

Adriana Kalicka-Mikołajczyk
ORCID: 0000-0002-1250-5052
Uniwersytet Wrocławski
adriana.kalicka-mikolajczyk@uwr.edu.pl

Rodzaj artykułu: oryginalny artykuł naukowy

Odpowiedzialność Unii Europejskiej za naruszenie postanowień umowy stowarzyszeniowej — uwagi w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości

Słowa kluczowe: odpowiedzialność międzynarodowa, umowa stowarzyszeniowa, umowa mieszana

Umowa stowarzyszeniowa zawierana jest na podstawie art. 217 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) i w prawie Unii Europejskiej (dalej: UE) stanowi przykład umowy mieszanej. Oznacza to, że jest to umowa międzynarodowa zawarta z państwem trzecim przez UE i wszystkie państwa członkowskie, która swoim zakresem przedmiotowym obejmuje obszary należące do kompetencji państw członkowskich oraz obszary należące do kompetencji wyłącznej UE. Z tego powodu konieczne jest uczestnictwo w takiej umowie zarówno UE, jak i państw członkowskich¹. Umowa stowarzyszeniowa jest przykładem umowy

¹ J. Heliskoski, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, The Hague-London-New York 2001; *Mixed Agreements*, red. D. O’Keeffe, H.G. Schermers, Deventer 1983; *Mixed Agreement Revised*, red. C. Hillion,

mieszanej kompletnej, której stronami są UE i wszystkie państwa członkowskie². Podkreślić jednakże należy, iż UE i państwa członkowskie występują obok siebie jako strony umowy mieszanej, co znaczy, że każde z nich jest stroną takiej umowy w całym zakresie oraz z pełnią praw i obowiązków³. W omawianym przypadku podział kompetencji pomiędzy UE i państwa członkowskie jest głównym czynnikiem decydującym o mieszanym charakterze umowy stowarzyszeniowej⁴. Prawo UE wymaga zatem zawarcia umowy mieszanej wyłącznie w przypadku, gdy jedna część tej umowy jest objęta kompetencją UE, a inna część wyłączną kompetencją państw członkowskich, przy czym żadna z tych części nie ma charakteru pomocniczego wobec drugiej⁵. Według tej samej koncepcji należy wprowadzać zmiany umowy mieszanej. Zawarcie takiej umowy prowadzi do powstania szczególnych stosunków między stronami, ustanowienia określonego zakresu zobowiązań, sposobu ich wykonania oraz wpływa na wzajemne powiązania między UE i państwami członkowskimi. W przypadku tego typu umów Trybunał Sprawiedliwości (dalej: TS) podkreślił konieczność i potrzebę wspólnych działań lub ścisłej współpracy między UE i państwami członkowskimi podczas negocjacji i wykonywania ich postanowień⁶. Obowiązek ścisłej współpracy wypływa z tego, co TS nazwał w swoim orzecznictwie „potrzebą jedności w reprezentacji Wspólnoty w stosunkach międzynarodowych”⁷, jest to równocześnie jedna z fundamentalnych zasad dotycząca stosunków zewnętrznych UE, wynikająca *expressis verbis* z art. 21 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

Unia Europejska jako podmiot prawa międzynarodowego ponosi odpowiedzialność za swoje działania sprzeczne z jego normami. Kwestia międzynarodowej odpowiedzialności organizacji międzynarodowej była przedmiotem prac Komisji Prawa Międzynarodowego (KPM), która w 2000 roku podjęła decyzję o włączeniu

P. Koutrakos, Leiden 2010; M. Niedźwiedź, *Umowy międzynarodowe mieszane w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 63–83.

² A. Rosas, *The European Union and Mixed Agreements*, [w:] *The General Law of the EC External Relations*, red. A. Dashwood, Ch. Hillion, London 2000, s. 206–207; C. Timmermans, *Organising Joint Participation of the EU and Member States*, [w:] *The General law of the EC External Relations*, red. A. Dashwood, C. Hillion, London 2000, s. 241–243.

³ M. Niedźwiedź, *op. cit.*, s. 68; M. Maresceau, *A Typology of Mixed Bilateral Agreements*, [w:] *Mixed Agreements Revisited...*, s. 11–29.

⁴ R. Leal-Arcas, *The European Community and Mixed Agreements*, „European Foreign Affairs Review” 2001, nr 6, s. 483–513.

⁵ Wnioski rzecznika generalnego Wahla w opinii 3/15 Traktat z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów, EU:C:2016:657, pkt 122.

⁶ Sprawa C-266/03, *Komisja p. Luksemburgowi*, EU:C:2005:341, pkt 60; sprawa C-433/03, *Komisja p. Niemcom*, EU:C:2005:462, pkt 66 i sprawa C-246/07, *Komisja p. Szwecji*, EU:C:2010:203, pkt 75.

⁷ Opinia 2/91, Convention N° 170 of the International Labour Organization concerning safety in the use of chemicals at work, EU:C:1993:106, pkt 36; i opinia 1/94, Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property, EU:C:1994:384, pkt 108.

tego zagadnienia do długoterminowego planu swoich działań⁸. Ostatecznie Zgromadzenie Ogólne ONZ (dalej: ZO ONZ) w rezolucji 66/100 przyjęło projekt artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych wraz z komentarzem⁹. Zgodnie z art. 1 ust. 1 „[n]iniejsze artykuły znajdują zastosowanie do odpowiedzialności międzynarodowej organizacji międzynarodowej za czyn międzynarodowo niedozwolony”. Przez organizację międzynarodową rozumie się organizację mającą podmiotowość międzynarodową i działającą na podstawie umowy międzynarodowej lub innego instrumentu, w stosunku do którego mają zastosowanie zasady prawa międzynarodowego. Artykuł 3 *expressis verbis* postanawia, iż każdy międzynarodowy czyn bezprawny organizacji międzynarodowej skutkuje powstaniem odpowiedzialności międzynarodowej. Odpowiedzialność organizacji międzynarodowej jest zatem konsekwencją zaistnienia czynu międzynarodowo bezprawnego, na który składają się dwa elementy: naruszenie zobowiązania międzynarodowego przez organizację i przypisanie tego naruszenia organizacji międzynarodowej. Jednocześnie art. 5 wskazuje, iż naruszenie musi dotyczyć aktu powszechnego prawa międzynarodowego. Dlatego też organizacja międzynarodowa musi być związana określonym aktem, który jednak musi wywoływać skutki prawnie wiążące dla stron.

Podstawowe pytanie zatem brzmi: kto ponosi odpowiedzialność względem państwa trzeciego za naruszenie postanowień umowy stowarzyszeniowej? W jakim zakresie państwa członkowskie mogą być odpowiedzialne za implementację aktów instytucji UE oraz w jakim zakresie UE może ponosić odpowiedzialność za niezgodne z postanowieniami umowy działania lub zaniechanie działania przez państwo członkowskie?¹⁰

Jak wynika z orzecznictwa TS, podział kompetencji pomiędzy UE i państwami członkowskimi jest przedmiotem wewnętrznych unijnych regulacji, jednakże — na co należy zwrócić uwagę — ma również swój wymiar zewnętrzny, gdyż wpływa na sytuację prawną państwa trzeciego¹¹. Na fakt ten zwrócił uwagę również rzecznik generalny Tesauro, który w sprawie *Hermès* stwierdził, iż podział kompetencji jest sprawą wewnątrzspółnotową, choć jego zdaniem zwłaszcza w przypadku poro-

⁸ Report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session, Official Records of the General Assembly, Fifty-fifth session, Document: A/55/10; A. Czaplińska, *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych jako element uniwersalnego systemu odpowiedzialności międzynarodowoprawnej*, Łódź 2014, s. 225 n.; B. Krzan, *Odpowiedzialność państwa członkowskiego z tytułu działalności organizacji międzynarodowych*, Wrocław 2013, s. 50; E. Möldner, *Responsibility of International Organizations — Introducing the ILC's DARJO*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2, 2012, s. 281–328.

⁹ United Nations, General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 9 December 2011, A/RES/66/100.

¹⁰ P.J. Kuijper, *International responsibility for EU Mixed Agreements*, [w:] *Mixed Agreements Revisited...*, s. 208–229; G. Gaja, *The European Community's Rights and Obligations under Mixed Agreements*, [w:] *Essays in European law and Integration*, red. O'Keefe, H.G. Schermers, Deventer 1982, s. 133–140.

¹¹ Opinia 2/00 w sprawie Protokołu z Kartageny, EU:C:2001:664, pkt 17.

zumień zawieranych w ramach Światowej Organizacji Handlu, takich jak TRIPS, określenie „kompetencje po stronie Wspólnoty” wymaga jednakże dodatkowego doprecyzowania¹².

Podstawowa reguła prawa międzynarodowego mówi, że środki, za pomocą których strona wykonuje swoje zobowiązania wynikające z traktatu międzynarodowego, zgodnie ze swoim prawem wewnętrznym lub — w przypadku organizacji międzynarodowej — ze swoimi wewnętrznymi przepisami organizacyjnymi, nie dotyczą zasadniczo innych państw będących stronami konwencji¹³. Z jednej strony, prawo międzynarodowe przyznaje pewne znaczenie, choć ograniczone, przepisom prawa wewnętrznego, które dotyczą kompetencji do zawierania traktatów, oraz zasadom wewnętrznym organizacji międzynarodowej¹⁴. A zatem istotność dla innych umawiających się państw decyzji przyjętej w ramach procedury przewidzianej w art. 218 TFUE nie jest całkowicie wykluczona w prawie międzynarodowym. Z drugiej strony jednak, gdy umowa jest zawierana jako umowa mieszana, a zatem UE i jej państwa członkowskie mogą być uznane za strony — wprawdzie związane, ale odrębne — tej umowy, wymogi pewności prawnej między stronami umowy międzynarodowej oraz obowiązek wykonywania traktatów w dobrej wierze wymagają, aby akt wewnętrzny UE, w którym Rada zatwierdza umowę mieszaną, nie zatajał okoliczności, że UE jest pełnoprawną stroną umowy¹⁵.

W doktrynie istnieją dwie koncepcje odpowiedzialności za naruszenie zobowiązań wynikających z umowy międzynarodowej¹⁶. Pierwsza z teorii zakłada wspólną odpowiedzialność UE i państw członkowskich, co oznacza, iż państwo trzecie może dochodzić swoich roszczeń albo od UE, albo od państw członkowskich bez konieczności wcześniejszego ustalania podmiotu, w zakresie którego jurysdykcji znajduje się naruszone zobowiązanie. Teoria ta zakłada zatem odpowiedzialność wspólną UE i państw członkowskich, gdyż — jak się podkreśla — stroną umowy mieszanej jest łącznie UE i państwa członkowskie, co oznacza, iż jest ona przedsięwzięciem wspólnym UE i państw członkowskich¹⁷. Z tego wynika, że odpowiedzialność wspólna i solidarna jest jak najbardziej uzasadniona. Druga z nich jako zasadę przyjmuje

¹² Opina rzecznika generalnego Tesauro z dnia 13 listopada 1997 roku w sprawie C-53/96, EU:C:1997:539, pkt 13.

¹³ Art. 27 KWPT i KWPT z 1986 roku postanawia, iż strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego — lub w przypadku organizacji międzynarodowej na zasady organizacji — dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu. Reguła ta nie narusza w niczym art. 46 tych dwóch konwencji.

¹⁴ Zgodnie z art. 46 KWPT i KWPT z 1986 roku pogwałcenie postanowienia prawa wewnętrznego dotyczącego kompetencji do zawierania traktatów nabiera znaczenia tylko wtedy, gdy pogwałcenie odnośnych postanowień jest oczywiste lub gdy dotyczy normy prawa wewnętrznego o zasadniczym znaczeniu. Zobacz również art. 5 KWPT i KWPT z 1986 roku.

¹⁵ Opina rzecznika generalnego Mengozziego z dnia 29 stycznia 2015 roku w sprawie C-28/12 Komisja p. Radzie, EU:C:2015:43, pkt 66–68.

¹⁶ M. Niedźwiedz, *op. cit.*, s. 189.

¹⁷ N. Neuwahl, *Mixed agreements: Analysis of the Phenomenon and their Legal Significance*, Florence 1988, s. 170–172; A. Rosas, *op. cit.*, s. 142; Ch. Tomuschat, *The International responsibility*

odpowiedzialność według kryterium podziału kompetencji, co oznacza, iż zarówno UE, jak i państwa członkowskie nie ponoszą odpowiedzialności za niewywiązywanie się z postanowień umowy mieszanej w pełnym zakresie¹⁸. W przypadku jej zastosowania państwo trzecie zobowiązane jest do ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za naruszenie zobowiązania w danym obszarze. Sytuacja ta czasami jest prosta do ustalenia, gdyż po pierwsze, umowy mogą wskazywać adresatów konkretnych zobowiązań, a po drugie, do umowy mieszanej dołączana jest deklaracja o podziale kompetencji, która ma charakter deklaracji interpretacyjnej.

Z uwagi na fakt, iż pojęcie deklaracji interpretacyjnej nie zostało zdefiniowane ani w postanowieniach Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 roku (dalej: KWPT), ani w postanowieniach Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów między państwami i organizacjami międzynarodowymi lub organizacjami międzynarodowymi z 21 marca 1986 roku (dalej: KWPT z 1986 roku), KPM w swoim trzecim raporcie dotyczącym zastrzeżeń do umowy międzynarodowej, przyjętym w 1998 roku, taką definicję zaproponowała. Zgodnie z postanowieniami punktu 354 oznacza ona „jednostronną deklarację, bez względu na jej sformułowanie lub nazwę, złożoną przez państwo lub organizację międzynarodową, której celem jest wyjaśnienie znaczenia lub zakresu przypisywanego przez składającego oświadczenie traktatowi lub pewnym jego postanowieniom”¹⁹. Deklaracja o podziale kompetencji zatem szczegółowo określa obszary podlegające kompetencji UE oraz te, które podlegają kompetencji państw członkowskich. TS bardzo precyzyjnie wyjaśnił jej cel w Opinii 2/00:

Samo przez się rozumie się oczywiście, że zakres odnośnych kompetencji Wspólnoty i państw członkowskich w dziedzinie uregulowanej w protokole przesądza jednocześnie o zakresie ich odnośnej odpowiedzialności za wywiązywanie się z zobowiązań wynikających z protokołu. Artykuł 34 ust. 2 i 3 konwencji uwzględnia tę właśnie kwestię, w szczególności wzywając regionalne organizacje integracji gospodarczej, będące stronami tej konwencji lub któregośkolwiek z jej protokołów, do określenia zakresu ich kompetencji w wydanych przez nie aktach zatwierdzenia i do poinformowania depozytariusza o wszelkich zmianach dotyczących zakresu tych kompetencji²⁰.

Podstawowym jej celem jest więc wskazanie państwu trzeciemu zasady podziału kompetencji pomiędzy UE i państwami członkowskimi.

W przypadku braku deklaracji o podziale kompetencji TS w sprawie *Parlament przeciwko Radzie* orzekł, iż

Konwencja z Lomé została zawarta, zgodnie ze swoją preambułą i artykułem 1, przez Wspólnotę Europejską i jej państwa członkowskie z jednej strony, i przez państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), z drugiej strony. Ustanawia ona bilateralną współpracę pomiędzy AKP i Wspólnotą Eu-

of the European Union, [w:] *The European Union as an Actor in International Relations*, red. E. Cannizzaro, The Hague 2002, s. 130.

¹⁸ J.F.M. Dolmans, *Problems of mixed agreements*, The Hague 1985, s. 85; A. Rosas, *op. cit.*, s. 216.

¹⁹ Third report on reservations to treaties, Document A/CN.4/491 and Add. 1–6.

²⁰ Opinia 2/00, pkt 16.

ropejską. W takich okolicznościach, jak również z uwagi na brak wyraźnie określonych derogacji w jej postanowieniach, Wspólnota Europejska i państwa członkowskie jako partnerzy krajów AKP są wspólnie odpowiedzialni w stosunku do tych ostatnich za niewykonanie każdego zobowiązania wynikającego z jej postanowień, włącznie z tymi, które dotyczą pomocy finansowej²¹.

Na tę kwestię zwrócił uwagę również rzecznik generalny Jacobs w swojej opinii przedstawionej 10 listopada 1993 roku, który również stwierdził, iż Wspólnota Europejska (dalej: WE) i państwa członkowskie ponoszą wspólną odpowiedzialność, chyba że z postanowień umowy wynika inaczej²². Z uwagi na to, że umowy mieszane zawierane są przez UE i państwa członkowskie działające jako jedna strona umowy, to ich wspólna i solidarna odpowiedzialność wobec państwa trzeciego jest usprawiedliwiona.

Taką samą linię rozumowania zastosował TS w sprawie *Komisja przeciwko Francji*, dotyczącej zalewu Berre²³. KE uznała, iż Francja uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 4 ust. 1 i art. 8 Konwencji o ochronie Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem, podpisanej w Barcelonie w dniu 16 lutego 1976 roku i zatwierdzonej w imieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej decyzją Rady 77/585/EWG z dnia 25 lipca 1977 roku²⁴ oraz na mocy art. 6 ust. 1 i 3 Protokołu, jak również na mocy art. 218 TFUE. W sytuacji braku deklaracji o podziale kompetencji dotyczącej tej umowy zarówno UE, jak i Francja są wspólnie odpowiedzialne za naruszenie jej postanowień, gdyż Konwencja i Protokół przyjęte zostały w oparciu o kompetencję dzieloną. TS orzekł, iż

zapewniając przestrzeganie zobowiązań wynikających z umowy zawartej przez instytucje wspólnotowe, Państwa Członkowskie wypełniają w ramach porządku wspólnotowego zobowiązanie w stosunku do Wspólnoty, która wzięła na siebie odpowiedzialność za należyte wykonanie umowy. Skoro Konwencja i Protokół tworzą prawa i obowiązki w dziedzinie szeroko objętej ustawodawstwem wspólnotowym, to w interesie Wspólnoty leży zatem, aby zarówno Wspólnota, jak i Państwa Członkowskie przestrzegały zobowiązań z nich wynikających²⁵.

Kwestia ta była także przedmiotem opinii rzecznika generalnego Tesauro w sprawie *Hermès*, w której stwierdził,

²¹ Sprawa C-316/91, *Parlament Europejski p. Radzie*, EU:C:1994:76, pkt 29.

²² Opinia rzecznika generalnego Jacobsa z dnia 10 listopada 1993 roku w sprawie C-316/91 *Parlament Europejski p. Radzie*, EU:C:1993:872, pkt 69.

²³ Sprawa C-239/03, *Komisja p. Francji*, EU:C:2004:598. Zalew Berre jest zalewem ze słoną wodą o powierzchni 15 tys. hektarów, połączonym bezpośrednio z Morzem Śródziemnym przez kanał Caronte. Jego objętość wynosi 900 mln m³. Do Komisji wpłynęła skarga, na podstawie której dokonano zgłoszenia o degradacji środowiska wodnego zalewu Berre, spowodowanej głównie wprowadzaniem słodkiej wody z rzeki Durance poprzez nienaturalne jej zrzucanie do zalewu Berre przy każdym uruchamianiu turbin elektrowni wodnej Saint-Chamas, eksploatowanej przez Electricité de France.

²⁴ Council Decision 77/585/EEC of 25 July 1977 concluding the Convention for the protection of the Mediterranean Sea against pollution and the Protocol for the prevention of the pollution of the Mediterranean Sea by dumping from ships and aircraft, U. L 240 z 19 września 1977 roku, s. 1–34.

²⁵ Sprawa C-239/03, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, EU:C:2004:598, pkt 26, 29–30.

iz zarówno Wspólnota Europejska, jak i państwa członkowskie podpisały porozumienie ustalające WTO, są zatem jego stroną *vis-à-vis* państw trzecich. Jest także prawdą, iż Akt końcowy nie zawiera żadnych postanowień dotyczących kompetencji Wspólnoty Europejskiej i państw członkowskich. W takich okolicznościach, powinno się zatem uznać, iż Wspólnota Europejska, jak i państwa członkowskie stanowią *vis-à-vis* państw trzecich, jedną stronę umowy lub strony, które jednakże ponoszą równą odpowiedzialność w przypadku naruszenia jej postanowień. To jednoznacznie dowodzi, iż kwestia podziału kompetencji jest materią czysto wewnętrzną²⁶.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż w przypadku braku deklaracji o podziale kompetencji TS stoi na stanowisku, iż ma ona charakter wspólny.

Deklaracje o podziale kompetencji współcześnie odgrywają bardzo istotną rolę. TS uważa ją za rzecz normalną i przydatną do interpretacji postanowień umowy mieszanej, do której została ona dołączona²⁷. Deklaracje o podziale kompetencji stanowią załącznik do zawieranej przez UE i państwa członkowskie umowy mieszanej, który zgodnie z postanowieniami art. 31 ust. 2 pkt b KWPT i KWPT z 1986 roku jest instrumentem służącym do interpretacji umowy międzynarodowej. Artykuł ten stwierdza, iż traktat należy interpretować w dobrej wierze zgodnie ze zwykłym znaczeniem wyrazów użytych w ich kontekście oraz w świetle przedmiotu i celu²⁸. Ze względu na cele interpretacji traktatu natomiast kontekst obejmuje, oprócz tekstu, łącznie z wstępem i załącznikami również „każdy dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu, przyjęty przez inne strony jako dokument odnoszący się do traktatu”²⁹. W związku z tym deklaracja o podziale kompetencji stanowi element kontekstu traktatu zawierany w celu jego interpretacji. W sprawie *Komisja przeciwko Irlandii*, dotyczącej zakładu MOX, TS wskazał:

Deklaracja kompetencji Wspólnoty, o której mowa w art. 1 ust. 3 tej decyzji, będąca częścią instrumentu formalnego potwierdzenia Wspólnoty stanowiącego załącznik II do decyzji, określa zakres i charakter przekazanych Wspólnocie przez państwa członkowskie kompetencji w sprawach objętych konwencją prawa morza, w których Wspólnota przyjmuje prawa i obowiązki przewidziane w konwencji³⁰.

W przypadku sporu TS na jej podstawie jest w stanie ostatecznie wskazać zakres kompetencji UE i zakres kompetencji państw członkowskich — tym ostatnim natomiast uniemożliwia zakwestionowanie kompetencji UE w danym obszarze — lub stwierdzić, iż kompetencje w całości należą do nich. W swojej opinii do tej sprawy rzecznik generalny Maduro słusznie zauważył:

nie ma wątpliwości, że Wspólnota przyjęła na siebie zobowiązania wynikające z postanowienia umowy mieszanej, jeżeli postanowienie to ma zastosowanie do kwestii, które wchodzą w zakres

²⁶ Opina rzecznika generalnego Tesauro z dnia 13 listopada 1997 roku w sprawie C-53/96, EU:C:1997:539, pkt 14.

²⁷ Sprawa C-459/03, *Komisja p. Irlandii*, EU:C:2006:345, pkt 104, 116.

²⁸ Artykuł 31 ust. 1 KWPT i KWPT z 1986 roku.

²⁹ Artykuł 31 ust. 2 lit. b KWPT i KWPT z 1986 roku.

³⁰ Sprawa C-459/03, pkt 99.

wyłącznych kompetencji Wspólnoty. Przeciwnie, jeżeli postanowienie znajduje zastosowanie jedynie do kwestii wchodzących w zakres wyłącznych kompetencji państw członkowskich, to państwa członkowskie, a nie Wspólnota, są podmiotami zobowiązań wynikających z takiego postanowienia³¹.

Jednak w literaturze przedmiotu w sprawie opisywanej kwestii występują również poglądy odmienne. Rzecznik generalny Mischo w sprawie Komisja przeciwko Irlandii dotyczącej naruszenia zobowiązania przez państwo członkowskie, polegającej na niezastosowaniu się przez Irlandię w przepisany terminie do postanowień Konwencji berneńskiej o ochronie dzieł literackich i artystycznych, dowodzi, że

choć konwencja berneńska nie mieści się w całości w zakresie kompetencji Wspólnoty, konwencja ta jest niepodzielna i nie może być przestrzegana przez dane państwo tylko częściowo. Dlatego, idąc tym samym tropem, wyrażone w prawie wspólnotowym zobowiązanie do przestrzegania konwencji berneńskiej jest niepodzielne³².

Jest on zatem zdania, iż w sytuacji, w której zakres przedmiotowy umowy mieszanej nie podlega w całości kompetencjom UE, oznacza to *a priori*, iż państwo trzecie może wyłącznie zakładać odpowiedzialność UE za te części, które są objęte zakresem jej kompetencji.

Reasumując, należy podkreślić, iż zagadnienie odpowiedzialności międzynarodowej UE z tytułu niewykonywania postanowień umowy stowarzyszeniowej należy do regulacji prawa międzynarodowego. Należy jednakże rozróżnić dwie sytuacje, gdy po pierwsze, przyjęcie deklaracji o podziale kompetencji powoduje ograniczenie odpowiedzialności UE wyłącznie do zagadnień objętych jej kompetencją wyłączną, a po drugie, w sytuacji braku takiej deklaracji, co również wyraźnie podkreśla TS, UE ponosi odpowiedzialność za wykonanie wszystkich zobowiązań wynikających z takiej umowy³³. W przypadku naruszenia zobowiązania przez państwo członkowskie KE może wszcząć postępowanie z art. 258 TFUE.

Bibliografia

Council Decision 77/585/EEC of 25 July 1977 concluding the Convention for the protection of the Mediterranean Sea against pollution and the Protocol for the prevention of the pollution of

³¹ W takiej sytuacji TS nie sprawuje jurysdykcji w zakresie tego postanowienia. Zob. również opinię rzecznika generalnego Tesouro w sprawie *Hermés*, pkt 19. Na ten temat zob. też J. Heliskoski, *The Jurisdiction of the European Court of Justice to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements*, „Nordic Journal of International Law” 2000, nr 4, s. 395–412; P. Koutrakos, *The interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure*, „European Foreign Affairs Review” 2002, nr 7, s. 25–52.

³² Opinia rzecznika generalnego Mischo w sprawie C-13/00 *Komisja p. Irlandii*, EU:C:2001:643, pkt 30.

³³ Sprawa 12/86, *Meryem Demirel p. Stadt Schwäbisch Gmünd*, EU:C:1987:400, pkt 15; sprawa C-13/00, pkt 47–50; sprawa C-459/03, pkt 99–109; sprawa C-239/03, pkt 55.

- the Mediterranean Sea by dumping from ships and aircraft, U. L 240 z 19 września 1977 roku, s. 1–34.
- Czaplińska A., *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych jako element uniwersalnego systemu odpowiedzialności międzynarodoprawnej*, Łódź 2014.
- Dolmans J.F.M., *Problems of mixed agreements*, Asser Institute, The Hague 1985.
- Gaja G., *The European Community's Rights and Obligations under Mixed Agreements*, [w:] *Essays in European law and Integration*, red. O'Keefe, H.G. Schermers, Deventer 1982.
- Grabowska G., *Prawo dyplomatyczne w stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi*, Katowice 1980.
- Heliskoski J., *The Jurisdiction of the European Court of Justice to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements*, „Nordic Journal of International Law” 2000, nr 4.
- Heliskoski J., *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, The Hague-London-New York 2001.
- Koutrakos P., *The interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure*, „European Foreign Affairs Review” 2002, nr 7.
- Krzan B., *Odpowiedzialność państwa członkowskiego z tytułu działalności organizacji międzynarodowych*, Wrocław 2013.
- Kuijper P.J., *International responsibility for EU Mixed Agreements*, [w:] *Mixed Agreement Revised*, red. C. Hillion, P. Koutrakos, Leiden 2010.
- Leal-Arcas R., *The European Community and Mixed Agreements*, „European Foreign Affairs Review” 2001, nr 6.
- Maresceau M., *A Typology of Mixed Bilateral Agreements*, [w:] *Mixed Agreement Revised*, red. C. Hillion, P. Koutrakos, Leiden 2010.
- Mixed Agreement Revised*, red. C. Hillion, P. Koutrakos, Leiden 2010.
- Mixed Agreements*, red. D. O'Keefe, H.G. Schermers, Deventer 1983.
- Möldner E., *Responsibility of International Organizations — Introducing the ILC's DARIO*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2, 2012.
- Neuwahl N., *Mixed agreements: Analysis of the Phenomenon and their Legal Significance*, European University Press, Florence 1988.
- Niedźwiedź M., *Umowy międzynarodowe mieszane w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Opinia 1/94, Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property, EU:C:1994:384.
- Opinia 1/08, Układ ogólny w sprawie handlu usługami (GATS), EU:C:2009:739.
- Opinion 2/91, Convention N° 170 of the International Labour Organization concerning safety in the use of chemicals at work, EU:C:1993:106.
- Opinia 2/00 w sprawie Protokołu z Kartageny, EU:C:2001:664.
- Opinia rzecznika generalnego Tesouro z dnia 13 listopada 1997 roku w sprawie C-53/96, EU:C:1997:539.
- Opinia rzecznika generalnego Mengozziego z dnia 29 stycznia 2015 roku w sprawie C-28/12 *Komisja p. Radzie*, EU:C:2015:43.
- Opinia rzecznika generalnego Jacobsa z dnia 10 listopada 1993 roku w sprawie C-316/91 *Parlament Europejski p. Radzie*, EU:C:1993:872.
- Opinia rzecznika generalnego Mischo w sprawie C-13/00 *Komisja przeciwko Irlandii*, EU:C:2001:643.
- Opinia rzecznika generalnego Tesouro z dnia 13 listopada 1997 roku w sprawie C-53/96, EU:C:1997:539.
- Report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session, Official Records of the General Assembly, Fifty-fifth session, Document: A/55/10.

- Rosas A., *The European Union and Mixed Agreements*, [w:] *The General Law of the EC External Relations*, red. A. Dashwood, Ch. Hillion, London 2000.
- Sprawa 22/70, *Komisja p. Radzie*, EU:C:1971:32.
- Sprawa C-316/91, *Parlament Europejski p. Radzie*, EU:C:1994:76.
- Sprawa C-239/03, *Komisja p. Francji*, EU:C:2004:598.
- Sprawa C-239/03, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, EU:C:2004:598.
- Sprawa C-459/03, *Komisja p. Irlandii*, EU:C:2006:345.
- Sprawa C-266/03, *Komisja p. Luksemburgowi*, EU:C:2005:341.
- Sprawa C-433/03, *Komisja p. Niemcom*, EU:C:2005:462,
- Sprawa C-246/07, *Komisja p. Szwecji*, EU:C:2010:203.
- Sprawa C-13/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Irlandii*, EU:C:2002:184.
- Third report on reservations to treaties, Document A/CN.4/491 and Add. 1–6.
- Timmermans C., *Organising Joint Participation of the EU and Member States*, [w:] *The General law of the EC External Relations*, red. A. Dashwood, C. Hillion, London 2000.
- Tomuschat Ch., *The International responsibility of the European Union*, [w:] *The European Union as an Actor in International Relations*, red. E. Cannizzaro, The Hague 2002.
- United Nations, General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 9 December 2011, A/RES/66/100.
- Wnioski rzecznika generalnego Wahla w opinii 3/15 Traktat z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów, EU:C:2016:657.

EU international responsibility for association agreements — remarks in the light of the current Court of Justice of the European Union judgements

Summary

The European Union (EU) is responsible for consequences of its international actions. However, the material scope of the EU international responsibility depends on the division of competences between the EU and its member states. Each could be held responsible only within the scope of its competences. In cases where the division of powers was not clarified at the time of the negotiation and conclusion of such an agreement, there is joint responsibility, which means that the EU and its member states are jointly liable for fulfilling the obligations owed to a third state under a bilateral association agreement. Since association agreements concluded by the EU are binding on its institutions and on the member states, it is incumbent on both the institutions and the member states to ensure that the obligations arising under such agreements are complied with. In doing so, member states fulfil, “an obligation not only in relation to the third country concerned but also and above all in relation to the Union which has assumed responsibility for due performance of the agreement” (C-13/00, *Commission of the European Communities v. Ireland*, EU:C:2002:184).

Keywords: international responsibility, association agreement, mixed agreement

Адріана Каліцка-Міколайчик

Вроцлавський університет

Відповідальність Європейського Союзу за порушення постанов угоди про асоціацію: огляд у світлі постанов Європейського Суду справедливості

Анотація

Угода про асоціацію відіграє дуже важливе значення у відносинах між Європейським Союзом (ЄС) та країною-асоційованим членом з кількох причин. По-перше, уможливорює безмитний доступ промислових товарів із цих країн до великого внутрішнього ринку ЄС; по-друге, уможливорює економічну, торговельну та фінансову співпрацю між сторонами; по-третє, містить постанови щодо політичної співпраці та підсилення політичного діалогу; по-четверте, окреслює рамки довготермінової співпраці, оскільки ці договори укладаються на невизначений чи довготривалий період; по-п'яте, створюються спільні інституції, котрим надано компетенції для прийняття юридично зобов'язуючих рішень, яких головним завданням є стеження за процесом імплементації взятих на себе зобов'язань а також вирішення суперечностей, що можуть виникати внаслідок їх застосування або інтерпретації. Отже, це означає, що метою угоди про асоціацію, на відміну від будь-якої іншої угоди, є встановлення близьких, довготривалих, взаємовигідних, спеціальних та різносторонніх відносин із асоційованим членом-країною, котрі скоріш покликані вести не до майбутнього членства в ЄС, а тільки до зменшення, а то й взагалі повної нівеляції відмінностей, чим можуть відрізняються дві сторони угоди.

З матеріального огляду угода про асоціацію має характер двосторонньої змішаної угоди, а це означає, що є міжнародним документом, укладеним між третьою країною та ЄС і всіх її країн-членів, і котрий своїм предметним обсягом співпраці обіймає сфери, що одночасно належать до компетенції країн-членів та виключної компетенції ЄС. А тому обов'язковою є участь в такому договорі ЄС та країн-членів зокрема. У своєму рішенні Європейський Суд справедливості (ERTA) виніс, що країни-члени не мають права, діючи окремо, чи колективно, приймати на себе зобов'язання щодо країн-нечленів, оскільки такі зобов'язання може взяти на себе тільки ЄС, таким чином — індивідуальне підписання угоди про асоціацію Європейським Союзом або країнами-членами є неможливим. Це може статись виключно за умов солідарної взаємодії цих двох суб'єктів як однієї сторони угоди (Sprawa 22/70, Komisja p. Radzie, EU:C:1971:32, pkt. 17–18). Далі ERTA подає, що те, чи ЄС самостійно користується компетенціями для укладення міжнародної угоди, чи також ці компетенції діляться з країнами-членами — все залежить зокрема від сфери євросоюзного права, котре може дозволяти Євросоюзним інституціям брати участь в угоді (Opinia 1/08, Układ ogólny w sprawie handlu usługami (GATS), EU:C:2009:739, pkt 112).

Метою цієї статті є аналіз судових рішень ERTA на тему міжнародних зобов'язань ЄС і результатів, що з них виникали, а також спробою відповіді на питання, хто несе

відповідальність з позиції асоційованої країни за дії, що суперечать постановам угоди про асоціацію.

Безперечним є факт, що ЄС як суб'єкт міжнародного права несе відповідальність за свої дії, що не відповідають його правовим нормам. Як слушно звертає увагу проф. Г. Грабовська, надання міжнародній організації визначених прав і обов'язків, якщо буде завдано нею шкоду, то її буде притягнуто до відповідальності (G. Grabowska, *Prawo dyplomatyczne państw z organizacjami międzynarodowymi*, Katowice 1980, s. 48). Проведений в цій статті аналіз судових рішень ERTA присвячених зобов'язанням ЄС дає підстави сформулювати два головні висновки. По-перше, вище згадана проблематика відноситься до регулювань міжнародного права, а не права ЄС. По-друге, спостерігається виразна зміна тенденції судових рішень ERTA із згаданої сфери, що проявляється у відході від концепції спільної міжнародної відповідальності ЄС і країн-членів ЄС за порушення положень угоди про асоціацію, що містяться в рамках спільних компетенцій, в бік відповідальності виключно ЄС з позиції країни асоційованого члена ЄС. В судовому рішенні від 2.03.1994 р. справа C-316/91 «Парламент проти Ради», ERTA виніс рішення в контексті IV Конвенції Ломе, а саме: Європейський Союз і країни-члени ЄС несуть спільну відповідальність за виконання зобов'язань прописаних угодою про асоціацію (Sprawa C-316/91, Parlament p. Radzie, EU:C:1994:76, pkt 60). Натомість, згідно з найновішим судовим рішенням, якщо міжнародний договір буде підписаний Європейським Союзом і країнами-членами ЄС в рамках спільних компетенцій, то такий договір у правовому порядку ЄС у відношенні до положень передбачених компетенцією ЄС має той самий статус як і договір виключно Європейського Союзу. В більшості судових рішень появляється наступне твердження: «[...] забезпечуючи виконання взятих на себе зобов'язань на підставі договору, підписаного євросоюзними інституціями, країни-члени ЄС виконують згідно з євросоюзним порядком зобов'язання щодо ЄС, котрий в свою чергу несе відповідальність за правильність виконання того договору» (Sprawa C-459/03, Komisja Wspólnot Europejskich p. Irlandii, EU:C:2006:345, pkt 85).

Ключові слова: міжнародна відповідальність, угода про асоціацію, змішана угода