

**Mariusz Niemiec**

Uniwersytet Wrocławski

---

## MULTILATERALNE POROZUMIENIE ŚRODOWISKOWE – STAN OBECNY I PERSPEKTYWY

---

**Streszczenie:** Prowadzone na forum Światowej Organizacji Handlu prace dotyczą różnych sfer funkcjonowania handlu międzynarodowego. Jednym z takich obszarów, dość newralgicznych, jest liberalizacja handlu z uwzględnieniem potrzeb ochrony środowiska przyrodniczego. Jak pokazują dotychczasowe doświadczenia, jest to na tyle skomplikowane i złożone zagadnienie, że do dnia dzisiejszego, mimo licznych prób, nie udało się w tym zakresie stworzyć żadnego porozumienia, które w formie ponadnarodowego konsensusu w sposób względnie jednoznaczny rozstrzygałoby te kwestie. Tym samym zachodzi naturalna potrzeba oceny tych prac, stopnia ich zaawansowania oraz nakreślenia możliwych scenariuszy na przyszłość. I taki też cel przyświeca Autorowi niniejszego opracowania.

**Słowa kluczowe:** środowisko przyrodnicze, handel międzynarodowy, Światowa Organizacja Handlu, multilateralne porozumienie środowiskowe.

### 1. Wprowadzenie

Światowa Organizacja Handlu ma już prawie piętnaście lat, a wciąż, pomimo licznych prób podejmowanych zarówno przez jej przedstawicieli, jak i poszczególne państwa, nie udało się stworzyć ponadnarodowego porozumienia, które w sposób skodyfikowany regulowałoby kwestie wzajemnych relacji między handlem a środowiskiem. Wprawdzie praktycznie od samego początku, jeszcze na forum GATT, podejmowane były liczne inicjatywy i działania zmierzające w tym kierunku, jednak nigdy nie powstało multilateralne porozumienie środowiskowe na kształt i podobieństwo tych dotyczących usług, bezpośrednich inwestycji zagranicznych, praw własności intelektualnej czy choćby rolnictwa. Z jednej strony dowodzi to, że brakuje woli politycznej i determinacji, by temat ten wreszcie uregulować, a z drugiej wskazuje, jak bardzo jest to skomplikowana materia, zarówno w ujęciu prawnym, jak i gospodarczym oraz środowiskowym. Warto zatem prześledzić dotychczasowe prace podejmowane w tym zakresie oraz określić obecny stan i zakres negocjacji, by móc zidentyfikować podstawowe przyczyny tego braku oraz nakreślić realne szanse rozwiązania tej sytuacji. Naturalnie nie sposób w tak krótkim opracowaniu w pełni przeanalizować przedmiotowe kwestie, dlatego też niniejszy artykuł należy raczej traktować jako punkt wyjścia do dalszej dyskusji.

## 2. Problematyka środowiska w pracach GATT

W pierwszych dekadach funkcjonowania GATT problematyka ochrony środowiska nie była przedmiotem ani ogólnego postępowania prawnego, ani jakiegokolwiek sporu handlowego między układającymi się stronami. Związek między handlem a środowiskiem powrócił na forum GATT dopiero we wczesnych latach 70., kiedy to społeczność międzynarodowa zaczęła dostrzegać problem wpływu rozwoju gospodarczego na rozwój społeczny i środowisko przyrodnicze. Wiele rządów podejmowało wówczas działania zmierzające m.in. do ograniczenia negatywnego wpływu produkcji przemysłowej i rolniczej na środowisko, wprowadzając w tym zakresie liczne środki, które pośrednio mogły oddziaływać także na handel międzynarodowy. W związku z tym podczas spotkania Rady GATT w październiku 1971 r. podnoszono, że obowiązkiem układających się stron jest dołożenie wszelkich starań, by wprowadzane narzędzia i instrumenty nie stawały się nowymi barierami w handlu lub nie utrudniały eliminacji już istniejących. W tym celu proponowano stworzenie specjalnego mechanizmu, który mógłby stanowić wsparcie dla układających się stron i być uruchamiany jedynie wówczas, gdy zajdzie taka potrzeba<sup>1</sup>.

Propozycja ta nigdy jednak nie przybrała żadnych konkretnych kształtów, nie mówiąc już o jakichkolwiek jej materialnych efektach. Za połowiczny sukces należy jedynie uznać fakt, że w listopadzie tego samego roku powołana została Grupa ds. Środków Związanych ze Środowiskiem i Handlu Międzynarodowego (tzw. Grupa EMIT – Group on Environmental Measures and International Trade), której powierzono analizowanie wszelkich związków między polityką handlową a środkami kontroli zanieczyszczeń i ochroną środowiska człowieka, przy uwzględnieniu postanowień GATT i problemów państw rozwijających się. Grupa składała się z piętnastu członków, wśród których były Wspólnoty Europejskie wraz z państwami członkowskimi oraz łącznie reprezentowana grupa państw nordyckich.

Należy jednak podkreślić, że już w samych założeniach grupa ta nie miała mieć charakteru stałego organu, ale raczej działać doraźnie, tj tylko wtedy, gdy zaistnieje taka potrzeba. Przyjęcie takich założeń sprawiło, że przez kolejnych dwadzieścia lat żadna z układających się stron nie wniosowała o podjęcie prac przez Grupę EMIT i w konsekwencji nie odbyło się ani jedno jej spotkanie. Przyczyn takiego stanu rzeczy nie należy upatrywać jednak w braku problemów leżących w kompetencjach Grupy<sup>2</sup>. Brak aktywności spowodowany był raczej ogólnym spadkiem zainteresowania tą problematyką w następstwie kryzysów naftowych i związanych z nimi zmianami cen oraz problemami politycznymi<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Minutes of Meeting. Held in the Palais des Nations, Geneva, on 6-7 October 1971*, document GATT No. C/M/73, 19 October 1971, point 10 „Industrial Pollution Control”, s. 12-13.

<sup>2</sup> *Trade and Environment at the WTO: Background Document*, World Trade Organization, Geneva, April 2004, s. 2.

<sup>3</sup> B. Hoekman, M.M. Kostecki: *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: Zasady i mechanizmy negocjacji*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2002, s. 404.

Pośrednio kwestia środowiska była przedmiotem dyskusji także w roku 1982, kiedy to grupa państw rozwijających się podniosła sprawę eksportu na ich terytorium towarów, które ze względów ochrony środowiska lub zdrowia i bezpieczeństwa zostały objęte zakazem obrotu w państwach rozwiniętych. Wobec braku dostępu do pełnej informacji o tych produktach kraje te nie były w stanie przeciwdziałać tego rodzaju praktykom z poszanowaniem reguł obowiązujących w GATT. Dlatego też w czasie sesji ministerialnej GATT w Genewie w 1982 r. postanowiono, że podjęte zostaną prace ukierunkowane na wskazanie środków i procedur niezbędnych do objęcia kontrolą eksportu produktów zakazanych na rynku krajowym właśnie ze względu na bezpieczeństwo ludzi, zwierząt i roślin, ochronę ich zdrowia oraz ze względów środowiskowych. Realizacji tego postulatu miało służyć powołanie w roku 1989 Grupy Roboczej ds. Eksportu Towarów Zakazanych na Rynku Krajowym i Innych Substancji Niebezpiecznych, która w świetle zasad GATT i przy uwzględnieniu prac innych organizacji międzynarodowych<sup>4</sup> w tym obszarze miała podjąć się analizy handlowych aspektów tego problemu i przedstawić stosowny raport Radzie GATT<sup>5</sup>. Członkostwo w tej grupie było otwarte dla wszystkich układających się stron, które tylko zachcą wziąć udział w jej pracach<sup>6</sup>.

Zagadnienia ochrony środowiska związane z handlem zostały włączone także pod obrady Rundy Urugwajskiej GATT (1986-1994), z tym że podobnie jak wcześniej nie odnoszono się do nich bezpośrednio, tzn. nie stanowiły one odrębnego obszaru negocjacyjnego, ale poruszane były przy okazji modyfikacji Kodeksu Standaryzacji oraz prac nad porozumieniami GATS i TRIPs oraz innymi, dotyczącymi m.in. rolnictwa, subsydiów i środków wyrównawczych oraz zagadnień sanitarnych i fitosanitarnych.

### 3. Lata dziewięćdziesiąte i rola Grupy EMIT

Wzrost znaczenia zagadnień związanych ze środowiskiem nastąpił dopiero we wczesnych latach 90. pod wpływem coraz liczniej pojawiających się sporów handlowych związanych ze środowiskiem. Bezpośrednim impulsem był tu spór (a dokładnie jego rozstrzygnięcie) o dostawy tuńczyka z Meksyku, na które Stany Zjednoczone wprowadziły embargo w związku z tym, że sposób ich połowu (a dokładnie: stosowane

---

<sup>4</sup> W pracach tej grupy uczestniczyli przedstawiciele m.in. Programu Środowiskowego Narodów Zjednoczonych (UNEP), Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO) oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) – *Working Group on The Export of Domestically Prohibited Goods and Other Hazardous Substances. Report by the Chairman of the Working Group*, document GATT No. L/6768, 12 December 1990, s. 1.

<sup>5</sup> *Export of Domestically Prohibited Goods. Decision of 19 July 1989*, document GATT No. L/6553, 21 July 1989.

<sup>6</sup> *Working Group on The Export of Domestically Prohibited Goods and Other Hazardous Substances. Note by the Chairman of the Council*, document GATT No. C/168, 10 August 1989.

sieci) stanowił zagrożenie dla życia delfinów. Przyjęte w tej sprawie pod auspicjami GATT rozstrzygnięcie – zdaniem opinii międzynarodowej – znacznie osłabiło zaufanie do tej organizacji. Było to szczególnie niebezpieczne w obliczu toczących się negocjacji w ramach Rundy Urugwajskiej oraz stawiało pod znakiem zapytania możliwość konstruktywnego udziału GATT w spotkaniu Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Środowiska i Rozwoju (United Nations on Environment and Development – UNCED), jakie miało się odbyć w Rio de Janeiro w 1992 r. W związku z tym państwa EFTA (wówczas Austria, Finlandia, Islandia, Lichtenstein, Norwegia, Szwecja i Szwajcaria) wystąpiły z wnioskiem do dyrektora generalnego GATT o niezwłoczne zwołanie nieaktywnej dotąd Grupy EMIT, która mogłaby, a nawet powinna, stać się forum dyskusji na tematy powiązań między środowiskiem i handlem.

Propozycja ta spotkała się z pozytywnym przyjęciem zwłaszcza wśród tych państw, które uważały, że GATT powinien włączyć się w światową debatę na temat relacji między handlem a środowiskiem, a nie pozostawać bierny w tym obszarze. Inni członkowie uważali natomiast, że inicjatywa ta jest przedwczesna i należy raczej poczekać na zakończenie prac UNCED. Pojawiały się także głosy, że priorytet powinien zostać przyznany zakończeniu Rundy Urugwajskiej<sup>7</sup>. Ostatecznie jednak grupę reaktywowano, z tym, że przyznany jej pierwotnie mandat (z 1971 r.) nie został rozszerzony. Nastąpiło to dopiero później, wraz z ogólnym wzrostem zainteresowania zagadnieniami ochrony środowiska na arenie międzynarodowej.

Dwa lata później, w styczniu 1994 r., podczas 49. sesji układających się stron Grupa EMIT przedstawiła raport ze swych prac, formułując w nim liczne wnioski badawcze na temat relacji między handlem a środowiskiem. Tak naprawdę jednak kluczowe dla dalszych negocjacji w tym zakresie było po pierwsze, stwierdzenie, iż co do zasady nie ma (lub nie powinno być) sprzeczności między wielostronnym systemem handlowym a indywidualnymi lub wspólnymi przedsięwzięciami na rzecz ochrony środowiska i zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Gdyby jednak pojawiły się jakiegokolwiek problemy z koordynacją tych polityk, ważne jest, by przyjęte rozstrzygnięcie uwzględniało międzynarodowe reguły handlowe, w tym także te przyjęte w ostatnim czasie w ramach Rundy Urugwajskiej. Po drugie, reguły handlu wielostronnego nie powinny być przeszkodą w realizacji celów polityki ochrony środowiska, zwłaszcza że jak wynika z przeglądów dokonanych w państwach członkowskich GATT, instrumenty handlowe i środowiskowe są już wspólnie wykorzystywane do ochrony zasobów naturalnych. Co więcej, otwarty, bezpieczny i niedyskryminacyjny system handlowy przyjęty w ramach GATT może ułatwiać realizację polityki ochrony środowiska poprzez zapewnienie bardziej efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów oraz przyczynianie się do wzrostu realnych dochodów poszczególnych państw<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> H. Nordström, S. Vaughan, wyd. cyt., s. 69.

<sup>8</sup> *Report by Ambassador H. Ukawa (Japan), Chairman of The Group on Environmental Measures and International Trade, to the 49<sup>th</sup> Session of the Contracting Parties*, document GATT No. L/7402, 2 February 1994, par. 9-11.

Raport Grupy EMIT stał się podstawą do opracowania Decyzji ws. Handlu i Środowiska, która została włączona do Aktu Końcowego Rundy Urugwajskiej przyjętego podczas spotkania ministerialnego w Marakeszu w kwietniu 1994 r.<sup>9</sup> Na mocy tej decyzji Rada Generalna WTO została zobowiązana do utworzenia w czasie swego pierwszego spotkania bezpośrednio jej podległego Komitetu ds. Handlu i Środowiska (Committee on Trade and Environment – CTE), który ma zastąpić Grupę EMIT.

#### 4. Komitet ds. Handlu i Środowiska

Nadrzędnym celem działalności CTE ma być wskazanie relacji między środkami polityki handlowej i ochrony środowiska w kontekście wspierania zrównoważonego rozwoju, a także rekomendowanie niezbędnych modyfikacji w postanowieniach multilateralnego systemu handlowego z poszanowaniem jego otwartości, równości i niedyskryminacyjnego charakteru. Szczegółowy program prac CTE został określony w formie dziesięciu punktów odnoszących się do wszystkich obszarów poddanych regulacji w ramach WTO, tj. towarów, usług i własności intelektualnej.

Komitet ds. Handlu i Środowiska został utworzony na mocy decyzji Rady Generalnej z dnia 31 stycznia 1995 r.<sup>10</sup> Nie oznacza to jednak, że w okresie od kwietnia 1994 r., tj. przyjęcia deklaracji, nie były prowadzone żadne prace w obszarze związanym ze środowiskiem. Zgodnie bowiem z postanowieniami Deklaracji do czasu ukonstytuowania CTE jego zadania powierzone zostały Podkomitetowi ds. Handlu i Środowiska (Sub-Committee on Trade and Environment – SCTE) wyodrębnionemu w ramach Komitetu Przygotowawczego WTO. Wszystkie raporty i dokumenty, jakie powstały w okresie dziewięciomiesięcznego funkcjonowania SCTE, zostały następnie przekazane CTE.

Udział w pracach CTE był otwarty dla wszystkich zainteresowanych państw członkowskich WTO oraz obserwatorów przy WTO. Ponadto na mocy delegacji zawartej w Decyzji oraz w artykule V Porozumienia WTO, Komitet nawiązał współpracę z innymi międzynarodowymi organizacjami o charakterze rządowym i pozarządowym, w tym m.in. z Bankiem Światowym i Międzynarodowym Funduszem Walutowym, a także z ONZ, UNCTAD, UNEP, UNDP, FAO, OECD oraz EFTA.

#### 5. Konferencja Ministerialna w Singapurze

Pierwsze spotkanie CTE odbyło się w lutym 1995 r., a łącznie w okresie do listopada 1996 r. spotkania komitetu zwoływane były trzynastą razą; wielokrotnie organizo-

<sup>9</sup> *Marrakesh Ministerial Decision on Trade and Environment (14 April 1994), Trade and Environment at the WTO...*, Annex I, s. 67-70.

<sup>10</sup> *WTO Committee on Trade and Environment. Decision by the General Council on 31 January 1995, World Trade Organization, WT/L/42, 23 February 1995.*

wano także spotkania nieformalne, w tym z innymi organami WTO (np. z Komitetem ds. Barrier Technicznych w Handlu w sprawie ekoznakowania)<sup>11</sup>. Niemal przez cały ten okres spotkania Komitetu poświęcone były organizacji prac, wstępnej analizie obszarów wymienionych w Decyzji i przygotowaniu pierwszego raportu prezentowanego w trakcie Konferencji Ministerialnej w Singapurze (9-13 grudnia 1996 r.). Raport ten został przyjęty przez CTE w listopadzie 1996 r., z wyraźnym zastrzeżeniem, że jego zawartość w żaden sposób nie zmienia praw i obowiązków członków WTO, wynikających z obowiązujących porozumień zawartych pod auspicjami WTO<sup>12</sup>.

Przedstawiony raport został pozytywnie oceniony w trakcie Konferencji Ministerialnej w Singapurze. W deklaracji podsumowującej to spotkanie ministrowie podkreślili ogromny wkład Komitetu w analizę powierzonych mu zagadnień, w tym w szczególności wzajemnych relacji między liberalizacją handlu, rozwojem ekonomicznym a ochroną środowiska. Doceniono również fakt, że w pracach tego organu udział brali eksperci zajmujący się zarówno problematyką środowiskową, jak i handlem oraz wyrażono nadzieję, że praktyka taka będzie kontynuowana. Jednocześnie, uwzględniając zakres oraz złożoność zagadnień poddanych ocenie Komitetu, a także to, że postępująca pełna implementacja wszystkich porozumień zawartych w ramach WTO będzie w znacznym stopniu oddziaływać na możliwość zapewnienia zrównoważonego rozwoju, ministrowie podkreślili konieczność jego dalszej pracy i podtrzymali dotychczasowy mandat CTE<sup>13</sup>.

## 6. Konferencja w Doha

Istotne zmiany w funkcjonowaniu Komitetu nastąpiły w roku 2001 w czasie Konferencji Ministerialnej w Doha<sup>14</sup>, podczas której członkowie WTO podtrzymali swoje dotychczasowe zobowiązanie do ochrony zdrowia i środowiska oraz podjęli decyzję o włączeniu kwestii dotyczących wzajemnej relacji między handlem i środowiskiem do inaugurowanej właśnie rundy negocjacyjnej. W szczególności postanowiono wówczas (paragraf 31 Deklaracji Ministerialnej z Doha – dalej DMD), że w celu wzmocnienia wzajemnego wsparcia między handlem i środowiskiem negocjacje obejmą (1) relacje między funkcjonującymi zasadami i regułami WTO a handlowymi klauzulami zawartymi w MEAs, (2) procedury nawiązania współpracy (w zakresie przyznawania statusu obserwatora) i wymiany informacji między sekretariatami

<sup>11</sup> *Report (1996) of the Committee on Trade and Environment*, World Trade Organization, WT/CTE/W/40, 12 December 1996, p. I.3, s. 1.

<sup>12</sup> *Report of the Meetings Held on 30 October and 6-8 November 1996. Note by Secretariat*, World Trade Organization, WT/CTE/M/13, p. 3, s. 1.

<sup>13</sup> *Singapore Ministerial Declaration. Adopted on 13 December 1996*, Ministerial Conference, Singapore 9-13 December 1996, World Trade Organization, WT/MIN(96)/DEC, p. 16.

<sup>14</sup> *Ministerial Declaration. Adopted on 14 November 2001*, Ministerial Conference, Fourth Session, Doha 9-14 November 2001, World Trade Organization, WT/MIN(01)/DEC/1.

MEAs a odpowiednimi organami (komitetami) WTO oraz (3) redukcję lub eliminację taryfowych i pozataryfowych barier w wymianie towarów i usług środowiskowych.

Z punktu widzenia Komitetu ważne było jednak nie tyle podtrzymanie zainteresowania tą problematyką, ile reorganizacja jego funkcjonowania – na mocy deklaracji zmianie bowiem uległ jego mandat. Ministrowie postanowili, że prace CTE powinny nadal dotyczyć wszystkich dziesięciu obszarów, z tym że szczególna uwaga powinna zostać skierowana na trzy zasadnicze kwestie (paragraf 32 DMD):

- wpływ środków ochrony środowiska na dostęp do rynku, w szczególności w odniesieniu do państw rozwijających się (w tym przede wszystkim najsłabiej rozwiniętych) oraz korzyści dla handlu, środowiska i rozwoju wynikające z usunięcia barier handlowych,
- odpowiednie postanowienia Porozumienia TRIPs związane z problematyką środowiskową (np. artykuł 27),
- ekoznakowania.

Odwołanie do prac Komitetu znajduje się także w dalszej części Deklaracji Ministerialnej z Doha, nieodnoszącej się już bezpośrednio do zagadnień związanych z relacją handel–środowisko, ale poświęconej organizacji prac w ramach WTO w kolejnych dwóch latach (tj. do czasu kolejnej konferencji ministerialnej). I tak, zgodnie z paragrafem 51 deklaracji ministerialnej Komitet ds. Handlu i Środowiska oraz Komitet ds. Handlu i Rozwoju (Committee on Trade and Development – CTD), z poszanowaniem przyznanych im mandatów, mają stać się wspólnym forum dla debat na tematy związane z ochroną środowiska i rozwojem, a tym samym służyć osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju.

Zainicjowanie nowej rundy negocjacji handlowych w trakcie Konferencji w Doha i włączenie w nią kwestii środowiskowych spowodowało konieczność reorganizacji pracy Komitetu. Zgodnie z decyzją Komitetu ds. Negocjacji Handlowych (Trade Negotiations Committee – TNC) z dnia 1 lutego 2002 r. negocjacje w obszarze handel–środowisko (paragraf 31 DMD) mają odbywać się w ramach Specjalnych Sesji Komitetu ds. Handlu i Środowiska (CTE Special Sessions – CTESS)<sup>15</sup>. Tym samym spotkania CTE poświęcone pozostałym zagadnieniom wymienionym w DMD będą miały charakter sesji regularnych.

Na mocy Deklaracji Ministerialnej z Doha (paragraf 32) Komitet ds. Handlu i Środowiska został zobowiązany do przygotowania raportu ze swych prac na kolejną, piątą Konferencję Ministerialną w Cancún (w 2003 r.). Raport taki został przyjęty 7 lipca 2003 r. i odnosił się jedynie do prac CTE prowadzonych w ramach sesji regularnych w okresie między wymienionymi konferencjami<sup>16</sup>. Niemniej jednak

<sup>15</sup> *Statement by the Chairman of the General Council, Trade Negotiations Committee, World Trade Organization, TN/C/1, 4 February 2002, part C „Proposals for Action by the TNC”, s. 3.*

<sup>16</sup> *Report to the 5th Session of the WTO Ministerial Conference in Cancun. Paragraphs 32 and 33 of the Doha Ministerial Declaration, Committee on Trade and Environment, World Trade Organization, WT/CTE/8, 11 July 2003.*

znaczny progres uczyniono także w trakcie Specjalnych Sesji Komitetu, co zostało zauważone i podkreślone w trakcie Konferencji w Cancún<sup>17</sup>.

## 7. Podsumowanie

Należy wyraźnie zaznaczyć, że pomimo powszechnie deklarowanej chęci prowadzenia i zakończenia prac nad stworzeniem pod auspicjami WTO multilateralnego porozumienia środowiskowego, nadal nie udało się wypracować w tym zakresie ponadnarodowego konsensusu, a co więcej również sam zakres poczynionych ustaleń w porównaniu z tym, co zostało wynegocjowane i przyjęte w Doha, znacznie się nie zwiększył. Wystarczy tylko przeanalizować zapisy deklaracji lub innych dokumentów przyjętych podczas kolejnych Konferencji Ministerialnych: Cancún (2003), Hongkong (2005) i Genewa (2009), by się o tym przekonać. Z drugiej jednak strony, należy zauważyć, iż tak naprawdę prawdziwa praca – można by rzec „u podstaw” – nad tym problemem odbywa się w ramach Komitetu ds. Handlu i Środowiska. Nie zmienia to jednak w niczym faktu, że obecny stan prac nad przedmiotowym porozumieniem znacznie odbiega od celów i priorytetów, jakie narzucano sobie, tworząc Światową Organizację Handlu. Naturalnie zawsze można podnosić takie argumenty, jak choćby to, że kwestie wzajemnej relacji między środowiskiem a polityką handlową są niezmiernie trudne do jednoznacznej identyfikacji i regulacji czy że działalność WTO oparta jest na zasadzie konsensusu, co oznacza, że wspólne stanowisko musi zostać wypracowane między państwami reprezentującymi różny potencjał, nie tylko gospodarczy, ale także ekologiczny – kraje rozwinięte zainteresowane są raczej wzmocnieniem systemu ochrony środowiska, podczas gdy rozwijające się obawiają się, że w ten sposób wprowadzane będą kolejne bariery utrudniające wolny handel, a one same staną się miejscem docelowym dla substancji i towarów niebezpiecznych. Nie może to jednak zwalniać WTO z odpowiedzialności za zaistniały stan rzeczy, skoro bowiem z większym lub mniejszym sukcesem udało się przynajmniej częściowo uregulować tak bardzo wrażliwy temat jak rolnictwo, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby w szeroko pojętym interesie społeczności międzynarodowej i przyszłych pokoleń stworzyć podobne reguły w zakresie środowiska przyrodniczego.

## Literatura

*Guidelines for arrangements on relations with Non-Governmental Organization. Decision adopted by the General Council on 18 July 1996, World Trade Organization, WT/L/162, 23 July 1996.*

*International Intergovernmental Organizations. Observer Status in the Committee on Trade and Environment. Revision, Committee on Trade and Environment, World Trade Organization, WT/CTE/INF/6/Rev.2, 3 October 2005.*

---

<sup>17</sup> *Draft Cancun Ministerial Text*, point 9 „Environment Negotiation”, 24 August 2003, [www.wto.org](http://www.wto.org).



- Marrakesh Ministerial Decision on Trade and Environment (14 April 1994).*
- Ministerial Declaration. Adopted on 14 November 2001, Ministerial Conference, Fourth Session, Doha 9-14 November 2001, World Trade Organization, WT/MIN(01)/DEC/1.*
- Minutes of meeting. Held in the Center William Rappard on 8 October 1991, document GATT No. C/M/252, 4 November 1991.*
- Nordström H., Vaughan S., *Trade and environment*, Special Study, No. 4, World Trade Organization, 1999.
- Report (2003) of the Committee on Trade and Environment*, World Trade Organization, WT/CTE10, 29 October 2003.
- Report (2004) of the Committee on Trade and Environment*, World Trade Organization, WT/CTE/11, 30 November 2004.
- Report by Ambassador H. Ukawa (Japan), Chairman of The Group on Environmental Measures and International Trade, to the 49<sup>th</sup> Session of the Contracting Parties*, document GATT No. L/7402, 2 February 1994.
- Report of the Meeting Held on 22 February 2005. Note by the Secretariat*, Committee on Trade and Environment, World Trade Organization, WT/CTE/M/39, 2 May 2005.
- Report of the Meetings Held on 30 October and 6-8 November 1996. Note by Secretariat*, World Trade Organization, WT/CTE/M/13.
- Report to the 5th Session of the WTO Ministerial Conference in Cancun. Paragraphs 32 and 33 of the Doha Ministerial Declaration*, Committee on Trade and Environment, World Trade Organization, WT/CTE/8, 11 July 2003.
- Trade and Environment at the WTO: background document*, World Trade Organization, Geneva, April 2004.

## **MULTILATERAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS – CURRENT STATUS AND PERSPECTIVES**

**Summary:** Sustainable development and protection and preservation of the environment are fundamental goals of the WTO. They are enshrined in the Marrakesh Agreement, which established the WTO, and complement the WTO's objective to reduce trade barriers and eliminate discriminatory treatment in international trade relations. But to the present day WTO did not succeed to create no agreement in this range, though advanced works are realized already from above twenty years. That's why a prupose of this paper is to describe the current status and perspetcives in the field of the Multilateral Environmental Agreements on the forum of WTO.

**Wioletta Niemiec**

Uniwersytet Wrocławski

---

## MILENIJNE CELE ROZWOJU (MDG) – ZOBOWIĄZANIE CZY DEKLARACJA?

---

**Streszczenie:** Zależność między sferą społeczną a możliwościami rozwojowymi danego państwa sprawiła, że coraz więcej organizacji międzynarodowych w krąg swego oddziaływania i zainteresowania włącza problemy społeczne i poszukuje dróg ich rozwiązania. Przykładem tego typu aktywności może być chociażby Deklaracja Milenijna ONZ przyjęta w trakcie 55 sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych we wrześniu 2000 roku, w której sformułowanych zostało osiem celów milenijnych (*Millennium Development Goals* – MDGs) stanowiących w istocie zobowiązanie społeczności międzynarodowej do redukcji ubóstwa i głodu, zapewnienia równego statusu kobiet i mężczyzn, poprawy stanu zdrowia, poprawy stanu edukacji, walki z AIDS, ochrony środowiska naturalnego, a także zbudowania globalnego partnerstwa między narodami na rzecz rozwoju.

**Słowa kluczowe:** milenijne cele rozwoju, bariery rozwoju, głód, ubóstwo.

Bez wątpienia symbolem współczesnego świata jest globalizacja. Przyjmuje się wręcz, że wszystkie zjawiska, procesy, zależności, prawidłowości są przyczyną lub następstwem postępującej globalizacji; zwłaszcza gdy trudno wskazać na ich rzeczywiste podłoże lub konsekwencje. Co ciekawe, ów prymat globalizacji dotyczy w jednakowym stopniu sfery gospodarczej oraz społecznej. Różnica polega jednak na tym, że o ile w pierwszym przypadku częściej wskazuje się na jego pozytywny wymiar, traktuje jako możliwość pełniejszego i szybszego rozwoju oraz niwelowania dysproporcji, o tyle w drugim zdecydowanie częściej wskazuje się na elementy niekorzystne i niepokojące, które określić można jednym zdaniem jako nierówny podział owoców i korzyści płynących z globalizacji między wszystkich mieszkańców Ziemi<sup>1</sup>. W konsekwencji sfera społeczna postrzegana jest coraz częściej jako istotny czynnik możliwości rozwojowych poszczególnych państw; niestety, najczęściej jako bariera rozwoju, element na tyle silnie destabilizujący, że wręcz uniemożliwiający podejmowanie jakichkolwiek działań na rzecz rozwoju.

Tak silna korelacja między ułomną sferą społeczną a możliwościami rozwojowymi danego państwa sprawiła, że coraz więcej organizacji międzynarodowych

---

<sup>1</sup> Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych, Rezolucja przyjęta na 55. sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, pkt 5.

(i to nie tylko wyspecjalizowanych, tworzonych z myślą właśnie o sferze socjalnej) w krąg swego oddziaływania i zainteresowania włącza problemy społeczne i poszukuje dróg ich rozwiązania. Przykładem tego typu aktywności może być chociażby Deklaracja Milenijna ONZ, przyjęta w trakcie 55 sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych we wrześniu 2000 r., w której sformułowanych zostało osiem celów milenijnych (*Millennium Development Goals* – MDGs) stanowiących w istocie zobowiązanie społeczności międzynarodowej do redukcji ubóstwa i głodu, zapewnienia równego statusu kobiet i mężczyzn, poprawy stanu zdrowia, poprawy stanu edukacji, walki z AIDS, ochrony środowiska naturalnego, a także zbudowania globalnego partnerstwa między narodami na rzecz rozwoju (por. tabela 1).

**Tabela 1.** Milenijne cele rozwoju

Cel 1	Zobowiązanie 2
Wyliminować skrajne ubóstwo i głód.	Zmniejszyć o połowę liczbę ludzi, których dochód nie przekracza 1 dolara dziennie. Zmniejszyć o połowę liczbę ludzi, którzy cierpią głód.
Zapewnić powszechne nauczanie na poziomie podstawowym.	Zapewnić wszystkim chłopcom i dziewczętom możliwość ukończenia pełnego cyklu nauki na poziomie podstawowym.
Promować równość płci i awans społeczny kobiet.	Wyliminować nierówny dostęp płci do pierwszego i drugiego szczebla edukacyjnego do 2005 r., a na wszystkich szczeblach do 2015 r.
Ograniczyć umieralność dzieci.	Zmniejszyć o 2/3 wskaźnik umieralności dzieci w wieku do lat 5.
Poprawić opiekę zdrowotną nad matkami	Zmniejszyć o 3/4 wskaźnik umieralności matek.
Ograniczyć rozprzestrzenianie się HIV/AIDS, malarii i innych chorób.	Powstrzymać rozprzestrzenianie się HIV/AIDS i ograniczyć ilość nowych zakażeń. Powstrzymać rozprzestrzenianie się malarii i innych groźnych chorób oraz ograniczyć ilość zachorowań.
Stosować zrównoważone metody gospodarowania zasobami naturalnymi.	Uwzględnić zasady zrównoważonego rozwoju w krajowych strategiach i programach; stosować metody hamujące zużycie zasobów środowiska naturalnego. Zmniejszyć o połowę liczbę ludzi pozbawionych stałego dostępu do czystej pitnej wody. Do 2020 r. osiągnąć znaczącą poprawę warunków życia przynajmniej 100 milionów mieszkańców slumsów.
Stworzyć globalne partnerskie porozumienie na rzecz rozwoju.	Stworzyć dostępny dla wszystkich, oparty na jasnych przepisach, przewidywalny i nikogo niedyskryminujący system handlowo-finansowy. Podejmować aktywną działalność promującą dobre praktyki rządzenia, rozwój i ograniczanie ubóstwa. Dotyczy to działań na poziomie narodowym i międzynarodowym. Znieść cła i kontyngenty na towary eksportowane przez kraje rozwijające się, zwiększyć skalę redukcji długów poważnie zadłużonych ubogich krajów, umorzyć długi zaciągnięte

Tabela 1, cd.

1	2
	<p>w ramach oficjalnej pomocy bilateralnej oraz zwiększyć pomoc na rzecz rozwoju dla krajów podejmujących działania mające na celu ograniczenie ubóstwa.</p> <p>Wyjść naprzeciw szczególnym potrzebom krajów śródziemnych i krajów rozwijających się położonych na małych wyspach.</p> <p>Podjąć narodowe i międzynarodowe kroki służące utrzymaniu długookresowej zdolności do spłaty zadłużenia.</p> <p>Stworzyć miejsca godnej i produktywnej pracy dla młodzieży.</p> <p>Upowszechnić dostęp do nowych technologii, zwłaszcza technologii informacyjnych i komunikacyjnych.</p>

Źródło: Ośrodek Informacji ONZ, Warszawa, czerwiec 2002.

Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania omówienie stopnia realizacji wszystkich ośmiu celów milenijnych jest niemożliwe. Analizując je, warto zwrócić uwagę na kilka zasadniczych kwestii. Po pierwsze, sygnatariusze deklaracji określili horyzont czasowy realizacji celów – przyjęto, że zostaną one osiągnięte najpóźniej do 2015 r., a rokiem bazowym, do którego odnoszone są postępy w ich realizacji, jest rok 1990.

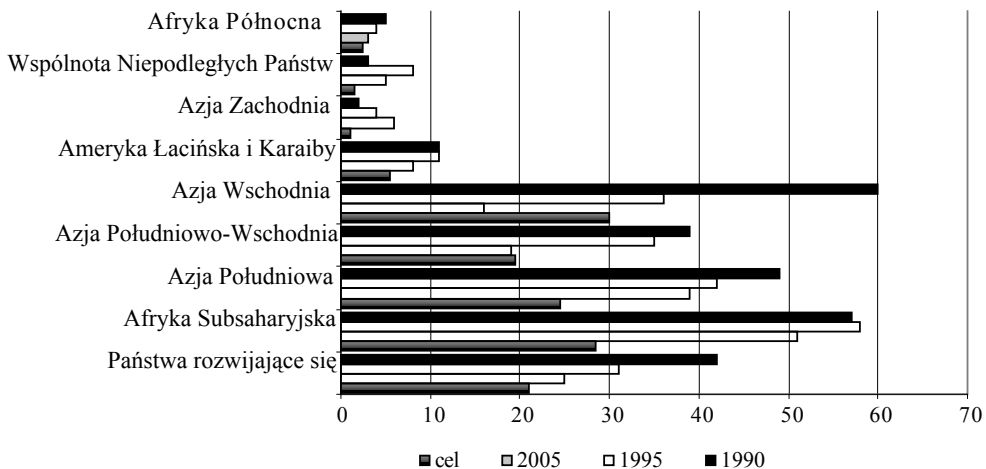
Po drugie, siedem pierwszych celów ma charakter mierzalny; ostatni – ósmy cel, jest w istocie środkiem realizacji pozostałych siedmiu, ponieważ zakłada on stworzenie globalnego porozumienia między krajami biednymi i bogatymi na rzecz rozwoju. Co więcej, cel ten adresowany jest przede wszystkim do państw wysoko rozwiniętych – w obowiązkach krajów biednych leży przede wszystkim poprawa demokratycznego zarządzania i gospodarowania środkami pomocowymi; z kolei państwa wysoko rozwinięte zobowiązane zostały do zwiększenia tej pomocy i ukierunkowania jej na realizację MDGs, stworzenia dostępnego dla wszystkich, opartego na jasnych przepisach, przewidywalnego i nikogo niedyskryminującego systemu handlowo-finansowego, a także zwiększenia skali redukcji zadłużenia krajów rozwijających się<sup>2</sup>.

Po trzecie, same cele oraz ich realizacja są ściśle powiązane. Przykładem mogą być licznie prowadzone badania naukowe, które potwierdziły, że między wskaźnikiem umieralności dzieci a poziomem edukacji matek istnieje ścisły związek i że wydłużenie procesu edukacji matki zaledwie o rok zmniejsza śmiertelność dzieci o 5-10%. Podobnych zależności można poszukiwać między wskaźnikiem śmiertelności kobiet w ciąży i podczas porodu a poziom ich edukacji, który bezpośrednio przekłada się na świadomość zagrożeń i konieczności regularnego poddawania się badaniom, czy między poziomem edukacji a liczbą zakażeń HIV/AIDS, lub inny-

<sup>2</sup> *Milenijne Cele Rozwoju*, Kampania Milenijne Cele Rozwoju: Czas pomóc innym, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) w Polsce, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, s. 3.

mi chorobami stanowiącymi zagrożenie dla ludzkości. Dowodzi to, że wszystkie cele powinny być rozpatrywane łącznie i że skupianie się na realizacji jednego z pominięciem, choćby tylko częściowym, innych może prowadzić do sytuacji, w której nadrzędny cel Deklaracji, tj. zapewnienie warunków do rozwoju wszystkim państwom i dążenie do równego podziału korzyści z globalizacji, nie zostanie zrealizowany. I odwrotnie – pełna (czy choćby jak najpełniejsza w danych warunkach i w granicach możliwości) realizacja jednego celu wznaga postęp w realizacji innego.

Eliminacja ubóstwa i głodu uznana została za cel priorytetowy. Jako granicę przyjęto przy tym dzienny dochód na poziomie 1 dolara i zobowiązano się, że do roku 2015 liczba ludzi, których dochód dzienny nie przekracza właśnie 1 dolara, zostanie zredukowana o połowę. Realizacja tego celu nie oznacza jednak, że w roku 2015 problem ubóstwa przestanie zupełnie istnieć; oznaczać to może jedynie zbliżenie się do dnia, w którym można będzie stwierdzić, że niemal wszyscy ludzie są w stanie zaspokoić swoje minimalne dzienne potrzeby. Od czasu przyjęcia Deklaracji dokonano jednak ponownego przeszacowania dochodu wyznaczającego granicę ubóstwa i obecnie uznaje się, że jest to 1,25 dolara dziennie; do tej kwoty odnoszone są zatem wszelkie oceny stopnia realizacji celu pierwszego.



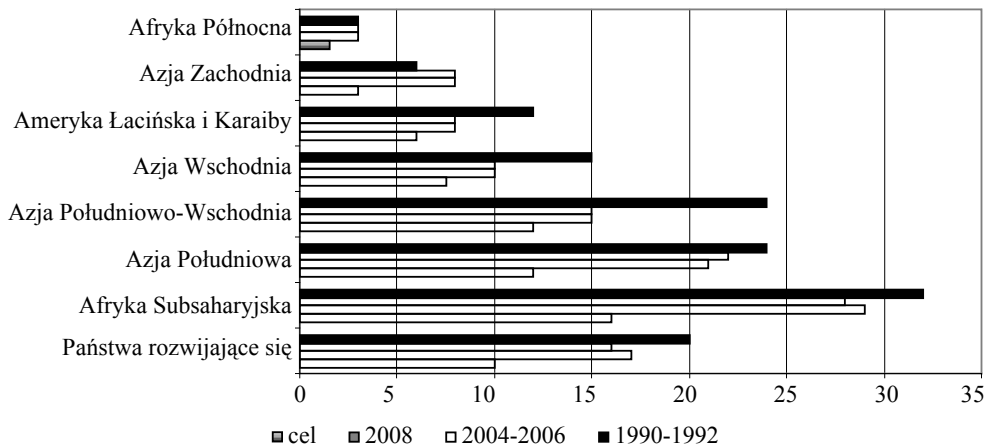
**Rys. 1.** Odsetek populacji żyjącej za mniej niż 1,25 dolara dziennie, 1990-2005 (%)

Źródło: *The Millennium Development Goals Report 2009*, United Nations, New York 2009, s. 6.

W największym stopniu zobowiązanie do redukcji ubóstwa udało się zrealizować w regionie państw Azji Wschodniej – w roku 1990 poniżej granicy ubóstwa (ustalonej na poziomie 1,25 dolara dziennie) żyło 60% populacji, podczas gdy w roku 2005 już tylko 17%, co oznacza, że założony cel został już osiągnięty (por. rys. 1). Należy jednak pamiętać, że są to dane uśrednione dla całego regionu, co oznacza, że w niektórych państwach wskaźnik osób żyjących poniżej granicy ubóstwa może

znacznie się różnić – i tak spośród państw tego regionu największy procent ludności żyjącej poniżej granicy ubóstwa nadal jest w Kambodży (40%), Laosie (36%) i Wietnamie (23%)<sup>3</sup>. Warto przy tym zauważyć, że zdecydowane zmniejszenie odsetka osób żyjących poniżej granicy ubóstwa w tym regionie świata odnotowano na przełomie wieków, co mogłoby świadczyć, że bezpośrednią tego przyczyną jest gwałtowny rozwój gospodarczy Chin, który według szacunków pomógł wyostać się z ubóstwa przeszło 475 milionom ludzi.

Istotne znaczenie dla realizacji tego celu ma kryzys finansowy, z którym mamy obecnie do czynienia w gospodarce. Szacuje się, że na skutek kryzysu, w tym przede wszystkim jego globalnego charakteru, liczba osób żyjących poniżej granicy ubóstwa jest od 55 do 90 milionów wyższa niż się spodziewano (rozpiętość szacunków wynika z różnych konsekwencji, jakie niesie ze sobą kryzys w różnych regionach świata). Wprawdzie liczba osób żyjących w ubóstwie powinna nadal spadać, jednak tempo tego spadku będzie raczej wolniejsze niż w czasach przed kryzysem. Ma to istotne znaczenie o tyle, że w przypadku niektórych państw, zwłaszcza tych, w których postęp w tym zakresie był dotychczas nieznaczny, oznaczać to może w konsekwencji nieosiągnięcie zakładanego celu do roku 2015. Niektóre z prognoz wskazują nawet, że w państwach Afryki Subsaharyjskiej czy krajach słabiej rozwiniętych, bardziej podatnych na kryzys, może dojść wręcz do wzrostu liczby ludzi cierpiących ubóstwo, co będzie konsekwencją spowolnienia tempa spadku odsetka populacji żyjącej poniżej granicy 1,25 dolara dziennie przy jednocześnie wyraźnie dodatnim wskaźniku przyrostu naturalnego<sup>4</sup>.



**Rys. 2.** Odsetek populacji cierpiącej z powodu niedożywienia w latach 1990-2008 (%)

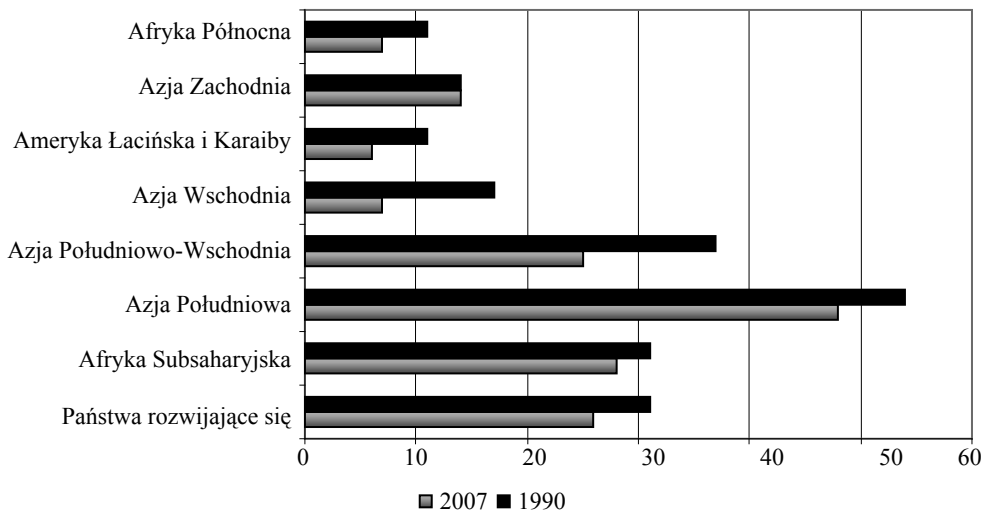
Źródło: *The Millennium Development Goals Report 2009...*, s. 11.

<sup>3</sup> *Online Atlas of The Millennium Development Goals*, The World Bank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

<sup>4</sup> *The Millennium Development Goals Report 2009*, United Nations, New York 2009, s. 6-7

Drugie zobowiązanie w ramach celu pierwszego zakłada z kolei zmniejszenie o połowę liczby ludzi cierpiących z powodu głodu. Oba zobowiązania, tj. redukcja ubóstwa i głodu, zostały ujęte w ramach celu pierwszego, ponieważ z reguły występują razem, tzn. ubóstwo jest główną przyczyną głodu i niedożywienia. A zatem realizacja pierwszego zobowiązania, tj. zmniejszenie odsetka ludzi żyjących poniżej granicy ubóstwa, powinna niejako „automatycznie” przyczyniać się do zmniejszania liczebności populacji cierpiącej z powodu niedożywienia i chorób. Nie jest to jednak prawidłowość.

Analiza danych dotyczących wielkości populacji cierpiącej z powodu głodu wskazuje, że w roku 2008 jedynie w Azji Południowej tendencja do obniżania procenta populacji cierpiącej głód została utrzymana, choć i w tym przypadku do osiągnięcia założonego celu pozostaje jeszcze daleko. Niemal we wszystkich regionach odsetek osób dotkniętych tym problemem nie zmienił się w porównaniu z latami 2004-2006, a w przypadku Afryki Subsaharyjskiej nawet nieznacznie się zwiększył.



**Rys. 3.** Procent niedożywionych dzieci w wieku do pięciu lat, 1990-2007 (%)

Źródło: *The Millennium Development Goals Report 2009...*, s. 12.

Powodem tego są bez wątpienia rosnące w tym czasie ceny produktów spożywczych. Wprawdzie immanentną cechą rynku produktów rolnych jest fluktuacja cen, to jednak zmiany, jakie nastąpiły w ostatnim czasie, są bez precedensowe – ceny mięsa, zbóż, ryżu i nasion roślin oleistych były w roku 2007 niemal dwukrotnie wyższe niż w roku 2005 i nadal rosły w kolejnym roku, co musiało przełożyć się bezpośrednio na ograniczenie możliwości nabywczych najbiedniejszych grup społecznych i w konsekwencji wzrost populacji dotkniętej problemem głodu – w samym tylko

roku 2008 liczba osób niedożywionych wzrosła o 40 milionów, osiągając globalnie poziom 963 milionów<sup>5</sup>.

Problem głodu szczególnie dotyczy dzieci – zdecydowanie najgorsza sytuacja jest w regionie Azji Południowej, gdzie w 2007 r. procent dzieci cierpiących z powodu niedożywienia kształtował się na poziomie 41% (w tym w Indiach na poziomie 44%) i Afryce Subsaharyjskiej, dla której wskaźnik ten wynosi 27%, choć w niektórych krajach był zdecydowanie wyższy – na przykład w Nigerii 40%, Sudanie 38%, a Etiopii 35%<sup>6</sup>.

Zmniejszenie odsetka dzieci niedożywionych jest szczególnym priorytetem w państwach rozwijających się. Wynika to przede wszystkim z faktu, że niedożywienie dzieci ma ogromne negatywne konsekwencje w przyszłości. Część z tych dzieci umiera – statystyki pokazują, że niedożywienie jest przyczyną 1/3 wszystkich zgonów dzieci w wieku do 5 lat na świecie, a zatem jest to problem istotnie duży. Inną konsekwencją głodu i/lub niskiej wartości odżywczej posiłków dzieci są choroby. Nie można również zapominać, że problemem jest także niska waga urodzeniowa dzieci, będąca konsekwencją nieprawidłowego odżywiania matki przed i w okresie ciąży. Tym samym realizacja celu dotyczącego zmniejszenia o połowę populacji cierpiącej głód jest istotnym elementem warunkującym realizację kolejnych zobowiązań do ograniczenia śmiertelności dzieci, poprawy opieki nad kobietami w ciąży i okresie porodu czy przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się chorób. Tymczasem na przestrzeni 17 lat, tj. między rokiem 1990 a 2007, odsetek dzieci niedożywionych w państwach rozwijających się zmniejszył się zaledwie o 5 punktów procentowych, tj. z poziomu 31% do 26%. Tak wolny spadek stawia pod znakiem zapytania możliwość zrealizowania zobowiązania przyjętego w deklaracji milenijnej.

Przyjęte na szczycie milenijnym zobowiązania odnoszą się niemal do każdej ważnej sfery społecznej – począwszy od zapewnienia odpowiednich warunków do życia dzięki przeciwdziałaniu głodowi, chorobom i śmiertelności, poprzez dostęp do edukacji i dążenie do zapewnienia odpowiednich warunków do rozwoju zawodowego, po ograniczenie ubóstwa i poprawę warunków bytowych. Nie wszystkie jednak udaje się realizować zgodnie z przyjętym harmonogramem; niektórych prawdopodobnie nie uda się osiągnąć wcale. Realizacja jednak wielu z nich wymaga nie tylko zmian świadomości ludności w krajach rozwijających się, ale też niejednokrotnie zaangażowania instytucji międzynarodowych. Z całą pewnością bez tego rodzaju aktywności kraje rozwijające się nie będą w stanie same uporać się z tymi problemami. A zatem nie tylko od samych państw rozwijających się, ale także od całej społeczności międzynarodowej zależy, czy sformułowanych osiem postulatów pozostanie tylko deklaracjami, czy też może przerodzi się w prawdziwe zobowiązanie, które zostanie zrealizowane.

---

<sup>5</sup> Soaring food prices and the rural poor, [www.ifad.org](http://www.ifad.org).

<sup>6</sup> *Online Atlas of The Millennium Development Goals...*



## Literatura

*Atlas of The Millennium Development Goals*, The World Bank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych, rezolucja przyjęta na 55. sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych.

*Milenijne Cele Rozwoju*. Kampania Milenijne Cele Rozwoju: Czas pomóc innym, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) w Polsce, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP.

*The Millennium Development Goals Report 2009*, United Nations, New York 2009.

### **MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS – AN OBLIGATION OR A DECLARATION?**

**Summary:** Globalization is a symbol of contemporary world both in the business world, as well as social. However the difference relies on it, that in the first aspect is more often shown to his positive dimension, treats as a the possibility of growth and eliminating disproportion; in second – they definitely more often point at elements disadvantageous and worrying, constituting the essential barrier of the development. Relation between the social sphere social and development potential of the state, caused that more and more international organizations all round are including their influence and the interest on social problems. An example of such activity can be the millennium declaration adopted by the UN in September 2000, in which eight millenium development goals was formulated, concerning on the reduction in the poverty and hunger, providing the equal status of women and men, improvements the healthcare and tha level of education, fights around AIDS, protections of the natural environment, as well as building the global partnership among nations for the development.