednie dowody naukowe są niewystarczające⁵⁰, państwo może tymczasowo przyjąć środki sanitarne lub fitosanitarne na podstawie dostępnych stosownych informacji (zasada ostrożności). Państwo może powołać się na ten przepis, jeżeli (1) środek jest przyjmowany przez państwo w sytuacji, w której właściwy materiał naukowy jest niewystarczający, (2) środek jest przyjmowany na podstawie dostępnych istotnych informacji, (3) państwo go stosujące ma dążyć do uzyskania dodatkowych informacji, które mają umożliwić dokonanie bardziej obiektywnej oceny ryzyka i (4) państwo to dokonuje na tej podstawie przeglądu zastosowanych środków w rozsądnym terminie⁵¹. Przepis ten przyznaje więc państwu prawo do podjęcia działań, które co do zasady byłyby niezgodne z art. 2.2 SPS. Jeżeli więc którakolwiek z przesłanek zastosowania art. 5.7 SPS nie zaistniała, państwo jest zobowiązane do zachowania zgodnego z art. 2.2 SPS⁵². W ocenie Panelu, jeżeli warunki przewidziane w art. 5.7 pozostają spełnione, również obowiązek oparcia zastosowanego przez państwo środka na określonej w art. 5.1 SPS ocenie ryzyka nie znajduje zastosowania⁵³.

Ochrona zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi, ochrona życia i zdrowia zwierząt i roślin lub ochrona środowiska zaliczają się także do uzasadnionych celów w rozumieniu art. 2 ust. 2 Porozumienia TBT. Przyjęcie przepisów służących tym celom jest zgodne z Porozumieniem, nawet gdyby ich skutkiem było utrudnienie w handlu. Przepisy techniczne nie mogą jednak ograniczać handlu w stopniu większym niż to konieczne do osiągnięcia celu, biorąc pod uwagę zagrożenia, jakie mogłoby wywołać nieosiągnięcie tego celu.

4.4. Ochrona środowiska

Ochrona środowiska jako taka tylko sporadycznie pojawia się w omawianych aktach jako uzasadnienie dla dopuszczalności ograniczeń w handlu. Wprost odwołuje się do niej Porozumienie TBT, którego art. 2 ust. 2 dopuszcza obowiązywanie krajowych przepisów technicznych służących m.in. ochronie środowiska,

⁵⁰ „Niewystarczające”, tzn., zdaniem Panelu, niewystarczające do dokonania oceny ryzyka zgodnie z art. 5.1 SPS i w rozumieniu Załącznika A(4) (por. raport Panelu z 29.9.2006 r. w sprawie EC-Biotech, WT/DS291/R -WT/DS293/R, pkt 7.3236).

⁵¹ Raport Organu Apelacyjnego z 22.2.1999 r. w sprawie Japan – Agricultural Products II, WT/DS76/AB/R, pkt 89; raport Organu Apelacyjnego z 26.11.2003 r. Japan – Apples, WT/DS245/AB/R, pkt 176.

⁵² Raport Panelu w sprawie EC-Biotech, pkt 7.3219, 7.3252.

⁵³ Raport Panelu w sprawie EC-Biotech, pkt 7.3217.

choćby skutkowały one ograniczeniem handlu. Niemniej również przepisy innych aktów (w szczególności art. XX (b) i (g)) mogą być interpretowane w taki sposób, aby służyć jako podstawa wprowadzenia takich ograniczeń.

Interpretując wskazane przepisy, Organ Apelacyjny zwraca uwagę na zmianę nastawienia społeczności międzynarodowej do problemu ochrony środowiska. Wyrazem tej zmiany jest m.in. odmienne sformułowanie preambuły GATT 1947 i Porozumienia WTO. O ile ta pierwsza wśród celów stosunków handlowych i gospodarczych wskazywała „pełne wykorzystanie światowych zasobów”, o tyle Porozumienie WTO mówi już o „optymalnym wykorzystaniu światowych zasobów zgodnie z celami trwałego rozwoju, mając przy tym na względzie ochronę i zachowanie środowiska”. W ocenie Organu Apelacyjnego, takie sformułowania preambuły muszą wpłynąć na interpretację Układów⁵⁴, ponieważ stanowią one odzwierciedlenie woli państw-stron. Ponadto Organ Apelacyjny wskazuje w tym kontekście na decyzję o ustanowieniu Komitetu ds. Handlu i Środowiska.

Przy powyższym podejściu oba przepisy [art. XX (b) – ochrona życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin oraz art. XX (g) – zachowanie wyczerpywalnych zasobów naturalnych] mogą być wykorzystane jako podstawy dopuszczające wprowadzenie ograniczeń zmierzających do zachowania środowiska. Wskazuje na to Organ Apelacyjny m.in. w sprawie *US-Gasoline*, gdzie podkreśla, że nie kwestionuje prawa państw do podejmowania działań w celu ochrony środowiska, wskazując przy tym właśnie na wspomniane przepisy art. XX (b) i (g)⁵⁵. Przykładowo, w sprawie *US-Shrimp* Organ Apelacyjny uznał, że art. XX (g) nie ogranicza się do zachowania zasobów „mineralnych” bądź „nieożywionych”. Zasoby żywe, choć zdolne do reprodukcji, w pewnych warunkach również są bowiem podatne na „wyczerpanie”⁵⁶. W sprawie *US-Gasoline* z kolei Organ nie zakwestionował poglądu Panelu, jakoby czyste powietrze również można było uznać za wyczerpywalny zasób naturalny w rozumieniu tego przepisu. W literaturze wskazuje się też na potencjalną możliwość wykorzystania art. XX (g) w celu uzasadnienia działań mających na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych⁵⁷.

⁵⁴ Raport Organu Apelacyjnego w sprawie *US-Shrimp*, pkt. 153–155: „it must add colour, texture and shading to our interpretation of the agreements”.

⁵⁵ Raport Organu Apelacyjnego w sprawie *US-Gasoline*, s. 29–30.

⁵⁶ Raport Organu Apelacyjnego w sprawie *US-Shrimp*, pkt. 128–129.

⁵⁷ F.J. Deane, *The WTO, the national security exception and climate change*, „Carbon and Climate Law Review”, 2012, nr 2, s. 154.

4.5. Pozostałe wyjątki

Zarówno GATT (art. XX), jak i GATS (art. XIV), zawierają katalogi tzw. wyjątków ogólnych (niektóre z nich zostały omówione powyżej). Katalogi te pokrywają się tylko w pewnym zakresie. Poza elementami wspólnymi wskazanymi wyżej, oba artykuły stanowią, że żadne z postanowień Układów nie może być interpretowane jako przeszkoda dla podjęcia lub stosowania środków koniecznych do ochrony moralności publicznej oraz niezbędnych dla zapewnienia przestrzegania ustaw i przepisów, które nie są sprzeczne z postanowieniami Układów.

Poza tym, art. XX GATT dopuszcza stosowanie środków (1) dotyczących importu lub eksportu złota lub srebra, (2) dotyczących produktów pracy więźniów, (3) stosowanych w celu ochrony zabytków narodowych, mających wartość artystyczną, historyczną lub archeologiczną. Ponadto przedmiotowy artykuł przewiduje możliwość podjęcia działań (4) stanowiących wykonanie zobowiązań wynikających z umowy towarowej, nieodrzuconej przez państwa-strony Układu (lub zgodnej z kryteriami nieodrzuconymi przez ww. państwa).

Art. XIV GATS zezwala natomiast na ustanowienie środków (1) niezgodnych z zasadą traktowania narodowego, jeżeli różnica w traktowaniu ma na celu zapewnienie sprawiedliwego lub skutecznego nakładania albo poboru podatków bezpośrednich w odniesieniu do usług lub usługodawców innych państw, (2) niezgodnych z zasadą najwyższego uprzywilejowania, pod warunkiem że różnica w traktowaniu jest skutkiem porozumienia o unikaniu podwójnego opodatkowania.

5. Podsumowanie

Istotnym wyzwaniem dla systemu handlu światowego jest wyważenie między dążeniem do zapewnienia wolnego handlu a koniecznością ochrony innych wartości, istotnych zarówno z punktu widzenia państwa członkowskiego, jak i jednostek. Prawo WTO dopuszcza ochronę takich interesów (w tym interesów o charakterze ekonomicznym), nawet gdyby miało to prowadzić do ograniczenia swobody handlu. Możliwość powołania się na określone w prawie WTO wyjątki podlega kontroli w ramach procedury rozstrzygania sporów w ramach WTO, przy czym margines swobody, jakim dysponują państwa, jest różny w zależności od powołanego przez państwo interesu publicznego. Opracowanie stanowi przedstawienie podstawowych unormowań WTO w tym zakresie.

References:

R. Alford, The Self-Judging WTO Security Exception, „Utah Law Review” 2011, no 3

M. Andenas and S. Zleptnig, Proportionality: WTO law in comparative perspective, „Texas International Law Journal” 2007, vol. 3, no 42.

P. van den Bossche, The Law and Policy of the World Trade Organization, Cambridge 2005

F.J. Deane, The WTO, the national security exception and climate change, „Carbon and Climate Law Review”, 2012, no 2

C. Doyle, Gimme Shelter: The Necessary Element of GATT Article XX in the Context of the China-Audiovisual Products Case, „Boston University Int’l Law Journal” 2011, vol. 29

J.A. McMahon, The Agreement on Agriculture, [in:] P.F.J. Macrory, A.E. Appleton, and M.G. Plummer (ed.), The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis, Springer 2005, vol. I,

J. Meltzer, State Sovereignty and the Legitimacy of the WTO, „University of Pennsylvania Journal of International Economic Law” 2005, vol. 26

Y. Ngangjoh-Hodu, Relationship of GATT Article XX Exceptions to Other WTO Agreements, „Nordic Journal of International Law”, 2011, vol. 80, no 2.