

BARTOSZ ZIEMBLICKI

**PRZYCZYNY I SKUTKI  
JEDNOCZESNEGO CZŁONKOSTWA  
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH  
I ICH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH  
W ŚWIATOWEJ ORGANIZACJI HANDLU**

**ABSTRACT**

**Causes and Implications of Simultaneous Membership of the European Communities and Their Member States in the WTO**

When the WTO was to be founded, a conflict arose between the Council and the EC Member States on one side and the Commission on the other, on whether the EC should be an exclusive member of this organization. The core issue was the scope of the Common Trade Policy. The ECJ ruled, that the WTO is a mixed agreement and that both the EC and its Member States should be members of this organization. This verdict was widely criticised by the scholars. The Treaties of Amsterdam and Nice widened the scope of the Common Trade Policy. But the Council did not make use of its new authority. As a result both the EC and its Member States remain bound by all provisions of the WTO. Even though an EC Member State can be sued within the WTO dispute settlement system, in practice the party to a dispute is always the EC. It refers exclusively to an advanced type of a dispute (panel request), not merely any kind of disagreement.

## WPROWADZENIE

Światowa Organizacja Handlu (ang. World Trade Organization, dalej WTO) powstała w 1994 roku w wyniku Rundy Urugwajskiej negocjacji w ramach GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, pol. Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu, dalej GATT). Zarówno Wspólnoty Europejskie (WE)<sup>1</sup>, jak i ich państwa członkowskie, stały się pierwotnymi członkami nowo powstałej organizacji, co stwierdzone zostało w artykule IX Porozumienia ustanawiającego WTO. Kwestia jednoczesnego członkostwa WE i ich państw członkowskich w WTO od początku budziła duże kontrowersje. Spór powstały na tym tle między Komisją Europejską (KE) a Radą (RUE) i państwami członkowskimi Wspólnot rozstrzygnąć musiał Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS), ale jego opinia wywołała jeszcze więcej zamieszania. Kontrowersje wokół sprawy są tym większe, że kompetencje w zakresie Wspólnej Polityki Handlowej (WSP) WE zostały znacząco rozszerzone w Traktacie Amsterdamskim (TA) i Traktacie Nicejskim (TN), a mimo to nie zrezygnowano z jednoczesnego członkostwa w WTO. Sytuacja ta generuje problemy natury prawnej, związane z odpowiedzią na pytanie, kto i w jakim zakresie odpowiada za przestrzeganie w porządku wspólnotowym porozumień WTO: WE czy państwa członkowskie? Geneza takiego stanu rzeczy jest złożona, a skutki nie do końca klarowne. W niniejszym artykule postaram się wyjaśnić, jak do tego doszło i jakie są tego praktyczne konsekwencje dla funkcjonowania WTO.

## ISTOTA UMÓW MIESZANYCH

Początkowo członkostwo WE w organizacjach międzynarodowych nie zostało w ogóle przewidziane przez umawiające się strony w traktatach założycielskich. Wskazuje na to artykuł 116 Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG), usunięty przez Traktat Ustanawiający Unię Europejską (TUE) (Sack, 1995, s. 1229). Artykuł ten stanowił, że „we wszystkich sprawach posiadających szczególne znaczenie dla wspólnego rynku Członkowie Wspólnoty będą prowadzili, po upływie okresu przejściowego, wyłącznie wspólne działanie w ramach międzynarodowych organizacji gospodarczych”. Istniały natomiast uprawnienia WE do zawierania umów międzynarodowych (artykuły 228, 238) oraz utrzymywanie stosunków zewnętrznych z ONZ i GATT (artykuł 229), a także z Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD i Radą Europy;

<sup>1</sup> Członkiem WTO są Wspólnoty Europejskie, a więc obecnie Wspólnota Europejska i Europejska Wspólnota Energii Atomowej, a do 2002 roku także Europejska Wspólnota Węgla i Stali.

artykuły 230, 231). Mimo to ETS w swojej *Opinii H76*<sup>2</sup> pozytywnie odniósł się do możliwości członkostwa WE w organizacji międzynarodowej. Obecnie zagadnienie to zostało wprost uregulowane w artykule 300 ustępie 3 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE).

Jeżeli zawarta ma być umowa międzynarodowa, której przedmiot częściowo wykracza poza kompetencje Wspólnot Europejskich, umowa taka może być podpisana wyłącznie wówczas, gdy obok Wspólnot jej sygnatariuszami są ich państwa członkowskie (Barcz, Skrzydło-Tefelska, 2006, s. 470). Taka umowa określana jest mianem umowy mieszanej (ang. mixed agreement). Może być to umowa dwustronna lub wielostronna. Przykładem dwustronnej jest układ stowarzyszeniowy z Polską z 1991 roku, zaś przykładem wielostronnej jest umowa z 1994 roku o utworzeniu WTO (Biernat, 2006, s. 209). W tym drugim przypadku chodzi nie tylko o podpisanie umowy jednocześnie przez Wspólnoty i ich państwa członkowskie, ale także o wspólne przystąpienie do organizacji międzynarodowej (Steinberger, 2006, s. 838).

Jedyny przepis w prawie wspólnotowym, który wprost odnosi się do umów mieszanych, to artykuł 102 Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (TE WE A). Stanowi on, że „porozumienia lub umowy zawierane z państwem trzecim, organizacją międzynarodową lub obywatelem państwa trzeciego, których stroną, oprócz Komisji, są także inne Państwa Członkowskie, nie wchodzą w życie do czasu zawiadomienia Komisji przez wszystkie zainteresowane Państwa Członkowskie o tym, że porozumienia te lub umowy mogą być stosowane zgodnie z ich odpowiednimi przepisami krajowymi”. Przy czym jest powszechnie przyjęte, że przepis artykułu 300 § 7 TWE, stanowiący, że umowy zawarte zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym artykule wiążą instytucje Wspólnoty oraz Państwa Członkowskie, odnosi się także do umów mieszanych (Barcz, Skrzydło-Tefelska, 2006, s. 470).

## GENEZA ŚWIATOWEJ ORGANIZACJI HANDLU

WTO jako organizacja międzynarodowa jest kontynuacją istniejącego od 1947 roku GATT. GATT w zamierzeniu nigdy nie miał być organizacją międzynarodową. Taką organizacją, która obok Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju miała zajmować się globalną gospodarką, miała być Międzynarodowa Organizacja Handlu (International Trade Organization). Jej głównym zadaniem miała być liberalizacja zasad światowego obrotu gospodarczego. Organizacja ta nigdy jednak nie powstała, bowiem Karta Hawańska, będąca statutem organizacji, nie została ratyfikowana przez

<sup>2</sup> *Opinia ETS 1/76* (1976), Zb. Orz. ETS 1977, s. 741.

Kongres Stanów Zjednoczonych, które były pomysłodawcą całego projektu (Kawecka-Wyrzykowska, 2002, s. 18). GATT był zaledwie porozumieniem w sprawie taryf celnych i handlu, jednakowoż względy pragmatyczne przesądziły o tym, że odegrał znacznie większą rolę w historii. W sytuacji braku wyspecjalizowanej organizacji światowej w dziedzinie handlu nadano GATT pewne sformalizowane struktury, czyniąc z porozumienia organizację. GATT funkcjonował w ten sposób przez blisko 50 lat, mimo że nigdy nie był organizacją międzynarodową w pełnym tego słowa znaczeniu.

Ale to nie koniec ciekawych rozwiązań praktycznych w dziedzinie handlu światowego balansujących na krawędzi prawa. Otóż wkrótce po powstaniu Wspólnot Europejskich (Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Europejskiego Wspólnoty Gospodarczej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej) ich członkowie zaczęli być reprezentowani w GATT przez te właśnie Wspólnoty. Taka praktyka została przyjęta i zaakceptowana przez pozostałe państwa członkowskie, mimo że formalnie Wspólnoty Europejskie nigdy nie były członkiem Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu! Jest to spostrzeżenie istotne dla zrozumienia dalszych rozważań.

Przez blisko 50 lat funkcjonowania GATT był wielokrotnie modyfikowany przy okazji tak zwanych rund negocjacyjnych. Podczas ostatniej takiej rundy (tzw. Rundy Urugwajskiej) państwa członkowskie zdecydowały się na jego drastyczną reformę i powołały do życia WTO. Układ Ogólny zaczął odtąd pełnić taką rolę, którą przewidziano dla niego na samym początku - stał się jedynie umową międzynarodową dotyczącą handlu. Wśród innych porozumień w ramach WTO należy wymienić porozumienie w sprawie rolnictwa, porozumienie w sprawie świadczenia usług (GATS), porozumienie w sprawie handlowych aspektów własności intelektualnej (TRIPS), porozumienie w sprawie środków sanitarnych i fitosanitarnych oraz porozumienie w sprawie technicznych barier w handlu.

## JEDNOCZESNE CZŁONKOSTWO WSPÓLNOT I ICH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W WTO

Przy okazji finału Rundy Urugwajskiej, której efektem było powstanie WTO, pojawił się problem kompetencji Wspólnot do podpisania umowy międzynarodowej ustanawiającej tę organizację oraz do członkostwa w niej. Chodziło mianowicie o pytanie, czy niektóre z umów należących do porozumień WTO, a konkretnie Wielostronne Umowy Sprzedaży Towarów, Układ Ogólny w sprawie Handlu Usługami (GATS) i Aspekty Handlowe Praw Własności Intelektualnej (TRIPS), należą do kompetencji WE. Przyczyną problemu było nieprecyzyjne określenie Wspólnej Polityki Handlowej, uregulowanej głównie w artykule 133 TWE, ale także na przykład w artykułach 26, 34 i 37 (Ostrihansky, 2005, s. 451). Nikt nie kwestionował wyłącznej kompetencji WE w sprawach Wspólnej Polityki Handlo-

wej (WPH), obejmującej zarówno działania jednostronne, jak i zawieranie umów. ETS stwierdził to wprost w swojej *Opinii 1/75*. Mimo wyłącznej kompetencji WE w sprawach WPH, indywidualne działania państw członkowskich w tej sferze są dopuszczalne, jeśli państwo zostało wyraźnie przez WE do tego upoważnione<sup>4</sup>. Sytuacja taka jest uregulowana w art. 134 TWE, który przewiduje stosowanie środków ochronnych przez państwa członkowskie po uzyskaniu stosownego zezwolenia KE, co stanowi wyjątek od zasady swobodnego przepływu towarów ujętej w artykule 23 TWE (Ostrihansky, 2005, s. 452). Również nikt nie kwestionował faktu, że wyłączność kompetencji WE dotyczy zarówno prawa wewnętrznego, jak i zewnętrznych stosunków Wspólnoty, zgodnie z orzeczeniem ETS w sprawie AETR<sup>5</sup>.

O ile więc kwestie zasad podziału kompetencji w sprawach WPH wydają się być jasne, o tyle kontrowersje pojawiły się jednak wokół zakresu pojęć „wyłączności” i „Wspólnej Polityki Handlowej”. Co właściwie oznacza „wyłączność” kompetencji? Próżno szukać definicji tego pojęcia we wspólnotowych traktatach. Dotyczy to także wyłączności WE w sprawach WPH. Pojęcie „wyłączności” jest całkowicie dorobkiem ETS. Otóż „wyłączność” nie oznacza ani wyłącznego członkostwa WE w organizacji międzynarodowej, ani nawet członkostwa Wspólnoty w ogóle w tej organizacji. Oznacza jedynie, że kwestia członkostwa w organizacji uzależniona jest od decyzji KE, co wynika z rozważań z poprzedniego akapitu (Neuwahl, 1996, s. 670). W momencie, gdy doktyjna „wyłączności” napotyka ograniczenia, zaczynają się „kompetencje wspólne”. Może to być „wspólność pozioma”, gdy kompetencje do działania leżą częściowo po stronie WE, a częściowo po stronie państw członkowskich, albo „wspólność pionowa”, gdy WE jest całkowicie kompetentna, ale nie posiada niezbędnych narzędzi do administrowania umowy, w szczególności nie może ponosić wydatków administracyjnych (Neuwahl, 1996, s. 675).

Znacznie ważniejsze wydaje się być wyjaśnienie pojęcia „polityki handlowej”. Brak jest definicji tego pojęcia w prawie wspólnotowym. Jest tak dlatego, że nie jest to termin swoisty dla WE, lecz odnosi się do prawa międzynarodowego w ogólności (Pescatore, 1999, s. 397). To właśnie na tle zakresu WPH w kontekście członkostwa w WTO powstał spór między Komisją Europejską a państwami członkowskimi UE. Aby rozwiązać spór, ETS musiał wypowiedzieć się w tej sprawie, dostarczając kontrowersyjnej *Opinii H94*<sup>6</sup>.

Geneza konfliktu wiąże się z decyzją Rady z 7-8 marca 1994 roku, zgodnie z którą do WTO przystąpić miała WE oraz państwa członkowskie. Komisja zaprotestowała, ponieważ uznała, że konkurencyjne kompetencje państw członkowskich oraz WE będą powodować poważne problemy natury praktycznej

<sup>3</sup> *Opinia ETS 1/75* (1975), Zb. Orz. 1975, s. 1355, akapit 1360.

<sup>4</sup> Sprawa 41/76 *Donckerwolke* (1976), Zb. Orz. 1976, s. 1921, akapit 32.

<sup>5</sup> Sprawa 22/70 (1970), *Komisja przeciwko Radzie (AETR)*, Zb. Orz. 1971, s. 274, akapit 16.

<sup>6</sup> *Opinia ETS 1194* (1994), Zb. Orz. 1994, s. 1-05267

(Neuwahl, 1996, s. 668). Na podstawie artykułu 228 ustępu 6 (obecnie artykuł 300 ustęp 6) TUE KE zażądała 6 kwietnia 1994 roku wydania opinii przez ETS. Hiszpania, przy aprobacie Rady oraz Holandii, podniosła zarzut niedopuszczalności żądania, argumentując, że wykorzystana przez KE procedura może dotyczyć wyłącznie zobowiązań przyszłych, a nie, jak w tym przypadku, już istniejących. ETS odrzucił jednak ten zarzut (akapity 9-12). Również Francja podniosła zarzut niedopuszczalności, ale oparty na innych podstawach (złamanie zasady dobrej współpracy poprzez podniesienie przez KE swoich żądań dopiero w ostatnim okresie negocjacji porozumień WTO). ETS całkowicie zarzut ten zignorował (Hilf, 1995, s. 249).

Opór państw członkowskich Wspólnot przeciwko temu, ażeby wyłącznie Wspólnoty reprezentowały je w WTO wydaje się być naturalny. Członkostwo w organizacjach międzynarodowych jest jednym z najważniejszych sposobów manifestowania swojej suwerenności przez państwa. Nawet mikropaństwa, takie jak San Marino, Monako czy Andorra bardzo zabiegają o członkostwo w wielu organizacjach (Sack, 1995, s. 1232). O doniosłości tego zagadnienia w kontekście porozumień WTO może świadczyć fakt, że w procesie wydawania *Opinii 1/94* brały udział w roli obserwatorów nie tylko Rada, ale także Parlament oraz aż osiem z ówczesnych dwunastu państw członkowskich UE (Dania, Grecja, Francja, Niemcy, Holandia, Portugalia, Hiszpania i Zjednoczone Królestwo) (Bourgeois, 1995, s. 766).

ETS stwierdził w *Opinii*, że jeśli chodzi o Wielostronne Umowy Sprzedaży Towarów, to kompetencja do zawarcia tej umowy przysługuje, poza nielicznymi wyjątkami z zakresu rolnictwa, WE. W kwestii GATS orzekł, że w odniesieniu do usług transportowych WE nie przysługują kompetencje, w pozostałym zaś zakresie wyłączone są także usługi określone w GATS jako „konsumpcja zagraniczna”, „obecność handlowa” oraz „obecność osób fizycznych”. Jedynie umowy dotyczące transgranicznego świadczenia usług, niewiążące się z przekraczaniem granic przez osoby je świadczące, mieszczą się w zakresie artykułu 133 TWE, jako zbliżone do handlu towarami<sup>7</sup>. Co się zaś tyczy TRIPS<sup>8</sup>, to zasady dotyczące ochrony prawa własności intelektualnej również podlegały wyłączeniu, tyle że w tym przypadku dlatego, że WE i państwa członkowskie są łącznie uprawnione do zawarcia umowy.

Na marginesie należy dodać, że jednocześnie z powyższymi postanowieniami ETS uznał, że sam fakt ponoszenia wydatków związanych z członkostwem w WTO nie uzasadnia jeszcze członkostwa państw członkowskich Wspólnot obok nich samych<sup>9</sup>. Oznacza to, że w tym przypadku mamy do czynienia ze „wspólnością poziomą”.

Przeważająca część doktryny bardzo skrytykowała opinię ETS, uznając ją za zaprzepaszczoną szansę na wyklarowanie pewnych kwestii oraz wytworzenie lepszych wzorców na przyszłość (Krenzler, Da Fonseca-Wollheim, 1998, s. 223-241;

<sup>7</sup> *Opinia ETS 1/94* (1994)..., akapity 73-98.

<sup>8</sup> *Opinia ETS 1194* (1994)...akapity 99-105.

<sup>9</sup> *Opinia ETS 1/94* (1994)..., akapit 21.

Dashwood, 1998, s. 1019-1045; Pescatore, 1999, s. 387; Bourgeois, 1995, s. 779). Uznano, że treść opinii podyktowana była względami politycznymi, nie zaś prawnymi. Rozdzielenie przepisów GATS i TRIPS, tak żeby inne podmioty były kompetentne w różnych przypadkach, wydaje się być pozbawione sensu w sytuacji, gdy całość porozumień WTO w założeniu jest „jednym przedsięwzięciem” (Bourgeois, 1995, s. 785). *Opinia* ma bardzo negatywne skutki dla jednolitej reprezentacji Wspólnot w WTO. Argumentacja ETS wydaje się być bardzo słaba, co częściowo można tłumaczyć dużym pośpiechem przy jej wydawaniu. Patrząc z perspektywy czasu, jej największą słabością był błąd ideologiczny, który polegał na tym, że sędziowie ETS patrzyli na nowoczesną organizację handlową (WTO) przez pryzmat powstałych ponad 40 lat wcześniej przepisów, mających na celu utworzenie wspólnego rynku. Dlatego artykuł 133 poddano niesłusznie tak ostrym kryteriom interpretacyjnym (Pescatore, 1999, s. 391). *Opinia 1/94* stanowiła krok wstecz w stosunku do *Opinii H75*. Niejasne pojęcie polityki handlowej powinno być rozpatrywane na tle całego międzynarodowego prawa handlowego, zrodzonego w czasie Rundy Urugwajskiej, nie zaś ciasnych poglądów na potrzeby wspólnego rynku.

*Opinia 1/94* krytykowana była między innymi za to, że ETS zachowywał się jak sąd narodowy w postępowaniu cywilnym, który opiera swą decyzję na twierdzeniach stron, nie wdając się w samodzielne badanie istoty sprawy, a także za niekonsekwentne używanie słów *commerce* i *trade*. ETS w swoim uzasadnieniu kwestii GATS poświęcił zaledwie 6 akapitów, zaś TRIPS - 4. Jak trafnie stwierdził Pierre Pescatore<sup>10</sup> (1999, s. 393), ETS wyraził odmienną od całej reszty świata opinię na temat tego, co mieści się w zakresie pojęcia handlu. To, co powinien był zrobić ETS, to uznać, że TRIPS i GATS to także część polityki handlowej.

## ZMIANY USTAWODAWSTWA WSPÓLNOTOWEGO W ZAKRESIE WSPÓLNEJ POLITYKI HANDLOWEJ

*Opinia* ETS odnośnie do WTO obnażyła słabości Wspólnej Polityki Handlowej i zmotywowała Unię Europejską do działania. W Traktacie Amsterdamskim wprowadzony został nowy akapit pierwszy do ustępu 5 artykułu 133. Nowe brzmienie przepisu pozwoliło Radzie, działającej jednogłośnie i na wniosek Komisji oraz po konsultacji z Parlamentem Europejskim, zawierać umowy międzynarodowej w dziedzinie handlu usługami i handlowych aspektów własności intelektualnej. Niestety proces nowelizacji artykułu 133 TWE został niemal równie mocno skrytykowany w nauce co *Opinia 1/94* ETS. Zarzucano mu brak poszano-

10 Były doradca Ministerstwa Spraw Zagranicznych Luksemburgu, sędzia ETS w latach 1967-1985, sędzia Trybunału Administracyjnego Światowej Organizacji Pracy.

wania dla demokratycznych zasad, bowiem Komisja została pozbawiona *de facto* możliwości wypowiedzenia się i przedstawienia opinii eksperckich (Krenzlem, Da Fonseca-Wollheim, 1998, s. 223-241). Abstrahując od zarzutów wobec samego procesu przeprowadzania zmian w Traktacie, należy zauważyć, że Rada nie skorzystała ze swych rozszerzonych uprawnień i nie rozciągnęła zakresu art. 133 na całą sferę funkcjonowania WTO (Ostrihansky, 2005, s. 456).

Kolejną zmianę w dziedzinie WPH przyniósł Traktat Nicejski. Określił on, że umowy z dziedziny handlowych aspektów własności intelektualnej mogą być zawierane przez Radę w drodze decyzji podejmowanej większością kwalifikowaną (artykuł 133 ustęp 5 akapit pierwszy w związku z artykułem 133 ustępem 4 TWE). Zgodnie natomiast z akapitem drugim artykułu 133 ustępu 5 TWE, Rada działa jednogłośnie, jeśli chodzi o umowy zawierające postanowienia wymagające jednomyślności do przyjęcia przepisów wspólnotowego prawa pochodnego lub dotyczące dziedzin, w których WE nie wykonała jeszcze kompetencji przyznanej jej na mocy TWE. Państwa członkowskie zachowują natomiast prawo do utrzymywania i zawierania umów z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi w dziedzinie handlu usługami i handlowych aspektów własności intelektualnej w zakresie, w jakim umowy te są zgodne z prawem wspólnotowym i innymi odpowiednimi umowami międzynarodowymi.

Dodano również artykuł 133 ustęp 6, który jest niczym innym jak doprecyzowaniem zasady określonej przez ETS w sprawie *AETR*<sup>11</sup>, zgodnie z którą zewnętrzne kompetencje WE w danej dziedzinie ograniczone są ich kompetencjami wewnętrznymi. Należy dodać, że kompetencje w tej mierze mają charakter konkurencyjny, czyli państwa członkowskie mogą z nich korzystać w takim zakresie, w jakim WE jeszcze nie skorzystały. Jednakże akapit drugi ust. 6 przewiduje odstępstwo od powyższych zasad. Otóż umowy dotyczące handlu usługami w dziedzinie kultury i audiowizualnymi, usługami edukacyjnymi oraz usługami socjalnymi i w zakresie zdrowia ludzkiego należą do dzielonych kompetencji Wspólnoty i jej Państw Członkowskich. Wskutek tego, oprócz decyzji Wspólnoty podjętej zgodnie z odpowiednimi postanowieniami artykułu 300, rokowania w sprawie takich umów wymagają wspólnego porozumienia państw członkowskich. Umowy będące przedmiotem tych rokowań są zawierane wspólnie przez Wspólnotę i państwa członkowskie. Dodatkowe *novum* stanowił ustęp 7 artykułu 133 TWE, który uprawnia WE do zawierania umów w obszarze praw własności intelektualnej, czyli także tych wykraczających poza zakres ich „handlowych aspektów”. Regulacja ta nie narusza postanowień wynikających z ustępów 5 i 6 akapitu drugiego omawianego artykułu.

W ten oto sposób cały zakres przedmiotowy WTO został objęty normą artykułu 133 (w zakresie środków zewnętrznych, nie zaś jednostronnych). Wskazać od razu trzeba, że w pewnych dziedzinach kompetencja WE nie jest wyłączna. Nie

<sup>11</sup> Sprawa 22/70 (1970), *Komisja przeciwko Radzie (AETR)*, Zb. Orz. 1971, s. 274.



jest natomiast jasna relacja między TRIPS i handlowymi aspektami własności intelektualnej określonymi w artykule 133 ustępie 6 ze względu na semantyczną niekonsekwencję. W pierwszym wypadku użyto określenia *trade related*, a w drugim *commercial* (Ostrihansky, 2005, s. 456). Pozostawienie pola do interpretacji jest oczywiście niedbalstwem ze strony WE.

## KTO I W JAKIM ZAKRESIE JEST ODPOWIEDZIALNY ZA PRZESTRZEGANIE POROZUMIEŃ WTO?

Rodzi się pytanie, czy WE jest związana całą umową mieszaną czy też tylko tą częścią, która mieści się w jej kompetencjach. Przyjęło się, że o ile w samej umowie nie ma wyraźnego ograniczenia zakresu związania WE, o tyle jest ona związana na płaszczyźnie prawa międzynarodowego całą umową i umowa ta wchodzi w skład źródeł prawa wspólnotowego (Biernat, 2006, s. 209).

W jaki sposób można wyraźnie ograniczyć zakres związania WE traktatem? Służą temu klauzule kompetencyjne. Dobrym przykładem klauzuli, określającej zakres związania umową WE oraz państw członkowskich, jest artykuł 2 Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, który stanowi: *Do celów niniejszego porozumienia (...) określenie „Umawiające się Strony” oznacza, w odniesieniu do Wspólnoty i Państw Członkowskich WE, Wspólnotę i Państwa Członkowskie WE lub Wspólnotę albo same Państwa Członkowskie WE. W każdym przypadku znaczenie przypisywane temu określeniu należy wywodzić z odpowiednich postanowień niniejszego Porozumienia oraz z odpowiednich kompetencji Wspólnoty oraz Państw Członkowskich WE, tak jak wynikają one z Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali.*

Innym przykładem takiej klauzuli jest artykuł 4 [Zakres uczestnictwa oraz prawa i obowiązki] aneksu IX [Udział Organizacji Międzynarodowych] do Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza z 10 grudnia 1982 roku. W tym przypadku regulacje okazały się na tyle niefortunne, że doszło na tym tle do sporów<sup>12</sup>. Ale sam fakt regulacji daje podstawy do rozdzielenia odpowiedzialności WE i Państw Członkowskich.

W Porozumieniu Ustanawiającym Światową Organizację Handlu brak jest klauzul kompetencyjnych. Jedyne ciekawe regulacje w tym zakresie to artykuły XI i XIV. Artykuł XI [Pierwotne członkostwo] stanowi: *Układające się strony GATT 1947, według stanu na dzień wejścia w życie niniejszego porozumienia, jak również Wspólnoty Europejskie, które przyjmą niniejsze porozumienie oraz Wielostronne porozumienia handlowe i których listy koncesji i zobowiązań są dołączone*

<sup>12</sup> Sprawa 459/03 (2003), *Komisja przeciwko Irlandii (Sellafield)*, Zb. Orz. 2006, str. 1-04635, akapity 86-121.

do GATT 1994 roku oraz których listy szczegółowych zobowiązań są dołączone do GATS, staną się pierwotnymi Członkami WTO.

Z kolei artykuł XIV (1) [Przyjmowanie, wejście w życie, deponowanie] stanowi: *Niniejsze porozumienie będzie otwarte do przyjęcia w drodze podpisu lub w inny sposób przez układające się strony GATT 1947 i Wspólnoty Europejskie, spełniające warunki, aby stać się pierwotnymi Członkami WTO zgodnie z artykułem XI niniejszego porozumienia. Takie przyjęcie będzie dotyczyć niniejszego porozumienia oraz załączonych do niego Wielostronnych porozumień handlowych. (...)*

Powyższe sformułowanie sugeruje, że każdy członek związany jest całym pakietem porozumień WTO i nie ma możliwości wybrania tylko niektórych. Ponadto nie ma tutaj nawet namiastki klauzuli kompetencyjnej pozwalającej rozdzielić uprawnienia i obowiązki WE i państw członkowskich. Na takim stanowisku stanął ETS w orzeczeniu w sprawie *Hermes International*<sup>13</sup>. W przypadku WTO można związać się wyłącznie wszystkimi porozumieniami naraz. Stwierdzono to wprost w *Akcie Końcowym Zawierającym Wyniki Wielostronnych Negocjacji Handlowych w Ramach Rundy Urugwajskiej* (ang. *Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*) w art. 4.1 nie ma tu znaczenia fakt, że w swojej decyzji z 22 grudnia 1994 roku, dotyczącej zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej w dziedzinach wchodzących w zakres jej kompetencji porozumień, będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach Rundy Urugwajskiej (1986-1994)<sup>14</sup>, Rada UE stwierdziła w artykule 1: *Następujące wielostronne umowy handlowe i akty zostają niniejszym przyjęte w imieniu Wspólnoty Europejskiej odnośnie do tej ich części, która leży w kompetencji Wspólnoty Europejskiej (...)*

Skoro WE związały się całością porozumień, to odpowiadają za realizację tej całości. Wynika to z zasady *pacta sunt servanda* oraz, co jest w tym przypadku niezwykle istotne, z zakazu powoływania się na regulacje wewnętrzne dotyczące ograniczonych kompetencji. Kwestie te zostały uregulowane w artykułach 26 i 27 w związku z artykułem 46 Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów z 1969 roku. Konwencja ta odnosi się wprawdzie do państw, a nie organizacji międzynarodowych, takich jak WE, ale istnieją przekonujące argumenty za tym, aby stosować je także do organizacji. Otóż w 1986 roku Komisja Prawa Międzynarodowego (ang. International Law Commission [ILC]) przy ONZ opracowała Konwencję Wiedeńską o Prawie Traktatów między Państwami i Organizacjami Międzynarodowymi oraz między Organizacjami Międzynarodowymi. Konwencja ta nigdy nie weszła w życie, jednak czołowi przedstawiciele doktryny i tak się na nią powołują, uznając ją za kodyfikację obowiązującego prawa zwyczajowego (Björklund, 2001,

<sup>13</sup> Sprawa 53/96 (1996), *Hermes International przeciwko FHT Marketing Choice BV*, Zb. Orz. 1998, str. 1-3603, akapit 24.

14 Dz.U. Unii Europejskiej (1994), L 336/1, decyzja Rady 94/800/EC, s. 1-2.

s. 389). Poprzez analogię i zwyczaj można więc odnosić zasady zawarte w Konwencji z 1969 roku do organizacji międzynarodowych.

O ile stosowanie artykułu 26 Konwencji (*pacta sunt servanda*) nie budzi w tym wypadku żadnych zastrzeżeń, o tyle artykuły 27 i 46 są nieco bardziej problematyczne. Skoro bowiem zakres kompetencji WE w ramach WPH jest tak niejasny, że wyrażać się na ten temat musi ETS (*Opinia 1/94*), to czy nie wskazuje to na co najmniej wątpliwe umocowanie WE do zawarcia traktatu? Przy odpowiedzi na to pytanie warto podeprzeć się orzeczeniem Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS) w sprawie *Kamerun przeciwko Nigerii*<sup>15</sup>. Trybunał orzekł, że żadne państwo nie ma obowiązku być na bieżąco ze zmianami legislacyjnymi bądź konstytucyjnymi innych państw, które to zmiany mogą mieć znaczenie w stosunkach międzynarodowych. To po pierwsze. A po drugie, sama niejasność co do wewnętrznych kompetencji jest daleka od wymaganego w artykule 46 oczywistego pogwałcenia prawa wewnętrznego o zasadniczym znaczeniu (Steinberger, 2006, s. 846-848).

Odpowiedzialność WE za jej organy wydaje się nie budzić większych wątpliwości. Podobnie ma się sytuacja z odpowiedzialnością WE za organy państw członkowskich działające w zakresie wyłącznych kompetencji WE. Większe kontrowersje powstają natomiast przy kwestii odpowiedzialności WE za organy państw członkowskich działające poza zakresem wyłącznych kompetencji WE. Tutaj opinie w doktrynie co do interpretacji ustępu 7 artykułu 300 TWE są podzielone<sup>16</sup>. Przypomnijmy, że przepis ten brzmi: *Umowy zawarte zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym artykule wiążą instytucje Wspólnoty oraz Państwa Członkowskie*. Spór w doktrynie został zasygnalizowany, ale dokładna analiza tego zagadnienia wykracza poza tematykę tego artykułu.

## PRAKTYKA ROZSTRZYGANIA W RAMACH WTO SPORÓW Z UDZIAŁEM WSPÓLNOT EUROPEJSKICH LUB ICH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

W praktyce udział WE w sporach w ramach Światowej Organizacji Handlu przedstawia się następująco. Żadne państwo członkowskie GATT bądź WTO nigdy nie „pozwala”<sup>17</sup> państwa członkowskiego Wspólnot, lecz zawsze Wspólnoty. Podobnie żadne państwo członkowskie WE nigdy nie „pozwala” na forum WTO

<sup>15</sup> *Kamerun przeciwko Nigerii* (sprawa o lądową i morską granicę), wyrok MTS z 10.10.2002 r., Zb. Orz. 2002, akapit 266.

<sup>16</sup> Za jest np. Steinberger (2006, s. 852), a przeciw np. MacLeod, Hendiy i Hyett (1996, s. 131-132).

<sup>17</sup> Określenie to stosuję z braku lepszego krótkiego alternatywnego określenia na żądanie rozstrzygnięcia sporu na forum WTO przez jedno z państw członkowskich.

żadnego jej członka, a zawsze czyniły to Wspólnoty. Praktyka taka utrwaliła się już w GATT, mimo że Wspólnoty nawet nie były jej członkiem.

Powyższe stwierdzenie wymaga pewnego doprecyzowania. Po pierwsze, wyjaśnić należy rozumienie słowa „spór” w kontekście WTO. Otóż system rozwiązywania sporów w WTO regulowany jest przez *Porozumienie w sprawie Rozstrzygania Sporów* fang. *Dispute Settlement Understanding* [DSU]). Zgodnie z tym porozumieniem, spór oznacza sytuację, w której *jedno z państw członkowskich WTO przyjmie politykę handlową lub środek albo podejmie działanie, które w ocenie innego państwa członkowskiego WTO stanowi naruszenie porozumień WTO i wynikających z nich obowiązków i uprawnień, i państwo to podejmie kroki na podstawie DSU* (Sarhan, 2006, s. 72). Taka definicja jest bardzo pojemna, bowiem nie wymaga jeszcze utworzenia panelu ekspertów dla jego rozwiązania, a wystarczające jest na przykład podjęcie przez strony negocjacji.

Pisząc powyżej o sporach, miałem na myśli jedynie ten „drugi etap sporu”, kiedy panel zostaje utworzony. Jedynie w tym kontekście prawdziwe jest stwierdzenie, że uczestnikiem sporów w ramach systemu rozwiązywania sporów WTO zawsze były Wspólnoty, a nigdy ich państwo członkowskie. Oczywiście WTO na swojej stronie internetowej i we wszelkich wydawanych materiałach odnosi się do definicji z DSU i publikuje listę aż 392 sporów<sup>18</sup>. Wiele z nich jednak zakończyło się bez udziału paneli lub Organu Rozstrzygania Sporów. Przyjmując definicję „sporu” zawartą w DSU można zauważyć, że Państwa Członkowskie Wspólnot brały w nich udział aż 15 razy. Oczywiście zawsze występowały w roli „pozwanego”, bo same „pozywają” za pośrednictwem WE. Co ciekawe, we wszystkich tych 15 przypadkach w roli „powoda” występowały Stany Zjednoczone. W 13 z tych przypadków „spór” zakończył się albo osiągnięciem kompromisu na podstawie artykułu 3.6 DSU, albo wyłącznie żądaniem konsultacji, za którym nie poszło ani ustanowienie panelu, ani notyfikacja o zakończeniu sporu<sup>19</sup>. Tylko w 2 przypadkach wynik sporów był odmienny, kiedy to jeden panel rozpatrywał je łącznie ze sporem między Stanami Zjednoczonymi (USA) a Wspólnotami.

Mowa mianowicie o sprawie *Lan*<sup>20</sup> z 1997 roku. Otóż Stany Zjednoczone „pozwały” w ramach systemu rozwiązywania sporów WTO najpierw w listopadzie 1996 roku Wspólnoty, a następnie w lutym 1997 roku Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandię. Stany Zjednoczone zarzucały Wspólnotom i jej dwóm państwom członkowskich naruszenie postanowień GATT 1994 poprzez ustanowienie niedopuszczalnych taryf celnych na sprzęt elektroniczny. Wspólnoty stały

<sup>18</sup> Stan na 18 maja 2009 roku.

<sup>19</sup> Dane z oficjalnej strony WTO: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_status\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm)(18.05.2009). Również wszystkie niżej cytowane raporty paneli i opisy spraw dostępne są pod podanym adresem.

<sup>20</sup> Połączone do rozpoznania spory DS62, DS67 i DS68.

na stanowisku, że Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie są stronami w tym sporze. Panel postanowił zacząć dochodzenie od zbadania naruszenia ze strony Wspólnot<sup>21</sup>. Ponieważ panel stwierdził takie naruszenie, uznał, że badanie naruszenia ze strony Irlandii i Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii jest zbędne<sup>22</sup>.

Był to dotychczas jedyny przypadek, kiedy panel rozpatrywał sprawę, w której stroną, choćby wyłącznie z formalnego punktu widzenia, było bezpośrednio państwo członkowskie WE. Wspólnoty bardzo zdecydowanie walczyły, aby być jedyną stroną w sporze, co w aspekcie praktycznym udało im się osiągnąć. Nigdy więcej Wspólnoty nie były w takiej sytuacji. Raz jednak zdarzyło się, że utworzony został panel w sporze, którego stroną było państwo członkowskie Wspólnot - Belgia<sup>23</sup>. Wtedy, w przeciwieństwie do sprawy *Lan*, Belgia była wyłącznym „pozwanym”. Jak wspomniałem, Stanom Zjednoczonym udało się doprowadzić do utworzenia panelu. Nim jednak panel przystąpił do pracy, Stany Zjednoczone wniosły o zawieszenie jego działania na czas trwania negocjacji między stronami. Następnie USA jeszcze czterokrotnie wносиły o przedłużenie stanu zawieszenia, aż w końcu zawarły z Belgią ugodę, o czym poinformowały WTO. Tym sposobem panel, choć utworzony, nigdy nawet nie podjął badania sprawy, której stroną było wyłącznie państwo członkowskie Wspólnot.

Tak przedstawia się praktyka, choć w teorii wydaje się przeważać pogląd, że samo państwo członkowskie Wspólnot także w całości odpowiada za naruszenie porozumień WTO (jak wspomniałem wcześniej, są w tej kwestii rozbieżności w doktrynie). Mamy więc do czynienia z solidarną odpowiedzialnością za działania organów zarówno Wspólnot, jak i państw członkowskich. Fakt odpowiedzialności państw wynika z tego, że związały się całym pakietem WTO. Brak możliwości efektywnej kontroli nad organami Wspólnot ze strony ich państw członkowskich, stwierdzony przez ETS w sprawie *Bananów*<sup>24</sup>, nie ma tu znaczenia. Na takim stanowisku stanął Europejski Trybunał Spraw Człowieka w sprawach *Matthews*<sup>25</sup> i *Bosphorus*<sup>26</sup>. Jest to rozwiązanie szczególnie dotkliwe dla państw, ponieważ Wspólnoty mogą egzekwować swoje zobowiązania na podstawie artykułu 226, (choćby jedynie *ex post*), a państwa, mimo odpowiedzialności za działanie organów WE, nie mają instrumentów do egzekwowania przez WE przepisów WTO.

<sup>21</sup> Raport panelu w sprawach WT/DS62/R, WT/D67/R, WT/D68/R, akapit 8.15.

<sup>22</sup> Raport panelu w sprawach WT/DS62/R, WT/D67/R, WT/D68/R, akapit 8.72.

<sup>23</sup> Sprawa o sygnaturze DS210.

<sup>24</sup> Sprawa 280/93 (1993), *Niemcy przeciwko Radzie (Banany)*, Zb. Orz. 1994, I-4973, akapity 105 i 109.

<sup>25</sup> *Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, wniosek nr 24833/94, akapity 26-35; [http://www.echr.coe.int/echr/Homepage\\_EN](http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_EN), dział Case Law (18.05.2009).

<sup>26</sup> *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi przeciwko Irlandii*, wniosek nr 45036/98, akapity 151-157; [http://www.echr.coe.int/echr/Homepage\\_EN](http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_EN), dział Case Law (18.05.2009).

## PODSUMOWANIE

Wspólna Polityka Handlowa stanowi jedno z najważniejszych narzędzi Wspólnot do rozwoju wspólnego rynku oraz osiągnięcia innych celów Unii Europejskiej. Jednak jej ewolucja napotyka przeszkody ze strony państw członkowskich Wspólnot i jest bardzo chaotyczna. Ma to znaczący wpływ na funkcjonowanie Wspólnot w WTO.

Jest rzeczą zadziwiającą, że tak ważna kwestia jak zakres odpowiedzialności Wspólnot i jej państw członkowskich za zobowiązania wynikające z porozumień WTO budzi tak wiele wątpliwości natury prawnej. Praktyka w tym zakresie od początku zdawała się iść własną drogą:

- 1) najpierw z porozumienia GATT zrobiono organizację międzynarodową,
- 2) potem EWG zaczęła reprezentować swych członków na forum GATT, mimo że nie była nawet jego członkiem,
- 3) aż wreszcie Wspólnoty stały się wyłącznie odpowiedzialne za przestrzeganie przez swe Państwa Członkowskie porozumień WTO, mimo iż każde inne państwo mogłoby z powodzeniem „pozwać” bezpośrednio ich Państwa Członkowskie.

Można mieć wrażenie, że teoria nie nadążyła za praktyką. Państwa Członkowskie już dawno powinny były wycofać się z WTO, ustępując miejsca Wspólnotom, zaś ETS powinien zaktualizować swe poglądy na pojęcie „polityki handlowej”.

## BIBLIOGRAFIA

- Barcz, J., Skrzydło-Tefelska, E. (2006). Prawne aspekty stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe* (459-484). Warszawa. Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza. Biernat, S. (2006). Źródła prawa Unii Europejskiej, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe* (191-225). Warszawa. Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Björklund, M. (2001). Responsibility in the EC for Mixed Agreements - Should Non-Member Parties Care? *Nordic Journal of International Law*, 70 (373-402). Bourgeois, J. (1995). The EC in the WTO and advisory Opinion 1/94: an Echternach Procseeion. *Common Market Law Review*, 32 (773-787). Dashwood A. (1998), External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty. *Common Market Law Review*, tom 35 (1019-1045). Hilf, M. (1995). The ECJ's Opinion 1/94 on the WTO - No Surprise but Wise?, *The European Journal of International Law*, 6 (245-259).
- Kawecka-Wyrzykowska, E. (2002). Rola GATT w rozwoju handlu międzynarodowego, [w:] J. Kaczurba, E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Polska w WTO* (17-43). Warszawa. Instytut Koniunktury i Cen Handlu Zagranicznego. Krenzler, H.G., Da Fonseca-Wollheim, H. (1998). Die Reichweite der gemeinsamen Handelspolitik nach dem Vertrag von Amsterdam - eine Debatte ohne Ende. *Europarecht*, 33 (223-241).

- MacLeod, I., Hendry, I.D., Hyett, S. (1996). *The External Relations of the European Communities*. Oxford University Press.
- Neuwahl, N. (1996). Shared Powers or Combined Incompetence? More on Mixity. *Common Market Law Review*, 33 (667-687).
- Ostrihansky, R. (2005). Wspólna Polityka Handlowa, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki* Warszawa. Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Pescatore, P. (1999). Opinion 1/94 on „Conclusion” of the WTO Agreement: Is there an escape from a programmed disaster? *Common Market Law Review*, 36 (387-405).
- Sack, J. (1995). The European Community's Membership of International Organizations. *Common Market Law Review*, 32 (1227-1256).
- Sarhan, K. (2006). The ABCs of WTO Dispute Settlement. *Dispute Resolution Journal*, listopad 2005 - styczeń 2006 (70-75).
- Steinberger, E. (2006). The WTO Treaty as a Mixed Agreement: Problems with the EC' and the EC Member States' Membership of the WTO. *The European Journal of International Law*, 27(4), (837-862).