

Opinia prawna:

Oświadczenie dotyczące przejrzystości,
uprawnień decyzyjnych oraz
odpowiedzialności demokratycznej
Kompleksowej Umowy Gospodarczo-
Handlowej (CETA) pomiędzy UE a Kanadą

przygotowana w imieniu organizacji
foodwatch przez

prof. Dr. Wolfganga Weissa,
kierownika katedry prawa publicznego,
europejskiego i międzynarodowego na
Uniwersytecie w Spirze (Niemcy)

Luty 2021

Oświadczenie dotyczące przejrzystości, uprawnień decyzyjnych oraz odpowiedzialności demokratycznej Kompleksowej Umowy Gospodarczo-Handlowej (CETA) pomiędzy UE a Kanadą

1) Przejrzystość procesu decyzyjnego komitetów CETA

Odnosząc się do przejrzystości prac komitetów CETA, Komisja Europejska publikuje agendę (tj. agendy poszczególnych spotkań) oraz raporty ze spotkań komitetów. Pełne protokoły spotkań nie są publikowane. Takie dokumenty uznano za wystarczające, aby poznać ogólny zarys prac komitetów oraz prowadzonych rozmów. Oczekuje się, że wszelkie formalne decyzje komitetów będą publikowane.

W rzeczywistości decyzja Wspólnego Komitetu CETA dotycząca Zasad postępowania (Decyzja 1/2018)ⁱ zawiera w Zasadzie 8 (3) obowiązek publikowania tymczasowych agend oraz w Zasadzie 9 (5) obowiązek publikowania „streszczenia protokołu”. Zgodnie z Regułą 9 (2) i (3) spotkania są protokołowane dość szczegółowo, jednak protokoły nie są publikowane. W związku z powyższym „raporty” publikowane w witrynie Komisji Europejskiej dotyczące poszczególnych spotkań komitetów CETA mogą zostać uznane za takie „streszczenia protokołów”.

Jednakże na mocy powyższych zasad nie ma przyzwolenia na ukrywanie żadnych informacji w tych raportach czy agendach, z wyjątkiem informacji poufnych zgodnie z art. 26.4 CETA. Informacje poufne to informacje, które zostały zaklasyfikowane jako takie na mocy prawa krajowego.

W tym względzie praktyka Komisji w kwestii wyboru treści publikowanych jest prawdopodobnie zgodna z obowiązującymi przepisami, jednakże częste praktyki ukrywania informacji wzbudzają obawy. Nie wiadomo, czy rzeczywiście ukrywane treści to jedynie informacje poufne warte ochrony, których nie wolno ujawniać ogółowi publicznemu, czy też informacje są ukrywane z innych względów.

Tym niemniej jednak te streszczenia protokołów nie zapewniają wystarczającego wglądu w działalność komitetów CETA. Szczególnie szkoda, że nie można prześledzić procesu podejmowania wiążących decyzji przez komitety CETA. Każde ustanawianie przepisów czy przyjmowanie aktów prawnych powinno być przeprowadzane w sposób przejrzysty, umożliwiający zidentyfikowanie podstaw i założeń, na których bazują decyzje. Wymaga to większej przejrzystości w procesie podejmowania wiążących decyzji przez organy traktatu niż tylko opublikowanie agend lub skróconych raportów ze spotkań. W związku z powyższym nie można zrozumieć podstaw, jakimi kierowały się strony, przyjmując wiążące decyzje w komitetach CETA.

Przejrzystość podejmowania wiążących decyzji oraz ich przygotowanie powinno dlatego wykraczać poza powyższe zasady. Unia Europejska zobowiązała się sama do przejrzystości i bliskości wobec obywatela, zwłaszcza na obszarze podejmowania decyzji, patrz artykuł 1 (2) Traktatu o Unii Europejskiej („decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliższej obywateli”) i artykułu 11 (1) i (2) Traktatu o Unii Europejskiej. Komisja obiecała zwiększyć przejrzystość, zwłaszcza w obszarze handlu, w swoim komunikacie z 2015 roku „Handel z korzyścią dla wszystkich”. Dotyczy to również przejrzystości działań po zakończeniu negocjacji, w fazie wdrażania umowy.ⁱⁱ

Na stronie 18 komunikatu „Handel z korzyścią dla wszystkich” czytamy:

„Kształtowanie polityki musi być przejrzyste, a debata na ten temat musi opierać się na faktach”. ... „Komisja będzie też intensywniej wspierać rzetelną debatę w państwach członkowskich i pogłębiony dialog z ogółem społeczeństwa obywatelskiego. Jest to okazja do zwiększenia wiedzy obywateli na temat bieżących i planowanych negocjacji handlowych i inwestycyjnych oraz na otrzymanie informacji zwrotnych od zainteresowanych stron”.

Postawą opisaną powyżej Komisja nie tylko oddaje sprawiedliwość założeniu o zwiększaniu „wiedzy obywateli” w kontekście przygotowywania i przyjmowania wiążących decyzji w komitetach FTA i innych organach traktatu. Decyzje podejmowane przez komitety będą również służyć kształtowaniu polityki w handlu dwustronnym z Kanadą i reprezentować – na poziomie konkretnych spraw – negocjacje na te tematy.

Na stronie 19 komunikatu „Handel z korzyścią dla wszystkich” Komisja obiecuje „bardziej otwarte kształtowanie polityki”. W ten sposób Komisja uznaje znaczenie przejrzystości, zwłaszcza w kontekście ustawowego wpływu polityki handlowej:

„Przejrzystość ma fundamentalne znaczenie dla lepszego stanowienia prawa. Brak przejrzystości osłabia legitymizację polityki handlowej UE i zaufanie obywateli. Potrzebna jest większa przejrzystość negocjacji handlowych, zwłaszcza gdy dotyczą one zagadnień polityki krajowej takich jak regulacje. ... Przejrzystość powinna obowiązywać na wszystkich etapach cyklu negocjacji, od momentu wyznaczenia celów do samych negocjacji i po ich zakończeniu.”

Znaczenie dla przepisów krajowych mają nie tylko negocjacje samych umów, ale również następujące po nich wdrożenie, zwłaszcza przygotowanie wiążących decyzji. Jak pokazano bardziej szczegółowo w punkcie 2 poniżej, komitety CETA mają znaczącą władzę w kontekście podejmowania decyzji.

2) Zakres uprawnień decyzyjnych komitetów CETA

Uprawnienia decyzyjne komitetów CETA nie są małe, ale wręcz ogromne. Należy zauważyć, że komitety CETA *rzeczywiście* mają uprawnienia, aby zmieniać fragmenty umowy CETA, co zostanie pokazane poniżej.

Już sama ilość uprawnień decyzyjnych wielu komitetów CETA jest odmienna od tego, do czego byliśmy przyzwyczajeni do tej pory w ramach innych umów handlowych czy związkowych. Komitety CETA są bardzo aktywne, co widać na liście działań Komisji.ⁱⁱⁱ

Sam fakt, że do tej pory podjęto niewiele decyzji nie mówi niczego na temat zakresu ani intensywności tych uprawnień: Rozdział 8 CETA dotyczący ochrony inwestycji, czyli istotna część umowy, nie został jeszcze wprowadzony.

Na mocy swoich decyzji komitety Traktatu mają prawo rozszerzać, uzupełniać, wdrażać czy nawet zmieniać treść umowy CETA.

Władza **Wspólnego Komitetu CETA** jest bardzo szeroka: „Wspólny Komitet CETA ponosi odpowiedzialność za wszystkie kwestie dotyczące wymiany handlowej i inwestycji dokonywanych między Stronami oraz za wykonanie i stosowanie niniejszej Umowy” (art. 26.1 ust. 3 CETA).

Ta władza wykracza poza wykonywanie i stosowanie (patrz art. 26.1 ust. 4 CETA). Komitety Traktatu w CETA mają około 30 różnych uprawnień decyzyjnych. Centralny Wspólny Komitet CETA nadzoruje specjalne komitety i ma największą władzę:

- Może skutecznie zmienić strukturę instytucjonalną CETA, wykraczając poza aktualną sytuację określoną w Umowie. Może to zrobić z tego względu, gdyż Wspólny Komitet CETA ma prawo powołać nowe komitety specjalne i przydzielić im zadania (art. 26.1 ust. 5 lit. g i h CETA).^{iv}
- Może również zmieniać umowę CETA w konkretnych punktach (patrz art. 26.1 ust. 5 lit. c) w związku z art. 4.7 ust. 1 f), art. 8.1, art. 8.10 ust. 3, art. 20.22), tj. Wspólny Komitet CETA może decydować o rozszerzeniu koncepcji własności intelektualnej, art. 8.1 CETA, lub o znaczeniu uczciwego i równego traktowania inwestorów, art. 8.10.3 CETA. Może zmieniać lub uzupełniać postanowienia CETA dotyczące Systemu Zharmonizowanego, art. 2.13.1 b)

CETA i rozważać poprawki do rozdziału 4 CETA, art. 4.7.1.f w połączeniu z art. 26.1.5 c) CETA lub wprowadzać poprawki w rozdziale 23, art. 23.11.5 CETA. Na mocy art. 20.22.1 w połączeniu z art. 26.1.5 c) Wspólny Komitet CETA może, poprzez zmianę Załącznika 20-A, dodać lub usunąć chronione oznaczenia geograficzne pochodzenia. Wspólny Komitet Zarządzający może wprowadzić zmiany w załącznikach do rozdziału 5, art. 5.14.2 d) CETA (ten ostatni artykuł podlega wprawdzie zatwierdzeniu przez Strony, ale wszystkie pozostałe wyżej wymienione uprawnienia decyzyjne nie wymagają późniejszego zatwierdzenia przez Strony).

- Wspólny Komitet CETA może narzucić obowiązującą interpretację postanowień CETA (art. 26.1.5 e), która stanowi kolejną formę wprowadzania zmian do CETA.
- Może zadecydować o zmianie załączników i protokołów do CETA (art. 30.2 ust. 2 CETA), które stanowią integralną część CETA (art. 30.1 CETA).
- W kontekście uprawnień do zmiany treści CETA należy również postrzegać kompetencje specjalnych komitetów, np. Komitetu ds. Handlu Towarami w zakresie podejmowania decyzji dotyczących środków służących do wdrożenia wymiany ostrzeżeń dotyczących produktów pomiędzy UE a Kanadą (art. 21.7 ust. 5) czy też kompetencje Komitetu ds. Usług i Inwestycji, któremu wolno zmieniać kodeks postępowania sędziów Trybunału oraz stosowne zasady proceduralne (art. 8.44 ust. 2 i 3 b) CETA).

W związku z powyższym takie komitety Traktatu reprezentują nowy i sięgający zdecydowanie dalej zakres wszechstronnych uprawnień publicznych instytucji wykonawczych, tym bardziej, gdy je porównać w wcześniejszymi umowami handlowymi z UE oraz stosunkowo ograniczonymi kompetencjami organów powoływanych na mocy tych traktatów (np. FTA z Koreą Południową czy Unia Celna z Turcją). Ten szeroki zakres delegacji władzy publicznej na rzecz organów powołanych na mocy traktatu wymaga większej przejrzystości ich działań w zakresie podejmowania decyzji niż ma to miejsce w tym przypadku.

Poniższe przykłady ilustrują potencjalnie szeroko zakrojony wpływ procesu decyzyjnego komitetu na zasady panujące w UE:

a) Obniżenie standardów kontroli zdrowia publicznego w UE

Skuteczne kontrole wwożonych artykułów spożywczych są niezbędne dla ochrony zdrowia konsumentów.

Zgodnie z aktualną treścią umowy CETA kontrolne przywozu muszą być przeprowadzane w przypadku wszystkich importowanych żywych zwierząt (patrz Załącznik 5-J do CETA). Jednakże Wspólny Komitet Zarządzający ds. Środków Sanitarnych i Fitosanitarnych (specjalny komitet wskazany w art. 5.14 CETA oraz art. 26.2 ust. 1 lit. d CETA) może zadecydować o równoważności odmiennych standardów lub zmienić częstotliwość kontroli przywozu.

Technicznie jest to przeprowadzane poprzez przyjęcie decyzji zmieniającej Załącznik 5-J do rozdziału 5, na mocy art. 5.14 ust. 2 lit. d CETA, ewentualnie Wspólny Komitet Zarządzający ds. Środków Sanitarnych i Fitosanitarnych może zalecić Wspólnemu Komitetowi CETA wprowadzenie zmian odnośnie do częstotliwości kontroli w Załączniku 5-J.

Oznacza to, że standardy kontroli mogą potencjalnie zostać obniżone w dowolnym momencie w przyszłości decyzją tego komitetu. Może to spowodować obniżenie standardów sanitarnych i fitosanitarnych stosowanych podczas kontroli przywozu, skutkując niedostateczną ochroną zdrowia konsumentów w UE.

Widać, że strony umowy omawiały zarządzanie kontrolami przywozu w dużym zakresie. Protokoły z rozmów Wspólnego Komitetu Zarządzającego ds. Środków Sanitarnych i Fitosanitarnych na temat przepisów dotyczących kontroli przywozu w tekście traktatu oraz ich potencjalnych zmian mają około 30 stron. Jednakże fakt, że tych 30 stron jest prawie w całości ukrytych, wzbudza niepokój, zwłaszcza że zdrowie importowanych zwierząt oraz potwierdzenie, że nie są chore na żadne choroby zakaźne, nie ma tylko znaczenia handlowego dla podmiotów importujących, ale również odgrywa znaczącą rolę w kontekście ochrony zdrowia konsumentów w UE.

b) Zamrożenie standardów ochrony UE

Na mocy art. 5.6 ust. 3 CETA, Załącznik 5-E do CETA określa, na jakich obszarach środki sanitarne i fitosanitarne stosowane^v przez Kanadę mają być uważane za równoważne z wymogami UE i dla których można w załączniku określić dalsze warunki. W Załączniku 5-E do CETA równoważność środków jest już ustanowiona w sposób wiążący na mocy przepisów międzynarodowych zgodnie z warunkami tam zawartymi i w rzeczywistości ograniczona do tego, co jest tam wyraźnie określone. W związku z powyższym równoważność obecnie ma zastosowanie wobec środków wyraźnie wymienionych w Załączniku 5-E. Załącznik 5-E zawiera w sekcji A określone środki sanitarne dla konkretnych produktów odzwierzęcych. Sekcja B dla środków fitosanitarnych jest w tej chwili pusta. Jednakże ten Załącznik można uzupełnić decyzją Wspólnego Komitetu Zarządzającego ds. Środków Sanitarnych i Fitosanitarnych na mocy art. 5.14 ust. 2 lit. d) CETA lub decyzją Wspólnego Komitetu CETA.

W związku z tym zarówno Wspólny Komitet CETA, jak i Wspólny Komitet Zarządzający ds. Środków Sanitarnych i Fitosanitarnych może oddzielnie podjąć decyzję dotyczącą uznania dowolnych standardów sanitarnych i fitosanitarnych za równoważne.

Szczególne znaczenie takich decyzji tkwi w ich charakterze prawa międzynarodowego. Jeśli standardy ochrony zostaną uznane za równorzędne w kontekście CETA, takie standardy będą obowiązujące dla UE na mocy prawa międzynarodowego. Tym samym CETA, jako umowa międzynarodowa, określa, co musi być później wdrożone w drodze unijnego prawa wtórnego lub ustawodawstwa krajowego w odniesieniu do przywozu z Kanady. Oznacza to, że jeśli UE lub jej Państwa Członkowskie przyjmą zasady lub zastosują rozporządzenia stojące w sprzeczności z przepisami CETA, te zasady będą automatycznie naruszały przepisy międzynarodowe.

Ta sytuacja miałaby poważne konsekwencje dla wielu obszarów, które bezpośrednio wpływają na codzienne życie obywateli, konsumentów i pracowników oraz podmiotów gospodarczych. Ponadto umożliwia ona CETA osłabienie władzy parlamentów krajowych. Poprzez wzajemne uznanie standardów dotyczących produktów i procesów jako równoważnych w kontekście umowy CETA, standardy ochrony są skutecznie zamrożone ze względu na fakt, że później jest dużo trudniej podnieść standardy dotyczące przywozu.

Mimo że strona umowy może później podnieść standardy obowiązujące na jej rynku wewnętrznym, nie może żądać, aby przywóz z kraju partnera również był objęty takimi nowymi standardami, jeśli wcześniej uznano inne standardy za równoważne.

W związku z powyższym, w praktyce, standard, który został uznany za równoważny, pozostanie niezmieniony w wyniku wymagania o równym traktowaniu wszystkich dostawców na rynku. Zmiany można skutecznie wprowadzić jedynie na drodze negocjacji pomiędzy stronami umowy. Oznacza to, że jeśli odpowiedzialny za to Wspólny Komitet Zarządzający ds. Środków Sanitarnych i Fitosanitarnych lub Wspólny Komitet CETA uzna niższe kanadyjskie standardy sanitarne i fitosanitarne dla przywożonych towarów za równoważne względem standardów unijnych, takie standardy nie będą mogły być podwyższone przez jedną ze stron bez złamania prawa międzynarodowego.

3) Odpowiedzialność demokratyczna i wynikająca legitymizacja decyzji komitetów CETA

Proces decyzyjny komitetów CETA przebiega na podstawie decyzji Rady zgodnie z art. 218 (9) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w ramach tzw. uproszczonej procedury wydawania wiążących decyzji na mocy prawa międzynarodowego w komitetach CETA. W swoich decyzjach na mocy art. 218 (9) TFUE Rada przygotowuje stanowiska UE w komitetach; przygotowuje również decyzje komitetów traktatu. Nawet jeśli jest to zgodne z obecnymi zasadami instytucjonalnymi w UE, pozostają obawy dotyczące demokratycznej legitymizacji tej procedury.

Wiąże się to z faktem, że procedura na mocy art. 218 (9) TFUE jest niewystarczająca z demokratycznego punktu widzenia. W tej procedurze tylko Rada decyduje o decyzjach komitetów CETA. Parlament Europejski nie ma prawa głosu, jest tylko informowany. Nie ma również żadnych innych mechanizmów egzekwowania od komitetów CETA odpowiedzialności parlamentarnej ani publicznej za ich decyzje. Zresztą szybko zauważono ten brak kontroli demokratycznej. Procedura zgodnie z jej aktualnym przebiegiem nie zapewnia równych praw Radzie i Parlamentowi Europejskiemu w zakresie kształtowania stosunków handlowych, co jest narzucone przez TSUE zgodnie z art. 218 (6) TFUE. Rada i Parlament Europejski mają równoległe uprawnienia w zakresie stanowienia prawa i zawierania traktatów, „Parlament i Rada dysponują takimi samymi uprawnieniami, przy poszanowaniu równowagi instytucjonalnej określonej przez traktaty”.^{vi}

W związku z tym przestrzeganie równości Rady i Parlamentu Europejskiego również po zawarciu umów handlowych w dalszym rozwoju dwustronnych stosunków handlowych poprzez wiążące decyzje komitetów CETA jest dokładnie zgodne z równowagą instytucjonalną; art. 218 ust. 9 TFUE nie zabrania stosowania bardziej intensywnych struktur legitymizacji decyzji komitetów ani nie wyklucza jednoznacznie możliwości zwrócenia się do Parlamentu Europejskiego o wyrażenie zgody. Zgodnie z utrwaloną praktyką konstytucyjną Parlament Europejski uczestniczy w podejmowaniu przez Radę decyzji w sprawie tymczasowego stosowania umów handlowych zgodnie z art. 218 ust. 5 TFUE, przy czym nie jest to wyraźnie przewidziane w TFUE. Dlatego na mocy art. 218 (9) należy stosować taki sam poziom zaangażowania Parlamentu w proces decyzyjny.

Z punktu widzenia prawa konstytucyjnego brak demokracji w procedurze uproszczonej na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE został również poruszony przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny – z perspektywy krajowego prawa konstytucyjnego, które w tym względzie musi być również respektowane przez UE na mocy art. 4 ust. 2 TUE – mimo że Trybunał nie wydał jeszcze ostatecznej decyzji. W wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie CETA z 13.10.2016 r., w par. 59, 65 Trybunał wyraźnie wskazał na problem demokracji:

„Ponadto nie można całkowicie wykluczyć, że system komitetów przewidziany w umowie CETA narusza zasadę demokracji, która stanowi część tożsamości konstytucyjnej ustawy zasadniczej. ... Demokratyczna legitymizacja i nadzór nad takimi decyzjami wydają się niepewne i prawdopodobnie zostaną zagwarantowane tylko wtedy, gdy decyzje wpływające na kompetencje Państw Członkowskich lub zakres programu integracji europejskiej będą podejmowane wyłącznie za zgodą Niemiec”.^{vii}

Brak wrażliwości ze strony Komisji w kwestii zapewnienia demokratycznej odpowiedzialności za wszelkie przypadki wykonywania suwerennej władzy w komitetach CETA ustanowionych przez UE jest sprzeczny z jej zobowiązaniami dotyczącymi potrzeby silniejszej i szerszej legitymizacji polityki handlowej, jak przedstawiono powyżej w odniesieniu do komunikatu „Handel z korzyścią dla wszystkich”.

ⁱ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/february/tradoc_157677.pdf

ⁱⁱ Handel z korzyścią dla wszystkich. W kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej. COM (2015).

ⁱⁱⁱ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1811>

^{iv} Ponadto Niemiecki Sąd Konstytucyjny uważa, że te uprawnienia umożliwiają wprowadzanie poprawek do umowy, patrz decyzja ww. Sądu z dnia 13 października 2016 roku, par. 60 (https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2016/10/rs20161013_2bvr136816en.html): „Znacząca władza Wspólnego Komitetu CETA obejmuje, jak określono w CETA, uprawnienie do decydowania o poprawkach do Umowy (art. 26.1(5) litera c wersji roboczej CETA) oraz do wprowadzania zmian w protokołach i załącznikach do Umowy (art. 30.2(2) pierwszego zdania wersji roboczej CETA). Jednak w kontekście ilościowym, protokoły i załączniki stanowią największą część tejże Umowy. Ponadto Wspólny Komitet CETA może, na mocy własnej decyzji, dodawać inne kategorie własności intelektualnej do definicji „praw własności intelektualnej” (art. 8.1. „prawa własności intelektualnej”, drugie zdanie wersji roboczej CETA).

^v Zgodnie z art. 5.1 ust. 1 lit. a) CETA definicja tego terminu jest identyczna jak odpowiednia definicja w Umowie dot. Środków Sanitarnych i Fitosanitarnych WTO, Załącznik A.

^{vi} TSUE, wyrok C-658/11 ECLI:EU:C:2014:2025, par. 56.

^{vii} Odnośniki jak w przypisach końcowych iv