

Odpowiedzialność państw w Światowej Organizacji Handlu

Autor: Bartosz Ziemblicki¹ Recenzent:

dr hab. Elżbieta Karska

1. Członkostwo w WTO

Światowa Organizacja Handlu (ang. *World Trade Organization*, dalej WTO) jako organizacja międzynarodowa jest kontynuacją istniejącego od 1947 roku Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu (ang. *General Agreement on Tariffs and Trade*, dalej GATT). GATT w zamierzeniu nigdy nie miał być organizacją międzynarodową. Taką organizacją, która obok Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju miała zajmować się globalną gospodarką, miała być Międzynarodowa Organizacja Handlu (ang. *International Trade Organization*, dalej ITO)². Jej głównym zadaniem miała być liberalizacja zasad światowego obrotu gospodarczego. ITO nigdy jednak nie powstało, bowiem Karta Hawańska, będąca statutem organizacji, nie została ratyfikowana przez Kongres Stanów Zjednoczonych³, które były pomysłodawcą całego projektu⁴. GATT był zaledwie porozumieniem w sprawie taryf celnych i handlu, jednakowoż względy pragmatyczne

¹ Bartosz Ziemblicki - doktorant w Katedrze Prawa Międzynarodowego I Europejskiego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, aplikant radcowski. Ukończył studia prawnicze oraz studia ekonomiczne na tym samym wydziale. Jego zainteresowania naukowe obejmują międzynarodowe i europejskie prawo gospodarcze.

² Nawet obecnie art. 3 ust. 5 Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu zawarto zapis, że „w celu osiągnięcia większej spójności w formułowaniu globalnej polityki gospodarczej WTO będzie współpracować według właściwości z Międzynarodowym Funduszem Walutowym oraz z Międzynarodowym Bankiem odbudowy i Rozwoju i jego afiliowanymi agendami”.

³ P. Stoli, F. Schorkopf, *WTO - World Economic Order, World Trade Law*; Boston 2006, s. 12.

⁴ E. Kawecka-Wyrzykowska, *Rola GATT w rozwoju handlu międzynarodowego*, [w:] J. Kaczurba, E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Polska w WTO*, Warszawa 2002, s. 18.

przesądziły o tym, że odegrał znacznie większą rolę w historii. W sytuacji braku wyspecjalizowanej organizacji światowej w dziedzinie handlu nadano GATT pewne sformalizowane struktury, czyniąc z porozumienia organizację. GATT funkcjonował w ten sposób przez blisko 50 lat, mimo że nigdy nie był organizacją międzynarodową w pełnym tego słowa znaczeniu.

W 1995 roku powołano do życia nową organizację wyspecjalizowaną do spraw globalnego handlu - była to właśnie WTO. Od tej pory GATT sprawuje funkcję, która była dla niego pierwotnie przewidziana - jest jednym z porozumień w ramach WTO. Porozumienie ustanawiające WTO⁵ zawiera 4 załączniki, wymieniające porozumienia wchodzące w skład systemu WTO. Trzy z tych załączników stanowią obligatoryjne dla wszystkich, integralne części Porozumienia. Pierwszy obejmuje przede wszystkim wspomniany wyżej GATT, a także Układ ogólny w sprawie handlu usługami (ang. *General Agreement on Trade in Services*, GATS) i Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (ang. *the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, TRIPS) oraz między innymi Porozumienie w sprawie barier technicznych w handlu (ang. *The Agreement on Technical Barriers to Trade*, Porozumienie TBT), Porozumienie w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych (ang. *the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*, Porozumienie SPS), Porozumienie w sprawie rolnictwa (ang. *Agreement on Agriculture*) czy Porozumienie w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych (ang. *Agreement on Subsidies and Countermeasures*, zwane SCM).

Drugi załącznik obejmuje jedynie Uzgodnienie w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzygnięcie sporów (ang. *Dispute Settlement Understanding*, DSU). Trzeci obejmuje wyłącznie Mechanizm przeglądu polityki handlowej (ang. *Trade Policy Review Mechanism*, TPRM). Natomiast czwarty, fakultatywny załącznik obejmuje przykładowo Porozumienie w sprawie handlu samolotami cywilnymi (ang. *Agreement on Trade in Civil Aircraft*).

Fakt, iż prawie wszystkie porozumienia WTO są obligatoryjne dla członków organizacji, wynika z przyjętej zasady tak zwanego „jednego przedsięwzięcia” (ang. *single undertaking*)⁶, ustanowionej w Akcie

⁵ Dz. U. z 1995 r, Nr 98, poz. 483.

⁶ Por. M. Hilf, *The ECJ's Opinion 1/94 on the WTO. No Surprise, but Wise?*,

końcowym zawierającym wyniki wielostronnych negocjacji handlowych Rundy Urugwajskiej⁷ (ang. *Final Act Embodying the Result of Multilateral Trade Negotiations*). Punkt pierwszy tego Aktu stanowi:

„Zebrani w celu zakończenia wielostronnych negocjacji handlowych Rundy Urugwajskiej, przedstawiciele rządów i Wspólnot Europejskich, członkowie Komitetu Negocjacji Handlowych uzgadniają, że Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (zwane w dalszej części niniejszego Aktu Końcowego "Porozumieniem WTO"), deklaracje i decyzje ministerialne, jak również Uzgodnienie w sprawie zobowiązań dotyczących usług finansowych, w formie załącznika, zawierają wyniki ich negocjacji i stanowią integralną część niniejszego Aktu Końcowego”.

2. Naruszenie porozumień WTO

Na czym polegać może naruszenie porozumień WTO? Podstawowe zasady liberalizacji handlu zostały uregulowane w art. I, III i XI GATT. Zasadniczo GATT zakazuje dyskryminacji w handlu wszelkimi towarami. Artykuł I dotyczy klauzuli największego uprzywilejowania (ang. *most favoured nation clause*) i stanowi, że „wszelkie korzyści, ulgi, przywileje lub zwolnienia przyznawane przez jakąkolwiek układającą się stronę[^] jakiegokolwiek produktowi pochodzącemu z jakiegokolwiek innego kraju lub przeznaczonemu do niego będą niezwłocznie i bezwarunkowo rozciągnięte na podobny produkt pochodzący z terytoriów lub przeznaczony do terytoriów wszystkich innych układających się stron”. Kluczowe jest tutaj określenie „podobny”, które w razie wątpliwości wymaga przeprowadzenia wypracowanego w doktrynie testu podobieństwa⁸.

Z kolei art. III zawiera tzw. klauzulę narodową (ang. *national clause*), która stanowi, że „wewnętrzne podatki i inne wewnętrzne opłaty, jak również ustawy, przepisy i wymogi wpływające na sprzedaż, oferowanie do sprzedaży na rynku wewnętrznym, zakup, przewóz, dystrybucję lub użytkowanie produktów oraz wewnętrzne przepisy ilościowe

"European Journal of International Law" 1995, nr 6, s. 246 i 258; R. Tarasofsky, A. Palmer, *The WTO in crisis: lessons learned from the Doha negotiations on the environment*, "International Affairs" 2006, nr 82 (5), s. 899 i 909; R. McCormick, *A Qualitative Analysis of the WTO s Role on Trade and Environment Issues*, "Global Environmental Politics" 2006, nr 6 (1), s. 108.

⁷ Dz. Urz. WE L z 23 grudnia 1994 r.

⁸ Sprawa DS-135 *EC-Asbestos*, raport Organu Apelacyjnego, akapit 85.

wymagające mieszania, przetwarzania lub użytkowania tych produktów w określonych ilościach lub proporcjach, nie powinny być stosowane do produktów importowanych lub produktów krajowych w sposób stwarzający ochronę produkcji krajowej".

Ponadto art. XI GATT stanowi ogólny zakaz stanowienia bądź utrzymywania ograniczeń ilościowych w handlu. Przesądza on, że dopuszczalne regulacje w tym zakresie możliwe są jedynie poprzez taryfy celne.

Każdy zastosowany przez państwa środek prawny, ograniczający import towarów z innego kraju, może być zakwestionowany jako dyskryminujący na podstawie powyższych przepisów. Jeżeli środek taki zostanie uznany za naruszający te regulacje, może mimo tego być zgodny z prawem WTO, o ile zalicza się do ogólnych wyjątków wymienionych w art. XX GATT. Wyjątki te obejmują między innymi środki: a) konieczne do ochrony moralności publicznej, b) konieczne do ochrony życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin, c) dotyczące importu lub eksportu złota lub srebra, e) dotyczące produktów pracy więźniów, f) stosowane w celu ochrony zabytków narodowych, mających wartość artystyczną, historyczną lub archeologiczną, czy też g) dotyczące zachowania wyczerpywalnych zasobów naturalnych, jeżeli środki takie są stosowane łącznie z ograniczeniami produkcji lub konsumpcji krajowej. Dodatkowe przesłanki zastosowania tych szczególnych środków to 1) zakaz korzystania z nich w sposób stwarzający możliwość stosowania samowolnej lub nieusprawiedliwionej dyskryminacji w stosunkach między krajami, w których panują te same warunki, bądź 2) stosowania ukrytych ograniczeń w handlu międzynarodowym. Jeszcze jedną przesłanką (3) jest sformułowany w orzecznictwie wymóg konieczności⁹. Jeśli jednak środek narusza zakaz dyskryminacji i nie może być zakwalifikowany jako dopuszczalny wyjątek, powstaje problem odpowiedzialności państwa za naruszenie porozumień.

3. Procedura rozstrzygnięcia sporów w WTO

Można ogólnie powiedzieć, że WTO, mające na celu liberalizację handlu, dysponuje dwoma środkami do osiągnięcia tego celu. Pierwszy jest

⁹ Por. sprawa DS-161 *Korea - Various Measures on Beef*, raport Organu Odwoławczego, akapit 160 i następne.

legislacyjny - WTO stanowi wspólne ramy instytucjonalne dla stosunków handlowych¹⁰. Drugi jest judykacyjny¹¹, bowiem WTO, w przeciwieństwie do GATT, dysponuje już bardzo wyspecjalizowanym systemem rozstrzygania sporów. Uregulowany jest on przez wspomniane wyżej DSU. Jego stałymi organami są Organ Rozstrzygania Sporów (ang. *Dispute Settlement Body*, DSB) oraz Organ Apelacyjny, wybieranymi zaś *ad hoc* są zespoły orzekające zwane panelami¹².

Komentarza wymaga sama definicja „sporu” w prawie WTO. Otóż zgodnie z DSU, spór oznacza sytuację, w której jedno z państw uzna, że w wyniku środków podjętych przez inne państwo członkowskie jakakolwiek korzyść mu należna na podstawie prawa WTO została bezpośrednio lub pośrednio naruszona¹³ i państwo to skorzysta z konsultacji bądź rozstrzygnięcia sporu w ramach procedur DSU¹⁴. Z tej skomplikowanej, bo rozrzuconej po DSU definicji, wynika, że nie każdy spór poddany zostaje procedurze jego rozstrzygnięcia *sensu stricto*. Już bowiem konsultacje na podstawie DSU statuują spór na forum WTO. Trzecią alternatywą jest skorzystanie przez strony z instytucji dobrych usług, pojednania i mediacji oraz arbitrażu. Te procedury są jednak całkowicie dobrowolne, mało sformalizowane i stanowią bardziej instrument wspomagający rozstrzygnięcie sporu niż go zastępujący¹⁵.

Celami systemu rozstrzygania sporów w WTO są:

- 1) bezpieczeństwo i przewidywalność w wielostronnym systemie handlu,
- 2) zabezpieczenie praw i obowiązków państw członkowskich¹⁶ oraz 3) „osiągnięcie zadowalającego rozwiązania sprawy”¹⁷. Ten ostatni cel jest szczególnie istotny¹⁸, bo w praktyce odróżnia prawo WTO od ogólnych zasad prawa międzynarodowego, o czym będzie mowa dalej.

Art. 3 ust. 7 DSU zawiera hierarchię sposobów rozstrzygnięcia konfliktu. W pierwszej kolejności zatem „należy wyraźnie preferować rozwiązania wzajemnie akceptowalne dla stron sporu i zgodne

¹⁰ Porozumienie WTO, art. II ust. 1.

¹¹ DSU, art. I ust. 1.

¹² DSU, art. 2.

¹³ DSU, art. 3 ust. 3.

¹⁴ DSU, art. 1

¹⁵ DSU, art. 5 i art. 25.

¹⁶ DSU, art. 3. ust. 2.

¹⁷ DSU, art. 3 ust. 4.

¹⁸ Pewnie dlatego został powtórzony w tekście w art. 3 ust. 7 DSU.

z porozumieniami". Jeśli ten punkt zawiedzie, a zaskarżone środki zostaną uznane za niezgodne z porozumieniami WTO, to w drugiej kolejności należy „doprowadzić do wycofania środków będących przyczyną sporu". Jeśli chodzi o rekompensatę za naruszenie prawa, to „winna (ona) mieć zastosowanie jedynie wówczas, gdy natychmiastowe wycofanie środka jest niewykonalne i będzie tymczasowym rozwiązaniem do czasu wycofania środka niezgodnego z porozumieniem wymienionym". Dopiero rozwiązaniem ostatecznym jest „zawieszenie stosowania koncesji lub wykonania innych zobowiązań wynikających z porozumień" w stosunku do państwa dokonującego naruszeń.

Jak wskazano wyżej, państwo członkowskie może rozpocząć dochodzenie swoich praw od konsultacji. Wówczas państwo, do którego wniosek o konsultacje został skierowany, ma obowiązek odpowiedzieć w ciągu 10 dni i przystąpić do konsultacji w ciągu 30 dni lub w terminie wspólnie uzgodnionym¹⁹. Jeśli konsultacje nie przyniosą rezultatu przed upływem 60 dni od dnia otrzymania wniosku przez państwo oskarżone

o naruszenie, wówczas państwo skarżące może żądać ustanowienia zespołu orzekającego. Termin ten może zostać skrócony, jeśli strony zgodnie oświadczą, że nie dojdą do porozumienia²⁰. W przypadkach nagłych, a w szczególności gdy chodzi o dobra szybko psujące się, powyższe terminy 30- i 60-dniowe ulegają skróceniu do 10 i 20 dni²¹.

Rozstrzygnięciem sporu w ścisłym sensie²² zajmuje się teoretycznie Organ Rozstrzygania Sporów (składający się z przedstawicieli państw członkowskich), w którego gestii leży z jednej strony powoływanie zespołów orzekających i przyjmowanie ich sprawozdań oraz sprawozdań Organu Apelacyjnego, z drugiej zaś nadzór nad wdrażaniem postanowień

i zaleceń oraz udzielaniem upoważnień do zawieszenia koncesji i innych zobowiązań²³. W praktyce jednak to właśnie panele i Organ Apelacyjny wydają werdykty, bowiem są one później automatycznie przyjmowane przez ORS. Ów automatyzm wynika z faktu, że raport nie zostaje przyjęty wyłącznie w przypadku, gdy w ORS jest konsensus przeciwko jego

¹⁹ DSU, art. 4 ust. 3.

²⁰ DSU, art. 4 ust. 7.

²¹ DSU, art. 4 ust. 8.

²² Czyli jako organ quasi-sądowy.

²³ DSU, art. 2, ust. 1.

przyjęciu²⁴. W praktyce taka sytuacja nigdy nie miała miejsca.

Panel składa się z 3 osób (lub na życzenie strony sporu z 5)²⁵, zaś Organ Apelacyjny z 7²⁶. Czas rozstrzygnięcia sprawy przez panel nie powinien przekroczyć 6 miesięcy, a w sprawach pilnych 3²⁷. Dysponuje on prawem do zbierania informacji i zasięgania porad technicznych²⁸, a jego obrady są poufne²⁹. Ma obowiązek wysłuchania wszystkich państw członkowskich zainteresowanych sporem.³⁰ Organ Apelacyjny orzeka w sprawach odwołań od raportów paneli. Odwołanie może wnieść jedynie strona w sporze³¹. Postępowanie w drugiej instancji nie powinno zasadniczo trwać dłużej niż 60 dni, a w żadnym wypadku dłużej niż 90 dni³². Istotne jest, że apelacja jest ograniczona wyłącznie do weryfikacji aspektów prawnych, o których traktuje raport, a także interpretacji prawnej dokonanej przez panel³³. Jeśli strony sporu nie uzgodnią inaczej, okres od powołania zespołu orzekającego przez DSB do rozpatrzenia przez DSB raportu tegoż zespołu lub Organu Apelacyjnego nie powinien, jako zasada ogólna, przekroczyć 9 miesięcy, gdy nie złożono apelacji lub 12 miesięcy, gdy apelacja została złożona³⁴.

Co się dzieje, gdy rzeczywiście panel lub Organ Apelacyjny stwierdzi naruszenie porozumień WTO? W pierwszej kolejności zaleci on zainteresowanemu państwu doprowadzenie do zgodności z tymi porozumieniami. Opcjonalnie może też wskazać sposób, w jaki członek ma to zrobić. Oczywiście powyższe zalecenia nie mogą wpływać na zakres praw i obowiązków ustanowionych w prawie WTO³⁵. Członek, który naruszył prawo WTO, ma obowiązek poinformować Organ Rozstrzygania Sporów o swych zamiarach w zakresie wykonania zaleceń i postanowień DSB. Jeśli jednak ze względów praktycznych natychmiastowe wykonanie zaleceń nie

²⁴ DSU, art. 16 ust. 4 i art. 17 ust. 14.

²⁵ DSU, art. 8 ust. 5.

²⁶ DSU, art. 17 ust. 1.

²⁷ DSU, art. 12 ust. 8.

²⁸ DSU, art. 13 ust. 1.

²⁹ DSU, art. 14.

³⁰ DSU, art. 10 ust. 2.

³¹ DSU, art. 17 ust. 4.

³² DSU, art. 17 ust. 5.

³³ DSU, art. 17 ust. 6.

³⁴ DSU, art. 20.

³⁵ DSU, art. 19.

jest możliwe, zainteresowanemu państwu przyznany będzie rozsądny okres czasu na ich wykonanie. Pojęcie „rozsądnego okresu” nie zostało doprecyzowane co do czasu trwania. Oznacza ono jedno z trzech rozwiązań. W pierwszej kolejności jest to okres zaproponowany przez zainteresowanego członka, jeśli zostanie on zaakceptowany przez Organ. W razie braku zgody Organu będzie to okres wzajemnie uzgodniony przez strony sporu w ciągu 45 dni od przyjęcia zaleceń. Jeśli i ten sposób zawiedzie, okres zostanie ustalony przez wiążący arbitraż w ciągu 90 dni od przyjęcia zaleceń lub postanowień. W tym trzecim przypadku „rozsądny okres” nie powinien przekroczyć 15 miesięcy od przyjęcia raportu przez Organ³⁶. Jeżeli zainteresowane państwo będzie wykonywać nałożone przez Organ Rozstrzygania Sporów obowiązki w sposób budzący wątpliwości, sprawa znów trafi do pierwotnego panelu, który rozstrzyga ją w ciągu 90 dni³⁷.

Jak wynika z przytoczonej wyżej hierarchii środków rozwiązywania konfliktów, oprócz szukania rozwiązania kompromisowego, względnie wycofania środków będących przyczyną sporu, istnieje także możliwość rekompensaty (wyrównania) oraz wycofania koncesji³⁸. Wyrównanie jest całkowicie dobrowolne, przez co nie ma praktycznego zastosowania. Zgody na zawieszenie koncesji udziela Organ Rozstrzygania Sporów. Podkreśla się jednak, że zawieszenie koncesji lub innych zobowiązań jest tymczasowym środkiem dostępnym jedynie w przypadku gdy zalecenia nie zostały wykonane w rozsądnym czasie³⁹.

Wyboru zobowiązań, które mają być zawieszane, dokonuje się według trzech zasad. W pierwszej kolejności należy zawiesić koncesje w zakresie tego samego sektora handlowego. Jeśli byłoby to niewykonalne lub nieskuteczne, należy zbadać możliwość zawieszenia koncesji lub zobowiązań w stosunku do innych sektorów. Jeśli natomiast i takie zawieszenie okaże się niewykonalne lub nieskuteczne, a okoliczności są wystarczająco poważne, to zawiesić można zobowiązanie wynikające z innego porozumienia WTO niż to, które pierwotnie zostało naruszone⁴⁰. Co się tyczy zaś poziomu ich zawieszenia, to powinien on być odpowiedni

³⁶ DSU, art. 21 ust. 3.

³⁷ DSU, art. 21 ust. 5.

³⁸ DSU, art. 22 ust. 1.

³⁹ DSU, art. 22 ust. 8.

⁴⁰ DSU, art. 22 ust. 3.

do poziomu zniweczenia lub naruszenia korzyści⁴¹.

Generalnie system rozstrzygania sporów w WTO jest oceniany dobrze i stawiany za wzór dla innych organizacji⁴². Po pierwsze wysoko ocenić należy zasadę negatywnego konsensusu przy przyjmowaniu raportów paneli i Organu Apelacyjnego. Stanowi ona, że raport taki zostaje przyjęty, chyba że wszystkie państwa członkowskie się temu sprzeciwią. Jest to odwrócenie zasady obowiązującej za czasów GATT. Do innych pozytywów zaliczyć należy wprowadzenie terminów, stałych organów (Organ Rozstrzygania Sporów, Organ Apelacyjny) i dwuinstancyjności. Sformalizowano proces rozstrzygania sporów na wzór quasi-sądowy, sam zaś system stał się obowiązkowy a nie dobrowolny. Najlepszym dowodem zaufania państw członkowskich do tego systemu jest fakt, że rzeczywiście często czynią one z niego użytek.

4. Egzekwowanie odpowiedzialności państw w WTO

Jedną z podstawowych cech prawa międzynarodowego publicznego jest jego zdecentralizowanie. Konsekwencją tej decentralizacji jest ogólny brak dobrze rozwiniętych mechanizmów egzekucyjnych. W przeciwieństwie do krajowych porządków prawnych istnieje więc w prawie międzynarodowym konieczność sięgania po środki odwetowe⁴³. Środki odwetowe bywają nazywane różnie; np. retaliacje, przeciwsrodki lub zawieszenie koncesji⁴⁴. Ograniczenie możliwości ich stosowania wynika w prawie międzynarodowym bądź z zasady proporcjonalności, bądź z prawa zwyczajowego⁴⁵.

Za czasów GATT kwestie środków odwetowych regulowały jedynie art. XXII (konsultacje) i XXIII (środki odwetowe) Układu. Tylko jeden raz zdarzyło się, aby zastosowane zostały środki odwetowe⁴⁶. Alternatywnie stosowano retaliacje pośrednie, poprzez modyfikację list koncesyjnych⁴⁷

⁴¹ DSU, art. 22 ust. 4.

⁴² E. Petersmann, *The GATT/WTO Dispute Settlement System*, Londyn 1997, s. 56.

⁴³ D.J. Bederman, *Counterintuiting Countermeasures*, "The American Journal of International Law" 2002, vol. 96, nr 4, s. 818.

⁴⁴ P. Szewedo, *Środki odwetowe w prawie Światowej Organizacji Handlu*, Warszawa 2008, s. 25 in.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 36.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 59.

⁴⁷ Art. XXVIII GATT.

bądź tzw. „klauzulę ucieczki”⁴⁸. Niemniej egzekwowanie odpowiedzialności państw za naruszenia GATT było marginalne. Wynikało to z trzech głównych powodów: 1. usankcjonowanie retaliacji wymagało konsensusu wszystkich państw, a więc także tego państwa, wobec którego miały zostać wymierzone, 2. brak było określonych terminów dotyczących procedur rozstrzygnięcia spraw, więc były one przedłużane w nieskończoność, 3. czynniki ekonomiczne sprawiały że państwu biednym bardziej opłacało się znieść naruszenie niż próbować egzekwować swoje prawa.

Kompromisowy system rozstrzygnięcia sporów został utrzymany także w WTO. Spory na forum WTO (a wcześniej GATT) są specyficzne i sposoby ich rozwiązywania różnią się od ogólnych zasad prawa międzynarodowego. Po pierwsze przesłanką odpowiedzialności w prawie międzynarodowym jest naruszenie normy prawnej. Tymczasem przesłanką odpowiedzialności w WTO jest zniweczenie lub naruszenie korzyści⁵⁰. Naruszenie zobowiązań wynikających z GATT jest sprawą drugorzędną⁵¹. Fakt ten niejako konstytuuje cechę „antylegalizmu” w systemie rozstrzygnięcia sporów WTO. Na marginesie należy dodać, że wyodrębnienie dwóch pojęć, a mianowicie „zniweczenia” oraz „naruszenia” korzyści, nie znajduje uzasadnienia w świetle orzecznictwa WTO. Pojęcie zaś „korzyści” odnosi się do wysokości handlu, która istniałaby, gdyby naruszenie nie wystąpiło. Wynikiem tego podejścia jest wyznaczanie poziomu zawieszanych koncesji tzw. metodą *counter/actuals* (hipotetycznego stanu faktycznego)⁵².

Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest odpowiedzialność państwa za zniweczenie lub naruszenie korzyści mimo braku naruszenia porozumień WTO, a także brak odpowiedzialności państwa za naruszenia porozumień WTO, jeśli nie skutkuje ono zniweczeniem lub naruszeniem korzyści. Oba te przypadki wymagają jednak komentarza.

Jeśli chodzi o naruszenie porozumienia, które teoretycznie nie skutkuje naruszeniem korzyści innego państwa, to mamy tu do czynienia z odwróceniem ciężaru dowodu. Art. 3 ust. 8 DSU stanowi bowiem,

⁴⁸ Art. XIX GATT, regulujący nadzwyczajne działania dotyczące importu określonych produktów.

⁴⁹ P. Szewo, *op. cit.* 82.

⁵⁰ DSU, art. 3 ust. 3, art. 22 ust. 3 pkt a.

⁵¹ Por. GATT, art. XXIII ust. 1, a także DSU art. 26.

⁵² P. Szewo, *op. cit.*, s. 87-88.

że działanie naruszające prawo będzie *prima facie* oznaczało zniweczenie lub naruszenie. Oznacza to zatem, że normalnie istnieje domniemanie, że złamanie zasad ma szkodliwy skutek dla Członków stron porozumienia.

Jeśli zaś chodzi o naruszenie korzyści bez naruszania porozumień, to miało ono większe znaczenie za czasów GATT. Obecnie pozostałe porozumienia WTO, a w szczególności Porozumienie SCM, sprawiły, że takie naruszenie jest mało prawdopodobne w praktyce⁵³.

Drugą charakterystyczną cechą rozwiązywania sporów w WTO jest to, że celem nie jest tu ustalenie, kto jest winny i w jaki sposób powinien naprawić szkodę. Celem jest osiągnięcie kompromisu i zapewnienie płynności handlu oraz osiągnięcie stanu przestrzegania porozumień przez wszystkich członków organizacji⁵⁴. Jak wspomniano wyżej rekompensata retrospektywna w ogóle nie jest stosowana. Co więcej, w praktyce orzeczniczej w WTO można zauważyć tendencję do maksymalizacji legitymacji decyzji⁵⁵. Panele i Organ Apelacyjny starają się znaleźć rozwiązanie zadowalające dla obu stron sporu. Niemniej metoda *counterfactuals* daje ekspertom rozstrzygającym spór sporo swobody przy określaniu wysokości utraconych korzyści, których to wysokości nie muszą nawet uzasadniać.

Kolejną różnicą jest przedmiot środków odwetowych. W ogólnym prawie międzynarodowym nie ma obowiązku, by środki odwetowe dotyczyły zobowiązań analogicznych do tych, które naruszyła druga strona. Wynika to głównie z braku możliwości stosowania podobnych środków w wielu dziedzinach (np. w sferze praw człowieka). Zastosowanie środków podobnych z pewnością zwiększa prawdopodobieństwo uznania ich za spełniające kryteria proporcjonalności i konieczności, ale nie jest to obligatoryjne. Na gruncie WTO taki obowiązek istnieje i został uregulowany w przytoczonym wyżej art. 22 ust. 3 DSU. Do WTO została natomiast inkorporowana z ogólnego prawa międzynarodowego zasada proporcjonalności środków odwetowych. Wyraża się ona w ekonomicznej równoważności tych środków względem naruszonych zobowiązań⁵⁶.

Zasadniczo na gruncie prawa międzynarodowego ocena naruszenia prawa i jego konsekwencji leży w gestii państw. W WTO jest inaczej.

⁵³ E. Petersmann, *op. cit.*, s. 150.

⁵⁴ DSU, art. 3 ust. 3 i art. 3 ust. 7.

⁵⁵ Tak P. Szewo, *op. cit.*, s. 143.

⁵⁶ Przesądza o tym brzmienie przepisu art. 22 ust. 4 DSU.

W przypadku przekonania o takim naruszeniu, państwo ma obowiązek skorzystania z DSU⁵⁷. Taka centralizacja spraw spornych występuje jednak jedynie na etapie ich rozstrzygania. Ich egzekucja leży już bowiem w gestii uprawnionych państw⁵⁸.

Szczególne regulacje w zakresie odpowiedzialności państw w WTO dotyczą dziedziny subsydiów. Po pierwsze państwo skarżące nie musi w ogóle wykazywać zniweczenia lub naruszenia korzyści, bowiem subsydia eksportowe są całkowicie zakazane w WTO. Po drugie zakaz ten stosuje się *erga omnes*, więc każde państwo ma legitymację do wniesienia skargi. Po trzecie wreszcie wysokość ewentualnych retaliacji określana jest na podstawie wysokości udzielonych subsydiów, a nie zniweczonych korzyści, co wynika z punktów wcześniejszych⁵⁹. Na marginesie należy dodać, że bezwzględny zakaz stosowania subsydiów eksportowych oraz ich szczególne uregulowanie w prawie WTO bywają w doktrynie krytykowane⁶⁰.

Podstawową funkcją retaliacji w WTO pozostaje egzekucja zaleceń Organu Rozstrzygania Sporów. Dodatkowo zawieszenie koncesji i uprawnień pełni znaczącą rolę w przywracaniu równowagi handlowej między członkami, lecz wyraźnie ma znaczenie drugoplanowe wobec funkcji głównej. Mimo iż zalecenia oraz zawieszenie uprawnień są nakładane nawet wbrew woli zainteresowanego państwa, nie można przypisać im funkcji odstraszającej. Jest tak dlatego, że WTO nie dopuszcza stosowania środków o charakterze punitywnym ani nie przewiduje obowiązku naprawienia szkody.

Mimo wielu niewątpliwych zalet systemu rozstrzygania sporów w WTO, mankamentem pozostaje duża odporność silnych gospodarczo państw na stosowane w nim sankcje. Chodzi przede wszystkim o Stany Zjednoczone i Wspólnoty Europejskie (teraz Unię Europejską), na których retaliacje ze strony innych członków WTO nie są w stanie wywrzeć

⁵⁷ DSU, art. 22 ust. 2 pkt a.

⁵⁸ Zgodnie z art. 22 DSU.

⁵⁹ P. Szvedo, *op. cit.* 183.

⁶⁰ Por. R.Z. Lawrence, N. Stankard, *Should Export Subsidies be Treated Differently ?*, s. 32; dostępny pod adresem <http://www.hks.harvard.edu/fs/rlawrence/Export%20Subsidies%20-%20Lawrence%20Stankard.pdf?search=%22Should%20Export%20Subsidies%20be%20Treated%20Differently%22>, 3.10.2010.

dostatecznej presji⁶¹. Można powiedzieć, że wdrożenie odpowiednio dotkliwych retaliacji możliwe jest tylko w przypadku państw, które są w stanie ponieść ich ciężar ekonomiczny. Nic więc dziwnego, że obecnie jedynie państwa rozwijające się popierają zreformowanie DSU w kierunku dalszego upodobnienia go do procedury sądowej⁶².

Responsibility of States at the World Trade Organization

The general WTO rules for trade liberalization are set forth in Article I (most favored nation clause), Article III (national clause) and Article XI (prohibition of trade restrictions other than tariffs) of the GATT and forbid discrimination in trade. Once these provisions have been breached by a trade measure, such action may still be consistent with WTO law, insofar as it is covered by the general exceptions of Article XX GATT. These exceptions constitute an adoption or enforcement of measures necessary to protect public morals, human, animal or plant life or health, and other. It is critical, however, that such measures cannot be applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction.

If any WTO member state considers that another contracting party breached WTO law and nullified or impaired benefit accruing to it under the General Agreement, a dispute under the Dispute Settlement Understanding may arise. The purpose of the dispute settlement mechanism is to provide security and predictability to the multilateral trading system, to preserve the rights and obligations of members under covered agreements and to clarify the existing provisions, and to achieve mutually satisfactory settlement. A hierarchy of preferable solutions is as follows: finding mutually acceptable solution, securing withdrawal of the measures concerned, provision of compensation, suspending the application of concessions or other obligations. When a decision has been taken, the state concerned is to comply with recommendations. If immediate

⁶¹ P. Szwedo, *op. cit.* s. 276.

⁶² *Ibidem*, s. 333.

compliance is impracticable, the state may be granted a reasonable period of time in which to do so. The reasonable period of time is the period of time proposed by the state concerned (provided such period is approved by the Dispute Settlement Body, a period of time mutually agreed by the parties (within 45 days) or a period of time determined through binding arbitration within 90 days. Should the concessions be suspended, they should belong to the same sector or at least be regulated under the same agreement.

The WTO dispute settlement procedure is regarded as highly efficient. Its most important features include the negative consensus rule (decision in the dispute settlement is adopted unless all members are against it), strict time limits, fixed dispute settlement organs, two instances, formalized procedure and mandatory dispute settlement system.

In sum, the specific features of enforcement of the WTO dispute settlement decisions are as follows: requirement of nullification and impairment of benefits, compromise as a preferable outcome of dispute settlement, retaliation similar to breached obligations, and centralization of dispute settlement along with decentralization of its enforcement.