

TOMASZ SROGOSZ

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Polska

e-mail: tomasz.srogosz@uken.krakow.pl

ORCID: 0000-0001-9753-8920

Orzecznictwo Światowej Organizacji Handlu w sprawach dotyczących rolnictwa. Wybrane zagadnienia

World Trade Organisation case law on agricultural matters.
Selected issues

La giurisprudenza dell'Organizzazione Mondiale del Commercio
in materia di agricoltura. Questioni scelte

This study aims to determine the role of World Trade Organisation (WTO) case law in shaping the agricultural policies of the EU and its member states, using Poland as an example. First, the author outlines the WTO dispute settlement system, including the current crisis in its functioning. The author then presents selected rulings involving the EU and Poland relating to: meat and meat products (hormones); the import, sale and distribution system for bananas; sugar export subsidies; authorisation and marketing measures for biotechnology products; sugar import safeguard measures; additional duties on Polish pork imports; and measures concerning Ukrainian agricultural products. The author concludes that the EU and its Member States do not always act in accordance with the recommendations of panel and Appellate Body reports. Furthermore, the procedures aimed at holding states and the EU to account within the WTO dispute settlement system are too lengthy, and the paralysis of the Appellate Body has seriously undermined the effectiveness of this system. Nevertheless, the author emphasises the WTO dispute settlement system's positive contribution to the liberalisation of agricultural trade, while also highlighting its impact on the development of agricultural law and policy at the national and EU levels.

Keywords: globalisation of agriculture, World Trade Organisation, dispute settlement system, WTO case law on agriculture

Il contributo si propone di esaminare il ruolo della giurisprudenza dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) nella definizione della politica agricola dell'Unione europea e degli Stati membri, con particolare riferimento alla Polonia. In via preliminare, si pro-

cede alla ricostruzione del sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC, con specifico riguardo all'attuale crisi del suo funzionamento. Successivamente, l'analisi si concentra su alcune pronunce scelte concernenti l'Unione europea e la Polonia, relative a: misure in materia di carne e prodotti a base di carne (ormoni); regime di importazione, vendita e distribuzione delle banane; sovvenzioni all'esportazione dello zucchero; misure aventi incidenza sull'autorizzazione e sull'immissione in commercio di prodotti biotecnologici; misure di salvaguardia in materia di importazione di zucchero; imposizione di un dazio supplementare sull'importazione di carne suina proveniente dalla Polonia; misure riguardanti prodotti agricoli originari dell'Ucraina. Nella parte conclusiva, l'Autore afferma che l'Unione europea e gli Stati membri non sempre si conformano alle raccomandazioni contenute nei rapporti dei panel e dell'Organo d'appello. Si evidenzia, altresì, come le procedure volte a garantire il rispetto delle decisioni nell'ambito del sistema di risoluzione delle controversie della OMC risultino eccessivamente prolungate nel tempo, mentre l'effettività del sistema appaia gravemente compromessa dalla paralisi dell'Organo d'appello. Resta tuttavia fermo il contributo positivo del sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC al processo di liberalizzazione degli scambi nel settore agricolo, nonché la sua incidenza sullo sviluppo del diritto e delle politiche agricole, sia a livello nazionale sia a livello dell'Unione europea.

Parole chiave: globalizzazione dell'agricoltura, Organizzazione Mondiale del Commercio, sistema di risoluzione delle controversie, giurisprudenza dell'OMC in materia di agricoltura

Wstęp

Od wielu dekad można obserwować postępującą globalizację rolnictwa, a co za tym idzie – ewolucję norm prawa międzynarodowego w dziedzinie rolnictwa¹. Handel produktami rolnymi i żywnościowymi był przedmiotem negocjacji wielostronnych w ramach Rundy Urugwajskiej GATT², od zakończenia której zauważalny jest intensywny rozwój prawa międzynarodowego w rolnictwie w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO). Do umów WTO, które dotyczą rolnictwa, zalicza się w szczególności: porozumienie w sprawie rolnictwa³, porozumienie w sprawie barier technicznych w handlu (TBT)⁴, porozumienie w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosa-

¹ R. Budzinowski, *Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 30.

² Ósma, przełomowa runda negocjacji handlowych w ramach układu GATT, która trwała od 1986 do 1993 r.

³ Agreement on Agriculture, 15.04.1994, Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization, Annex 1A, United Nations Treaty Series (dalej: UNTS) vol. 1867, s. 410.

⁴ Agreement on Technical Barriers to Trade, Marrakesh 15.04.1994, Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, UNTS vol. 1186, s. 276.

nitarnych (SPS)⁵, porozumienie w sprawie środków ochronnych⁶ oraz porozumienie w sprawie handlowych aspektów prawa własności intelektualnej (TRIPS)⁷. Można określić je mianem „prawa WTO”, na które składają się także: decyzje Konferencji Ministerialnych, Rady Ogólnej i rad działających w ramach GATT, GATS i TRIPS oraz orzecznictwo paneli, Organu Odwoławczego i Organu Arbitrażowego⁸.

Zarówno Polska, jak i Unia Europejska są członkami WTO, a tym samym stronami wskazanych wyżej umów WTO, przede wszystkim porozumienia w sprawie rolnictwa. Zgodnie z art. II ust. 2 porozumienia z Marrakeszu ustanawiającego WTO⁹ postanowienia tych umów – jako wielostronne porozumienia handlowe (*multilateral trade agreements*, MTA) – wiążą wszystkich członków WTO (bez możliwości składania zastrzeżeń – art. XVI ust. 5 porozumienia z Marrakeszu). Mają oni zapewnić zgodność swojego systemu prawnego (*its laws, regulations and administrative procedures*) ze zobowiązaniami wynikającymi z tych umów (art. XVI ust. 4 porozumienia z Marrakeszu). Jak zasygnalizowano wcześniej, nie tylko te umowy (w tym porozumienie w sprawie rolnictwa), lecz także orzecznictwo paneli WTO należy do prawa WTO. W jakim zakresie to orzecznictwo może wpływać na politykę Unii Europejskiej i Polski, w tym regulacje prawne, w dziedzinie rolnictwa? Czy w kontekście trwającego kryzysu systemu rozstrzygania sporów w ramach WTO można obecnie mówić o skutecznym oddziaływaniu tego systemu? W polskiej doktrynie brakuje opracowań dotyczących orzecznictwa WTO w sprawach rolnictwa. Celem niniejszego artykułu jest określenie roli orzecznictwa WTO w kształtowaniu polityki rolnej na poziomie krajowym i UE.

W pierwszej kolejności zostanie w nim przedstawiony ogólny zarys systemu rozstrzygania sporów w ramach WTO, z uwzględnieniem aktualnej sytuacji dotyczącej paraliżu Organu Odwoławczego i powołania Wielo-

⁵ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Marrakesh 15.04.1994, Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, UNTS vol. 1867, s. 493.

⁶ Agreement on Safeguards, 15.04.1994, Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization, Annex 1A, UNTS vol. 1867, s. 154.

⁷ Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_01_e.htm [dostęp: 28.04.2026].

⁸ C. Mik, *Prawo Światowej Organizacji Handlu (WTO) a prawo Wspólnot Europejskich*, w: J. Kolasa, A. Kozłowski (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, Wrocław 2003, s. 82.

⁹ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/marag_e.htm [dostęp: 28.04.2026].

stronnego Tymczasowego Arbitrażu Odwoławczego. Następnie omówione zostaną wybrane sprawy z udziałem Unii Europejskiej i Polski dotyczące: środków dotyczących mięsa i produktów mięsnych (hormony); systemu importu, sprzedaży i dystrybucji bananów; subsydiów eksportowych na cukier; środków mających wpływ na zatwierdzanie i wprowadzanie do obrotu produktów biotechnologicznych; środków ochronnych dotyczących importu cukru; dodatkowego cła na import mięsa wieprzowego z Polski oraz środków dotyczących produktów rolnych z Ukrainy.

1. System rozstrzygania sporów w ramach WTO

System rozstrzygania sporów WTO został utworzony na podstawie porozumienia z Marrakeszu, które w art. II ust. 2 do MTA, stanowiących integralną część porozumienia, zalicza Uzgodnienie w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów (*dispute settlement understanding*, DSU)¹⁰. System ten miał zastąpić instrumenty rozwiązywania sporów przewidziane w ramach GATT, głównie z myślą o zwiększeniu ich efektywności. Niestety wydarzenia ostatnich lat pokazały, że założenia tego systemu nie do końca zostały zrealizowane. Od 2016 r. Stany Zjednoczone blokują bowiem wybór nowych członków Organu Odwoławczego, dlatego od 2019 r. nie można skompletować składu orzekającego w drugiej instancji. To zaś doprowadziło do niemocy systemu rozstrzygania sporów WTO¹¹. Zanim zostanie przedstawiona aktualna sytuacja systemu, warto zarysować pokrótce model rozstrzygania sporów WTO oparty na DSU.

System obejmuje konsultacje i rozstrzyganie sporów między członkami WTO dotyczących ich praw i obowiązków wynikających z postanowień porozumienia z Marrakeszu. Zgodnie z art. II ust. 2 tego dokumentu jego integralną częścią jest porozumienie w sprawie rolnictwa. Tym samym państwa WTO i UE mogą w ramach systemu rozwiązywać spory wynikające z postanowień porozumienia w sprawie rolnictwa i innych umów związanych z rolnictwem, należących do MTA. System rozstrzygania sporów WTO ma zapewnić bezpieczeństwo i przewidywalność wielostronnego systemu handlowego. Służy ochronie praw i obowiązków członków WTO wynikających z MTA, w tym porozumienia o rolnictwie, oraz doprecyzowaniu postanowień

¹⁰ WTO, Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/dsu_e.htm [dostęp: 29.04.2026].

¹¹ M. Słok-Wódkowska, *Międzynarodowe prawo gospodarcze*, w: E. Cała-Wacinkiewicz, W.S. Staszewski (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys systemu*, Warszawa 2024, s. 915.

MTA zgodnie ze zwyczajowymi zasadami interpretacji prawa międzynarodowego publicznego (art. 3 ust. 2 DSU). Na podstawie DSU powołany został Organ Rozstrzygania Sporów (*Dispute Settlement Body*, DSB) w celu administrowania systemem. DSB uprawniony jest do powoływania paneli, przyjmowania sprawozdań paneli i Organów Odwoławczych oraz sprawowania nadzoru nad wdrażaniem orzeczeń (art. 2 ust. 1 DSU). DSB powołuje panel po złożeniu przez państwo WTO lub UE odpowiedniego wniosku, który powinien w szczególności wskazywać, czy odbyły się konsultacje, oraz zawierać krótkie streszczenie podstawy prawnej skargi. Członkowie panelu powoływani są z listy osób z sektora rządowego i pozarządowego posiadających odpowiednie kwalifikacje (np. są to osoby, które wykładały lub publikowały na temat międzynarodowego prawa handlowego bądź polityki handlowej, lub były starszymi urzędnikami zajmującymi się polityką handlową). Muszą to być osoby gwarantujące niezależność – tym samym obywatele stron sporu wyłączeni są z udziału w pracach panelu, chyba że strony uzgodnią inaczej (art. 8 DSU).

Rozstrzygnięcie panelu, po zbadaniu argumentów stron, stanu faktycznego i stanu prawnego, przyjmuje formę raportu (art. 16 DSU). W odróżnieniu od systemu funkcjonującego wcześniej w ramach GATT mechanizm przyjęty przez WTO zakłada dwuinstancyjność. DSB ma powoływać na czteroletnią kadencję Stały Organ Odwoławczy (*Standing Appellate Body*), którego zadaniem ma być rozpatrywanie odwołań od raportów paneli. Składa się on z siedmiu osób, z których trzy orzekają w konkretnych sprawach. W skład Organu Odwoławczego mają wchodzić niepowiązane z żadnym rządem osoby o uznanym autorytecie, posiadające udokumentowaną wiedzę specjalistyczną z zakresu prawa, handlu międzynarodowego oraz przedmiotu porozumień WTO. Raport Organu Odwoławczego powinien być przyjęty przez DSB i bezwarunkowo zaakceptowany przez strony sporu, chyba że DSB jednomyślnie podejmie decyzję o nieprzyjęciu raportu (art. 17 DSU).

Na podstawie raportów panel lub Organ Odwoławczy wydaje zalecenia dla stron sporu, które mają prowadzić do uzgodnienia polityki państwa z postanowieniami odpowiednich porozumień WTO (art. 19 DSU). Strona ma obowiązek poinformować DSB o swoich zamiarach w zakresie wdrożenia zaleceń i orzeczeń DSB (art. 21 DSU). Istotnym walorem systemu rozstrzygania sporów WTO jest przewidziana w DSU możliwość egzekwowania orzeczeń. Jeżeli nie zostanie uzgodnione satysfakcjonujące odszkodowanie, strona może zwrócić się do DSB o upoważnienie do zawieszenia stosowania wobec drugiej strony koncesji lub innych zobowiązań wynikających z porozumień WTO (art. 22 DSU).

Efektywność systemu rozstrzygania sporów WTO została poddana próbie przez Stany Zjednoczone, które od 2019 r. paraliżują wybór członków Organu Odwoławczego. W takiej sytuacji niemożliwe jest złożenie odwołania, a tym samym wdrożenie środków odwetowych przewidzianych w art. 22 DSU. Dokonanie rozstrzygnięcia panelu I instancji w istocie zależy od dobrej woli państwa, które zostało pozwane. Obecna słabość systemu WTO stara się zniwelować rozwiązanie przyjęte w 2020 r. przez UE i niektóre państwa członkowskie WTO, polegające na utworzeniu na podstawie art. 25 DSU (arbitraż) alternatywnego organu odwoławczego – Wielostronnego Tymczasowego Arbitrażu Odwoławczego (*Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement*, MPIA)¹². Rozwiązywanie sporów WTO odbywa się dwuetapowo. W pierwszym etapie sprawa rozstrzygana jest w oparciu o DSU przez panel WTO, a w drugim etapie, odwoławczym – przez Wielostronny Tymczasowy Arbitraż Odwoławczy, powołany poza pierwotnym systemem opartym na DSU, zakładającym postępowanie przed Organem Odwoławczym.

Elżbieta Majchrowska uważa, że MPIA ma istotne znaczenie dla stabilizacji systemu rozstrzygania sporów, a uzgodnienie procedury arbitrażu odwoławczego jest tymczasowym zabezpieczeniem prawa członków do wiążącego, dwustopniowego i niezależnego rozstrzygania sporów. Stanowi także impuls do reformy WTO w zakresie mechanizmu rozwiązywania sporów¹³. Warto to stanowisko zweryfikować, szczególnie pod kątem skuteczności i oddziaływania systemu rozstrzygania sporów WTO, czemu może posłużyć prezentacja spraw z udziałem UE i Polski dotyczących rolnictwa, rozstrzyganych przed i w trakcie kryzysu tego systemu.

¹² P. Dzierżanowski, *Rozwiązywanie sporów w WTO wobec paraliżu Organu Apelacyjnego*, „Biuletyn PISM” 2024, nr 48, <https://www.pism.pl/publikacje/rozwiazywanie-sporow-w-wto-wobec-paralizu-organu-apelacyjnego> [dostęp: 29.04.2026]. Obecnie stronami MPIA są: Australia, Barbados, Benin, Brazylia, Kanada, Chiny, Chile, Kolumbia, Kostaryka, Ekwador, Unia Europejska (+27), Gwatemala, Hongkong, Chiny, Islandia, Japonia, Liechtenstein, Makao, Chiny, Malezja, Meksyk, Mołdawia, Czarnogóra, Nowa Zelandia, Nikaragua, Norwegia, Pakistan, Paragwaj, Peru, Filipiny, Singapur, Szwajcaria, Wielka Brytania, Ukraina, Urugwaj. Zob. WTO, *Alternative Dispute Resolution Procedures*, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/altds_e.htm [dostęp: 29.04.2026]; GTP, *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA)*, https://wtoplurilaterals.info/plural_initiative/the-mpia/ [dostęp: 29.04.2026].

¹³ E. Majchrowska, *Wielostronny Tymczasowy Arbitraż Odwoławczy (MPIA) i jego znaczenie dla reformy Światowej Organizacji Handlu*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, z. 3, s. 131–132.

2. Sprawy z udziałem Unii Europejskiej

2.1. Środki dotyczące mięsa i produktów mięsnych (hormony)¹⁴

Przedmiotem pierwszego sporu z udziałem Wspólnoty Europejskiej były regulacje wspólnotowe, które eliminowały co do zasady ze wspólnego rynku mięso pochodzące od zwierząt hodowanych na bazie hormonów wzrostu¹⁵. Stany Zjednoczone twierdziły, że wprowadzony przez WE zakaz importu mięsa pochodzącego z takiej hodowli opierał się na niczym nieuzasadnionych środkach sanitarnych ograniczających handel międzynarodowy. Zwróciły się więc do DSB z wnioskiem o powołanie panelu, argumentując, że środki WE niekorzystnie wpływają na import mięsa i produktów mięsnych i wydają się niezgodne ze zobowiązaniami WE wynikającymi z GATT 1994, SPS, TBT oraz porozumienia w sprawie rolnictwa. W przypadku tego ostatniego porozumienia powołany został art. 4, zgodnie z którym dostęp do rynku w obrocie międzynarodowym powinien być zapewniony dzięki temu, że państwa i UE nie będą utrzymywać ani wprowadzać żadnych środków ograniczających. Stany Zjednoczone twierdziły, że głównym elementem porozumienia w sprawie rolnictwa było wyeliminowanie praktyk państw ograniczających import w ramach kontroli krajowych dostaw produktów rolnych¹⁶. Według WE natomiast podjęte środki sanitarne oparte były na badaniach naukowych, a państwa WTO mają na podstawie SPS prawo do ustalania poziomu ochrony, jaki uznają za odpowiedni, wynikającego z zasady przezorności. Należy dodać, że równoległe do sporu WE – Stany Zjednoczone przed panelem WTO toczył się analogiczny spór dotyczący hormonów wzrostu między Kanadą i WE. Raport panelu w tej sprawie był w pełni zgodny z raportem panelu w sprawie z udziałem Stanów Zjednoczonych¹⁷.

¹⁴ T. Srogosz, *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywności. Aspekty prawne*, Warszawa 2022, s. 249–258.

¹⁵ Dyrektywa Rady 81/602/EWG, dyrektywa Rady 88/146/EWG, dyrektywa Rady 88/299/EWG, zastąpione dyrektywą Rady 96/22/EC z 29 kwietnia 1996 r. dotyczącą zakazu stosowania w gospodarstwach hodowlanych niektórych związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i β -agonistycznym i uchylająca dyrektywy 81/602/EWG, 88/146/EWG oraz 88/299/EWG (Dz.Urz. WE L 125 z 23.05.1996), s. 3–9.

¹⁶ European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Complaint by the United States, Report of the Panel, WT/DS26/R/USA, 18 August 1997, s. 1, 97–98, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm [dostęp: 30.04.2026].

¹⁷ European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Complaint by Canada, Report of the Panel, WT/DS48/R/CAN, 18 August 1997, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds48_e.htm [dostęp: 3.12.2021].

Panel WTO oparł swój raport na regulacjach SPS, a nie porozumienia w sprawie rolnictwa. Uznał, że w odniesieniu do środków wspólnotowych związanych z zakazem importu mięsa pochodzącego w hodowli, w której stosowano hormony wzrostu, istnieją odpowiednie wiążące standardy międzynarodowe w rozumieniu art. 3.1 SPS i paragrafu 3(a) aneksu do SPS¹⁸. W sprawie tej pojawiło się pytanie, czy środki podjęte przez WE, skutkujące wyższym poziomem ochrony i różniące się od odpowiednich standardów międzynarodowych (Kodeksu żywnościowego), były dopuszczalne. Panel uznał, że środki sanitarne przyjęte przez WE nie były oparte na analizie ryzyka i pozostawały w sprzeczności z wymogami SPS. Stwierdził, że WE w arbitralny i nieuzasadniony sposób wprowadziła restrykcyjne środki sanitarne, ocenił więc, że działała wbrew art. 3 ust. 1 SPS.

Na skutek podjętych przez WE środków prawnych Organ Odwoławczy 16 stycznia 1998 r. przyjął raport, w którym uznał, że zakaz importu mięsa pochodzącego z hodowli, w których stosowano hormony wzrostu, był sprzeczny z SPS, jednak nie z art. 3 ust. 1 SPS, lecz z art. 5 ust. 1 SPS. DSB 13 lutego 1998 r. przyjął raporty panelu i Organu Odwoławczego. Miesiąc później, 13 marca 1998 r., WE poinformowała DSB, że zamierza wywiązać się ze zobowiązań. Mimo to konsultacje między WE a Stanami Zjednoczonymi, podjęte jeszcze w tym samym miesiącu, nie przyniosły rezultatu w postaci rozwiązania problemu leżącego u podłoża sporu. W konsekwencji dyrektor generalny WTO 30 kwietnia 1998 r. wyznaczył arbitra, który w decyzji z 26 maja 1998 r. wyznaczył WE termin 15 miesięcy na dostosowanie swoich regulacji do zobowiązań SPS zgodnie z zaleceniami raportów panelu i Organu Odwoławczego¹⁹. Bezskuteczny upływ terminu wynikający z nieugiętego stanowiska WE skłonił Stany Zjednoczone do złożenia wniosku do DSB o zawieszenie stosowania wobec WE koncesji taryfowych dotyczących handlu w wysokości 202 mln dolarów rocznie. W rezultacie sprawa realizacji zobowiązań przez WE została ponownie skierowana do rozstrzygnięcia arbitrażowego (tym razem powołany został skład trzyosobowy). Arbitrzy uznali, że Stany Zjednoczone tracą każdego roku 116,8 mln dolarów na skutek działań WE. Podjęto więc decyzję o zawieszeniu stosowania wobec WE i jej

¹⁸ European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Complaint by the United States, Report of the Panel, WT/DS26/R/USA, pkt 869–870, s. 178.

¹⁹ European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Arbitration Under Article 21.2(c) of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, Award of the Arbitrator Julio Lacarte-Muró, WT/DS26/15, WT/DS48/13, 29 May 1998, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm [dostęp: 30.04.2026].

państw członkowskich koncesji taryfowych w wysokości do podanej wyżej sumy rocznie²⁰. Stanowisko Stanów Zjednoczonych, poparte działaniami WTO, nie wywarło na WE wrażenia. W kolejnych latach WE podtrzymywała swoją opinię w sprawie wpływu pozostałości spornych hormonów wzrostu na zdrowie ludzi²¹. Postawa ta doprowadziła do złagodzenia polityki handlowej Stanów Zjednoczonych. 13 maja 2009 r. strony sporu zawarły porozumienie w sprawie importu do Unii Europejskiej wołowiny pochodzącej z hodowli, w których nie stosuje się hormonów wzrostu (*high quality beef*)²². W 2019 r. w drodze kolejnego porozumienia UE zwiększyła kontyngent importowanej „wołowiny wysokiej jakości” pochodzącej ze Stanów Zjednoczonych, które jednocześnie zobowiązały się do zaprzestania wszelkich kroków prawnych na forum WTO oraz stosowania sankcji²³.

2.2. System importu, sprzedaży i dystrybucji bananów

„Sprawa bananów” (zwana też „wojną bananową”) sięga lat 80., kiedy to import bananów regulowany był oddzielnie przez poszczególne państwa członkowskie EWG. Ich polityka, polegająca na preferowaniu dostaw z krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), kontynuowana była w ramach Wspólnej Organizacji Rynku (WOR) dla bananów, która utworzona została 1 lipca 1993 r.²⁴ Jeszcze przed powstaniem WOR państwa Ameryki

²⁰ European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Original Complaint by the United Nations, Recourse to Arbitration by the European Communities Under Article 22.6 of the DSU, Decision by the Arbitrators, WT/DS26/ARB, 12 July 1999, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm [dostęp: 30.04.2026].

²¹ European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Communication From the European Communities, WT/DS26/22, WT/DS48/20, 28 October 2003, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm [dostęp: 30.04.2026].

²² European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Joint Communication From the European Communities and the United States, WT/DS26/28, 30 September 2009, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm [dostęp: 30.04.2026]. Porozumienie zostało zrewidowane w 2013 r.: European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Joint Communication From the European Communities and the United States, WT/DS26/29, 14 April 2014, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm [dostęp: 1.05.2026].

²³ European Commission, The European Union and the United States reach an agreement on imports of hormone-free beef, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_3012 [dostęp: 1.05.2026].

²⁴ Rozporządzenie Rady (EWG) 404/93 z 13 lutego 1993 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku bananów (Dz.U. L 47 z 25.02.1993, s. 1).

Łacińskiej (Kolumbia, Kostaryka, Gwatemala, Nikaragua i Wenezuela) korzystały z procedur rozstrzygania sporów w ramach GATT. W 1994 r. panel GATT orzekł, że taryfy celne EWG i zasady przyznawania kontyngentów taryfowych powinny zostać dostosowane do zasad GATT, w tym dotyczących najwyższego uprzywilejowania, traktowania narodowego czy zakazu ograniczeń ilościowych²⁵.

W związku z tym, że Wspólnoty Europejskie skutecznie blokowały procedury zainicjowane przez państwa Ameryki Łacińskiej pod auspicjami GATT, do sporu postanowiły się włączyć Stany Zjednoczone, tym razem w postępowaniu w ramach nowego systemu rozstrzygania sporów WTO. Oprócz nich skargę złożyły Gwatemala, Ekwador i Meksyk. Był to kolejny spór ze Wspólnotami dotyczący bananów, potocznie zwany *EC – Bananas III*. Skarga oparta była już na porozumieniach WTO, w tym przepisach porozumienia w sprawie rolnictwa, ogólnego porozumienia w sprawie handlu usługami (GATS)²⁶, układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (GATT 1994)²⁷, porozumienia w sprawie procedur licencjonowania importu²⁸ oraz porozumienia w sprawie środków inwestycyjnych związanych z handlem²⁹. W raporcie panelu WTO z 22 maja 1997 r. stwierdzono, że system importu bananów we Wspólnotach Europejskich oraz procedury licencjonowania importu bananów w ramach tego systemu są niezgodne z GATT 1994³⁰. Organ Odwoławczy w raporcie z 9 września 1997 r. potwierdził większość wniosków panelu³¹. Na posiedzeniu 25 września 1997 r. DSB przyjął raport panelu z uwzględnieniem zmian wprowadzonych przez Organ Odwoławczy.

²⁵ T.B. Simi, A. Kaushik, *The Banana War at the GATT/WTO*, „Trade Law Brief” 2008, nr 1, s. 1–2.

²⁶ WTO, General Agreement on Trade in Services, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gats_e.htm [dostęp: 1.05.2026].

²⁷ WTO, General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947), https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.htm [dostęp: 1.05.2026].

²⁸ WTO, Agreement on Import Licensing Procedures, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/lic_e.htm [dostęp: 1.05.2026].

²⁹ WTO, Agreement on Trade-Related Investment Measures, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/trims_e.htm [dostęp: 1.05.2026].

³⁰ European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas – Complaint by Ecuador – Report of the Panel, WT/DS27/R/ECU, 22 May 1997; zob. także analogiczne raporty dotyczące skarg Meksyku, USA i Gwatemali: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm [dostęp: 1.05.2026].

³¹ European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas – Report of the Appellate Body, WT/DS27/AB/R, 9 September 1997, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm [dostęp: 1.05.2026].

Sprawa bananów uwidoczniła słabości systemu WTO w zakresie efektywnego i szybkiego wdrażania raportów panelu i Organu Odwoławczego. Konsultacje dotyczące ewentualnego porozumienia, które miało zakończyć spór między Ekwadorem, Meksykiem, USA i Gwatemalą a WE, trwały do końca 2012 r. Strony w pierwszej kolejności skorzystały z możliwości ponownego skierowania sprawy do panelu, który rozstrzygał spór, w celu zbadania zgodności środków podjętych przez WE z zaleceniami panelu i Organu Odwoławczego (art. 21 ust. 5 DSU). DSB na wniosek Ekwadoru i WE wyraziło zgodę na ponowne zwołanie panelu w dniu 12 stycznia 2009 r. DSB przyjął 6 maja 1999 r. raport panelu powołanego na wniosek Ekwadoru na podstawie art. 21 ust. 5 DSU, w którym stwierdzono, że środki wdrożeniowe podjęte przez WE zgodnie z pierwotnymi zaleceniami panelu i Organu Odwoławczego nie były w pełni zgodne ze zobowiązaniami WE przyjętymi w ramach WTO³².

Stany Zjednoczone skorzystały natomiast z instrumentu przewidzianego w art. 22 ust. 2 DSU i 14 stycznia 1999 r. zwróciły się do DSB o upoważnienie do zawieszenia stosowania wobec WE koncesji i innych zobowiązań wynikających z porozumień. 8 listopada 1999 r. to samo zrobił Ekwador. Arbitrzy 9 kwietnia 1999 r. stwierdzili, że poziom zawieszenia, o który wnioskowały Stany Zjednoczone, był zbyt wysoki (520 mln dolarów) i ustalili kwotę 191,4 mln dolarów rocznie, upoważniając USA do zwiększenia ceł przeciwko WE o tę kwotę³³. W stosunku do Ekwadoru panel przyjął natomiast dniu 24 marca 2000 r. kwotę zawieszenia koncesji wobec WE w wysokości 201,6 mln dolarów rocznie³⁴.

W 2001 r. WE zawarła z Ekwadorem i Stanami Zjednoczonymi porozumienia dotyczące rozwiązania sporu w „wojnie bananowej”. Przewidywały one wprowadzenie systemu taryfowego w 2006 r. Rada upoważniła

³² European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas – Recourse to Article 21.5 by Ecuador – Report of the Panel, WT/DS27/RW/ECU, 12 April 1999, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm [dostęp: 11.05.2026].

³³ European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas – Recourse to Arbitration by the European Communities under Article 22.6 of the DSU – Decision by the Arbitrators, WT/DS27/ARB, 9 April 1999, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm [dostęp: 11.05.2026].

³⁴ European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas – Recourse to Arbitration by the European Communities under Article 22.6 of the DSU – Decision by the Arbitrator, WT/DS27/ARB/ECU, 24 March 2000, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm [dostęp: 11.05.2026].

w 2004 r. Komisję do negocjacji w celu wdrożenia tego systemu. Negocjacje z Komitetem WTO ds. Rolnictwa nie doprowadziły jednak do zawarcia porozumienia i w 2005 r. WE poinformowała WTO o zamiarze zastąpienia koncesji w ramach pozycji 0803 00 19 (banany) należnym cłem w wysokości 230 euro za tonę. Niektóre państwa WTO, w tym te, które wcześniej toczyły spór w ramach systemu WTO (Brazylia, Ekwador, Gwatemala, Honduras, Kolumbia, Kostaryka, Nikaragua, Panama i Wenezuela), wystąpiły o wszczęcie postępowania arbitrażowego. Zgodnie z orzeczeniem arbitrażowym wydanym 1 sierpnia 2005 r. zaproponowana przez WE stawka taryfowa uznana została za niezgodną z ustaleniami przyjętymi na Konferencji Ministerialnej WTO w Dosze.

W celu realizacji porozumienia z 2001 r. WE wprowadziła na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 1964/2005³⁵ cło stosowane w ramach klauzuli najwyższego uprzywilejowania w wysokości 176 euro za tonę. W rozporządzeniu ustalono kontyngent taryfowy w wysokości 775 000 ton wagi netto, podlegający zerowej stawce celnej, na przywóz bananów pochodzących z krajów AKP. Od 1 stycznia 2008 r. dostawcy bananów z krajów AKP korzystali z bezkontyngentowego i wolnego od cła dostępu do rynku unijnego na podstawie umów ze WE. Takie działania WE skłoniły Ekwador i Stany Zjednoczone do ponownego złożenia wniosku o powołanie panelu na mocy art. 21 ust. 5 DSU. DSB przyjął raporty w grudniu 2008 r. W raportach stwierdzono, że preferencje przyznane przez WE w wysokości 775 000 ton wyłączonych z cła były niespójne z postanowieniami GATT 1994³⁶.

Ostatecznie w wyniku negocjacji na mocy art. XXVIII oraz art. XXIV ust. 6 GATT 1994 UE zawarła 15 grudnia 2009 r. z Brazylią, Ekwadorem, Gwatemalą, Hondurasem, Kolumbią, Kostaryką, Meksykiem, Nikaraguą, Panamą, Peru i Wenezuelą porozumienie genewskie w sprawie handlu bananami oraz oddzielne porozumienia w sprawie handlu bananami ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Porozumienia przewidują tryb rozstrzygania sporów i wprowadzają wyłącznie system taryfowy³⁷. W związku z wej-

³⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1964/2005 z 29 listopada 2005 r. w sprawie stawek celnych w odniesieniu do bananów (Dz.Urz. UE L 316 z 2.12.2005, s. 1).

³⁶ European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas – Recourse to Article 21.5 of the DSU by the United States – Report of the Panel, 19 May 2008, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm [dostęp: 11.05.2026].

³⁷ Porozumienie genewskie w sprawie handlu bananami (Dz.Urz. UE L 141/3 z 9.06.2010); porozumienie w sprawie handlu bananami pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki (Dz.Urz. UE L 141/6 z 9.06.2010).

ściem w życie porozumień uchylone zostało rozporządzenie Rady (WE) nr 1964/2005³⁸.

2.3. Sprawa subsydiów eksportowych na cukier

W latach 2002–2003 Australia, Brazylia i Tajlandia zwróciły się do WE z wnioskiem o konsultacje w sprawie subsydiów eksportowych przyznawanych przez WE w ramach Wspólnej Organizacji Rynku w sektorze cukru. Wnioski dotyczyły rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/2001³⁹ w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru. Warto dodać, że rynek cukru we WE przez około pół wieku od jego powstania w 1968 r. ulegał najmniejszym zmianom w porównaniu z rynkami innych produktów rolnych. Najdłużej na tym rynku utrzymywał się system kwot rolnych. Zmiany wymuszone zostały w wyniku negocjacji Rundy Urugwajskiej, która miała doprowadzić do redukcji przez WE subsydiów eksportowych (o 36%) oraz ilości cukru eksportowanego z zastosowaniem dopłat (o 21%)⁴⁰.

We wnioskach Brazylii i Australii zarzucono przede wszystkim niedozwolone dotowanie eksportu cukru. Jak podkreśla Patrycja Purgał, Wspólnocie przysługiwał limit na subsydia eksportowe w wysokości 1,3 mln ton (wartość dopłat 499 mln euro). WE wliczała do tej ilości tylko cukier, który uzyskiwał te subsydia, całkowicie pomijając w kalkulacji eksport cukru C, który był sprzedawany poza granice celne UE bez fizycznych dopłat⁴¹. Zdaniem skarżących system cen interwencyjnych WE dla cukru gwarantował wysoką cenę cukru produkowanego w ramach określonych kwot produkcyjnych (kwoty A i B). Cukier C, wyprodukowany ponad te kwoty, nie mógł być sprzedawany na rynku WE w roku, w którym został wyprodukowany, a zatem musiał być wyeksportowany lub przeniesiony w celu wypełnienia kwot produkcyjnych na rok następny.

³⁸ Wniosek Komisji w sprawie uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1964/2005 w sprawie stawek celnych w odniesieniu do bananów, Bruksela, 17.3.2010, KOM(2010)96, wersja ostateczna, 2010/0056 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52010PC0096>.

³⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/2001 z 19 czerwca 2001 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz.Urz. UE L 2001.178.1, akt utracił moc).

⁴⁰ A. Suchoń, *Sektor cukru, porozumienia w sektorze cukru*, w: P. A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe. System Prawa Unii Europejskiej*, t. 18, Warszawa 2026, s. 175–176.

⁴¹ P. Purgał, *Ewolucja systemu regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2010, nr 3, s. 221.

Zgodnie ze wspólną organizacją rynku cukru WE i jej ramami regulacyjnymi eksporterzy cukru C mogli go eksportować po cenach niższych od całkowitych kosztów produkcji. WE miała zapewniać subsydia eksportowe przekraczające jej zobowiązania, wynoszące około 1,6 mln ton cukru rocznie. Subsydia eksportowe udzielane przez WE na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/2001 miały pokrywać różnicę między ceną na rynku światowym a wysokimi cenami we WE, umożliwiając w ten sposób eksport ich cukru. Zdaniem skarżących system cukrowy WE zapewniał importowanemu cukrowi mniej korzystne warunki niż cukrowi krajowemu i przewidywał subsydia uzależnione od pierwszeństwa wykorzystania produktów krajowych w stosunku do importowanych. Tym samym polityka WE dotycząca rynku cukru naruszała art. 3 ust. 3, art. 8, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 1 i art. 11 porozumienia w sprawie rolnictwa oraz przepisy GATT 1994⁴².

Powołany do rozstrzygnięcia sporu panel WTO wydał 15 października 2004 r. identyczne raporty dotyczące Tajlandii, Brazylii i Australii (odpowiednio WT/DS283⁴³, WT/DS266⁴⁴ i WT/DS265⁴⁵). Stwierdził m.in., że WE nie wykazały, iż eksport cukru C przekraczający roczne poziomy zobowiązań nie był dotowany, oraz uznał, że WE działały niezgodnie ze swoimi zobowiązaniami wynikającymi z art. 3.3 i art. 8 porozumienia w sprawie rolnictwa, udzielając subsydiów eksportowych w rozumieniu art. 9.1 lit. a) i c) porozumienia w sprawie rolnictwa w wysokości przekraczającej poziom zobowiązań redukcyjnych⁴⁶. Panel zwrócił uwagę na to, że każdy cukier ze WE ma status subsydiowanego przy wywozie ze względu na liczne mechanizmy wsparcia produkcji, które mają zastosowanie na rynku wspólnotowym⁴⁷. Potwierdził to Organ Odwoławczy, który zauważył, że WE stosowały w istocie system „płatności” w formie transferu środków finansowych z wysokich przychodów wynikających ze sprzedaży cukru A i B na

⁴² European Communities – Export Subsidies on Sugar. Complaint by Australia, WT DS 265/R, 15 October 2004, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds265_e.htm, s. 20–45 [dostęp: 4.05.2026].

⁴³ WTO, DS283: European Communities – Export Subsidies on Sugar, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds283_e.htm [dostęp: 4.05.2026].

⁴⁴ WTO, DS266: European Communities – Export Subsidies on Sugar, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds266_e.htm [dostęp: 4.06.2026].

⁴⁵ WTO, DS265: European Communities – Export Subsidies on Sugar, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds265_e.htm [dostęp: 4.06.2026].

⁴⁶ European Communities – Export Subsidies on Sugar. Complaint by Australia, s. 166–188.

⁴⁷ P. Purgał, *Ewolucja systemu...*, s. 221.

produkcję eksportową cukru C. „Płatności” te dotyczyły eksportu, ponieważ cukier C, zgodnie z prawem WE, musiał być eksportowany⁴⁸.

W czerwcu 2005 r. WE poinformowały DSB o zamiarze wdrożenia raportów panelu i Organu Odwoławczego, natomiast rok później, w czerwcu 2006 r., Australia, Brazylia i Tajlandia poinformowały DSB o zawarciu porozumienia ze WE na mocy art. 21 i 22 DSU. W tym samym roku na podstawie rozporządzenia 318/2006 w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru⁴⁹ wprowadzona została reforma dostosowująca politykę wspólnotową do zobowiązań międzynarodowych i zmniejszająca znaczenie instrumentów wsparcia. W 2017 r. całkowicie zlikwidowano system kwot produkcji cukru⁵⁰.

2.4. Środki mające wpływ na zatwierdzanie i wprowadzanie do obrotu produktów biotechnologicznych

Pierwsze regulacje wspólnotowe dotyczące żywności genetycznie zmodyfikowanej sięgają początku lat 90., jednak w sporze powstałym w ramach systemu WTO kluczowe było rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 258/97 z 27 stycznia 1997 r. w sprawie nowej żywności i nowych składników żywności⁵¹, wprowadzające procedury autoryzacji GMO we WE. W 1999 r. pięć państw członkowskich (Grecja, Włochy, Luksemburg, Dania i Francja), powołując się na zasadę przezorności, ogłosiło zawieszenie na rynkach krajowych wszelkich działań związanych z autoryzacją GMO. Kolejnych siedem państw członkowskich UE (Austria, Belgia, Finlandia, Niemcy, Holandia, Hiszpania i Szwecja) sprzeciwiło się wprowadzeniu do obrotu produktów GMO do momentu udowodnienia, że ich spożywanie nie wiąże się z negatywnym wpływem na zdrowie ani życie ludzkie. Skutkiem tego było faktyczne moratorium we WE na komercyjną uprawę roślin genetycznie modyfikowanych i wprowadzanie do obrotu we WE żywności genetycznie modyfikowanej⁵².

⁴⁸ European Communities – Export Subsidies on Sugar, AB-2005-2, WT/DS283/AB/R, WT/DS266/AB/R i WT/DS265/AB/R, 28 April 2005, s. 88–101.

⁴⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 318/2006 z 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz.Urz. UE L 58 z 28.02.2006).

⁵⁰ A. Suchoń, *Sektor cukru...*, s. 176.

⁵¹ Rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 stycznia 1997 r. dotyczące nowej żywności i nowych składników żywności (Dz.Urz. UE L 43 z 14.02.1997, s. 1).

⁵² E. Gołkowska, *Podstawowe regulacje prawne Unii Europejskiej w zakresie żywności genetycznie zmodyfikowanej*, „Studia Europejskie” 2012, nr 2, s. 96–97.

Sytuacja ta negatywnie wpłynęła na amerykański eksport produktów rolnych, co skłoniło USA do zainicjowania w 2003 r. sprawy w ramach systemu rozstrzygania sporów WTO. Zdaniem USA moratorium naruszało m.in.: art. 2, 5, 7 i 8 oraz załączniki B i C porozumienia SPS; art. I, III, X i XI GATT 1994 oraz art. 4 porozumienia o rolnictwie (dostęp do rynku). O powołanie panelu wystąpiły również Kanada i Argentyna. 29 września 2006 r. panel wydał raport, w którym stwierdził, że WE stosowały ogólne faktyczne moratorium na zatwierdzanie produktów biotechnologicznych w okresie od czerwca 1999 r. do sierpnia 2003 r. Zdaniem panelu, stosując to moratorium, WE działały niezgodnie ze swoimi zobowiązaniami wynikającymi z SPS, ponieważ faktyczne moratorium doprowadziło do nieuzasadnionych opóźnień w autoryzacji GMO. Panel stwierdził jednak, że WE nie działały niezgodnie z innymi regulacjami przywoływanymi przez Stany Zjednoczone. Panel w istocie pominął argumenty oparte na art. 4 porozumienia o rolnictwie, skupiając się na unormowaniach SPS i GATT 1994⁵³.

Wspólnoty Europejskie ogłosiły zamiar wdrożenia zaleceń panelu WTO w sposób zgodny ze zobowiązaniami międzynarodowymi. Mimo to Stany Zjednoczone zwróciły się do DSB o upoważnienie do zawieszenia koncesji i innych zobowiązań. Sprawa została skierowana do arbitrażu na podstawie art. 22 ust. 6 DSU, a następnie zgodnie ze wspólnym wnioskiem stron arbiter zawiesił postępowanie arbitrażowe od 18 lutego 2008 r.⁵⁴ Z kolei 15 lipca 2009 r. Kanada i WE powiadomiły DSB o nawiązaniu dwustronnego dialogu w sprawie kwestii dostępu do rynku wspólnotowego⁵⁵, a 19 marca 2010 r. to samo uczyniły Argentyna i Unia Europejska⁵⁶.

⁵³ European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, 29 September 2006, Reports of the Panel, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm [dostęp: 6.05.2026].

⁵⁴ WTO, DS291: European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm [dostęp: 6.05.2026].

⁵⁵ WTO, DS292: European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds292_e.htm [dostęp: 6.05.2026].

⁵⁶ WTO, DS293: European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds293_e.htm [dostęp: 6.05.2026].

3. Sprawy z udziałem Polski

3.1. Środek ochronny dotyczący importu cukru

W 2001 r. Polska zwróciła się o konsultacje dotyczące ograniczeń ilościowych nałożonych przez Słowację na import cukru, uznając, że ten środek ochronny został zastosowany przez Słowację niezgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z porozumienia WTO w sprawie środków ochronnych⁵⁷. W 2002 r. strony powiadomiły DSB o uzgodnieniu w sprawie rozwiązania sporu. Słowacja zgodziła się na stopniowe zwiększanie kwoty na import cukru z Polski w latach 2002–2004, a Polska zniosła ograniczenia ilościowe na import masła i margaryny⁵⁸.

3.2. Dodatkowe cło na import mięsa wieprzowego z Polski

W 2003 r. Polska zwróciła się o konsultacje w sprawie dodatkowego cła nałożonego przez Republikę Czeską na import wieprzowiny, podnosząc, że cła pobierane na wieprzowinę importowaną z Polski miały być o 50% wyższe. W przepisach czeskich nie wymieniono żadnych innych źródeł importu, co sugerowało, że ograniczenia miały zastosowanie wyłącznie do Polski i jako takie były dyskryminujące. Polska wskazała na to, że środek ten był sprzeczny ze zobowiązaniami Czech wynikającymi z art. 4 porozumienia WTO w sprawie rolnictwa i GATT 1994 oraz że ustanowieniu i wdrożeniu tego środka nie towarzyszyło żadne powiadomienie ani konsultacje⁵⁹.

W tej sprawie nie powołano panelu do rozstrzygnięcia sporu, ponieważ kilka miesięcy po złożeniu wniosku przez Czechy obie strony przystąpiły do WE. Wobec tego zmieniły się dla nich zasady handlu (w ramach wspólnego rynku), a ewentualne spory między państwami członkowskimi UE rozstrzyga Trybunał Sprawiedliwości. W praktyce bardzo rzadko dochodzi do sporów w ramach systemu WTO, gdzie adwersarzami są dwa państwa członkowskie WE (UE).

⁵⁷ Slovakia – Safeguard Measure on Imports of Sugar. Request for Consultations by Poland, WT/DS235/1 G/L/456 G/SG/D18/1, 17 July 2001, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds235_e.htm [dostęp: 8.05.2026].

⁵⁸ Slovakia – Safeguard Measure on Imports of Sugar. Notification on Mutually Agreed Solution, WT/DS235/2 G/L/456/Add.1, G/SG/D18/1/Add.1, 16 January 2002, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds235_e.htm [dostęp: 8.05.2026].

⁵⁹ Czech Republic – Additional Duty on Imports of Pig-Meat from Poland. Request for Consultations by Poland, WT/DS289/1, G/L/622, G/AG/GEN/59, 23 April 2003, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds289_e.htm [dostęp: 8.05.2026].

3.3. Środki dotyczące produktów rolnych z Ukrainy

15 kwietnia 2023 r. zostało wydane rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii wprowadzające zakaz importu produktów rolnych z Ukrainy, w tym zakaz tranzytu tych towarów przez terytorium Polski⁶⁰. Zostało ono zastąpione rozporządzeniem z 21 kwietnia 2023 r., które jednocześnie zwalniało towary w tranzycie z powyższego zakazu⁶¹. Środki krajowe zostały następnie zastąpione zakazami importu na poziomie UE. 2 maja 2023 r. Komisja Europejska podjęła decyzję o zakazie importu czterech kategorii ukraińskich produktów rolnych do Polski, Węgier, Słowacji, Rumunii i Bułgarii. Zakaz został wprowadzony na mocy art. 1 rozporządzenia 2023/903⁶². Komisja przedłużyła następnie zakaz do 15 września 2023 r. na mocy rozporządzenia 2023/1100⁶³, a 16 września 2023 r. stwierdziła, że tymczasowe środki wprowadzone 2 maja 2023 r. w wystarczającym stopniu przyczyniły się do wyeliminowania zakłóceń na rynku w pięciu państwach członkowskich UE graniczących z Ukrainą. UE nie zdecydowała się zatem na przedłużenie tego środka. Pomimo decyzji Komisji Polska ogłosiła 16 września 2023 r., że jej własny zakaz dotyczący zboża ukraińskiego wszedł w życie 15 września 2023 r. na mocy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 15 września 2023 r.⁶⁴, które przedłużyło zakaz importu wprowadzony rozporządzeniem wykonawczym Komisji UE 2023/1100. Na mocy nowych przepisów ustanowiony został zakaz przywozu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktów rolnych pochodzących z Ukrainy wymienionych w załączniku do rozporządzenia⁶⁵, z wyłączeniem tranzytu zewnętrznego i wspólnej pro-

⁶⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 15 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz.U. poz. 717).

⁶¹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 21 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz.U. poz. 751 ze zm.); rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 2 maja 2023 r. uchylające rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz.U. poz. 840).

⁶² Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/903 z 2 maja 2023 r. wprowadzające środki zapobiegawcze dotyczące niektórych produktów pochodzących z Ukrainy (Dz.Urz. UE L 2023, poz. 114).

⁶³ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/1100 z 5 czerwca 2023 r. wprowadzające środki zapobiegawcze dotyczące niektórych produktów pochodzących z Ukrainy (Dz.Urz. UE L 1441 z 5.06.2023, s. 1–4).

⁶⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 15 września 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz.U. poz. 1898). Rozporządzenie obowiązuje na dzień 9.05.2026 r.

⁶⁵ Są to m.in.: pszenica zwyczajna (z wyjątkiem nasion do siewu); kukurydza (z wyjątkiem nasion do siewu); mąka pszenna z pszenicy zwyczajnej i orkisz, nasiona rzepaku lub rzepiku, nawet łamane (z wyjątkiem nasion do siewu); nasiona słonecznika, nawet łamane

cedury tranzytowej, pod warunkiem że tranzyt ma się zakończyć w portach morskich w Gdańsku, Gdyni, Świnoujściu, Szczecinie lub Kołobrzegu bądź poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem przedstawicieli Ukrainy przyjęte przez Polskę środki będące przedmiotem sporu są sprzeczne w szczególności z:

- art. XI:1 GATT 1994, ponieważ zakazują lub ograniczają import produktów rolnych z Ukrainy na terytorium Polski;

- art. V:2 GATT 1994 w zakresie, w jakim środki te *de iure* lub *de facto* ograniczają swobodę tranzytu ukraińskich produktów rolnych przez terytorium Polski do innych państw UE;

- art. 4 ust. 2 porozumienia w sprawie rolnictwa, w zakresie, w jakim Polska zastosowała środki w postaci zakazu importu i ograniczeń dotyczących ukraińskich produktów rolnych, które musiały zostać przekształcone w zwykłe zobowiązania celne;

- art. 5 porozumienia w sprawie rolnictwa, ponieważ ani UE, ani Polska nie zastrzegły sobie prawa do stosowania środków do większości produktów będących przedmiotem sporu w swoich koncesjach taryfowych na mocy GATT 1994; środki te mają charakter dyskryminacyjny, gdyż są stosowane wyłącznie do importu z Ukrainy, a nie także do importu z innych państw WTO⁶⁶.

Negocjacje między Ukrainą a Polską w ramach systemu rozstrzygania sporów WTO nie są prowadzone. Nie powołano też do tej pory panelu w celu zbadania sporu. Rozmowy są natomiast prowadzone na szczeblu ministerstw rolnictwa dwóch państw w kontekście przywrócenia zasad handlu zgodnych z układem o stowarzyszeniu UE–Ukraina. Polska przekazała Komisji Europejskiej postulaty negocjacji dotyczących dalszej liberalizacji. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi stoi na stanowisku, że przyszłe porozumienie z Ukrainą w sprawach handlowych powinno przewidywać stopniowe i obustronne pogłębianie liberalizacji. Jednak zdaniem ministerstwa niezbędne są mechanizmy ochronne, gdyby import z Ukrainy zagrażał produkcji w krajach UE. Funkcję tych mechanizmów pełnią nadal utrzymywane zakazy wprowadzone w oparciu o rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 15 września 2023 r.⁶⁷

(z wyjątkiem nasion do siewu); otręby, śruta i inne pozostałości odsiewu, przemiału kukurydzy, nawet granulowane, o zawartości skrobi przekraczającej 35% masy.

⁶⁶ Poland – Measures concerning Agricultural Products from Ukraine. Request for Consultations by Ukraine, WT/DS619/1, G/L/1487. G/AG/GEN/224, 21 September 2023, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds619_e.htm [dostęp: 9.05.2026].

⁶⁷ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Relacje handlowe z Ukrainą, <https://share.google/2cFWszWiFoVwUb245> [dostęp: 9.05.2026].

Podsumowanie

Normy traktatowe międzynarodowego prawa rolnictwa należące do prawa WTO wiążą zarówno państwa UE, jak i UE z tytułu członkostwa w WTO. Ich skuteczność zależy nie tylko od obowiązku przestrzegania norm prawa międzynarodowego (*pacta sunt servanda*). Ich efektywność miała być zagwarantowana w ramach systemu rozstrzygania sporów WTO. Tymczasem funkcjonowanie tego systemu nie spełniło pokładanych w nim nadziei.

Po pierwsze, okazało się, że państwa i WE (UE) nie zawsze postępują zgodnie z zaleceniami raportów panelu i Organu Odwoławczego. Najlepszym przykładem jest sprawa hormonów wzrostu, w której WE konsekwentnie stały na swoim stanowisku wbrew rozstrzygnięciom panelu i Organu Odwoławczego, twierdząc, że nie zamierzają się wywiązywać ze zobowiązań wynikających z porozumień WTO. Piętnaście lat po zainicjowaniu postępowania przez Stany Zjednoczone doszło do porozumienia z UE, którego założenia pozostawały w sprzeczności z opiniami panelu i Organu Odwoławczego.

Po drugie, procedury mające na celu zdyscyplinowanie państw i UE w ramach systemu rozstrzygania sporów WTO trwają zbyt długo, łącznie z wdrażaniem zaleceń panelu i Organu Odwoławczego w drodze konsultacji i w postępowaniu arbitrażowym. Przykładowo sprawa hormonów wzrostu zakończyła się po piętnastu latach, a sprawa bananów po szesnastu latach. Ukraina złożyła wniosek o konsultacje w ramach systemu WTO w 2023 r. i do tej pory nie ma żadnych informacji o podjęciu kolejnych kroków, w tym o powołaniu panelu.

Po trzecie, efektywność systemu rozstrzygania sporów w WTO jest od 2019 r. poważnie zagrożona przez paraliż Organu Odwoławczego, wywołany postępowaniem Stanów Zjednoczonych, które coraz bardziej krytycznie zaczęły podchodzić do kwestii przydatności systemu w kontekście polityki handlowej USA. Wprawdzie powstała alternatywna procedura odwoławcza (MPIA), jednak należy zauważyć, że została ona zaaprobowana przez stosunkowo małą grupę państw członkowskich WTO i UE (34 państwa i UE na 166 członków WTO). Pozostaje mieć nadzieję, że jest to sytuacja przejściowa i w ostateczności system, łącznie z postępowaniem odwoławczym, będzie na tyle wydolny, aby zapewnić efektywność porozumień WTO.

Mimo powyższych, nieco sceptycznych uwag warto na koniec podkreślić pozytywny wkład systemu rozstrzygania sporów WTO w liberalizację handlu w zakresie rolnictwa, a przy tym wskazać jego wpływ na rozwój prawa i polityki rolnej na poziomie krajowym i UE. Część spraw, w tym z udziałem Polski, zakończyła się szybkim konsensusem, w tym zmianą

prawa krajowego lub UE w zakresie objętym przedmiotem sporu (sprawa subsydiów eksportowych na cukier, sprawa środka ochronnego dotyczącego importu cukru).

Ostatnia uwaga skłania do wniosku, że państwa i UE nadal będą korzystać z systemu rozstrzygania sporów WTO w zakresie realizacji zobowiązań wynikających z porozumień związanych z rolnictwem (przede wszystkim porozumienia WTO w sprawie rolnictwa), mimo trwającego kryzysu tego systemu. Pozwala on bowiem na skuteczniejsze prowadzenie negocjacji w sprawach dotyczących przestrzegania i wdrażania tych porozumień. Przykładem takiego myślenia o systemie WTO jest sprawa zainicjowana przez Ukrainę przeciwko Polsce (2023 r.). Mimo trudności związanych z efektywnością systemu i szybkością postępowania Ukraina wzmocniła swoją pozycję w rokowaniach dwustronnych występując z wnioskiem o konsultacje.

BIBLIOGRAFIA

- Budzinowski R. (2007), *Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Dzierżanowski P. (2024), *Rozwiązywanie sporów w WTO wobec paraliżu Organu Apelacyjnego*, „Biuletyn PISM” nr 48.
- Gołkowska E. (2012), *Podstawowe regulacje prawne Unii Europejskiej w zakresie żywności genetycznie zmodyfikowanej*, „Studia Europejskie” nr 2.
- Majchrowska E. (2023), *Wielostronny Tymczasowy Arbitraż Odwoławczy (MPIA) i jego znaczenie dla reformy Światowej Organizacji Handlu*, „Roczniki Administracji i Prawa” z. 3.
- Mik C. (2003), *Prawo Światowej Organizacji Handlu (WTO) a prawo Wspólnot Europejskich*, w: J. Kolasa, A. Kozłowski (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, Wrocław.
- Purgał P. (2010), *Ewolucja systemu regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” nr 3.
- Simi T.B., Kaushik A. (2008), *The Banana War at the GATT/WTO*, „Trade Law Brief” nr 1.
- Słok-Wódkowska M. (2024), *Międzynarodowe prawo gospodarcze*, w: E. Cała-Wacinkiewicz, W.S. Staszewski (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys systemu*, Warszawa.
- Srogosz T. (2022), *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywności. Aspekty prawne*, Warszawa.
- Suchoń A. (2026), *Sektor cukru, porozumienia w sektorze cukru*, w: P.A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe. System Prawa Unii Europejskiej*, t. 18, Warszawa.