



Брюксел, 25 януари 2021 г.
(OR. en)

5591/21

LIMITE

JUR 43
UK 25

СТАНОВИЩЕ НА ПРАВНАТА СЛУЖБА¹

От:	Правната служба
Относно:	Споразумение за търговия и сътрудничество между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, от една страна, и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, от друга страна <ul style="list-style-type: none">– Сключване на споразумението само от ЕС– Упражняване на потенциалната компетентност на ЕС

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. На заседанието на Корепер от 23 ноември 2020 г. представителят на Правната служба на Съвета направи устно изказване относно правното естество на бъдещото споразумение с Обединеното кралство, което бе в процес на договаряне, и по-специално по въпроса за смесения характер на това бъдещо споразумение и възможността то да бъде сключено само от ЕС, чрез упражняването от страна на ЕС на т.нар. потенциална компетентност. Междувременно Споразумението за търговия и сътрудничество между ЕС и Евратом, от една страна, и Обединеното кралство, от друга страна, беше подписано на 30 декември 2020 г. (Споразумението за търговия и сътрудничество).

¹ Настоящият документ съдържа правно становище, защитено по силата на член 4, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, и до което Съветът на Европейския съюз не предоставя публичен достъп. Съветът си запазва всички законни права по отношение на неразрешено публикуване.

2. В отговор на искане, отправено от няколко делегации, по-специално на заседанието на работна група „Обединено кралство“ от 13 януари 2021 г., настоящото становище потвърждава и доразвива в писмен вид отговорите, които Правната служба на Съвета вече изложи устно. В становището се акцентира по-конкретно върху упражняването от ЕС на потенциалната му компетентност във външен план — т.е. упражняването на компетентността му в области на споделена компетентност, които все още не са обхванати от общи правила по смисъла на член 3, параграф 2 от ДФЕС и свързаната с него съдебна практика — и правните последици от това упражняване на компетентност.
3. С оглед на кратките срокове, в които протича процесът на сключване, настоящото становище е съсредоточено върху Споразумението за търговия и сътрудничество и не съдържа задълбочен анализ на всички негови аспекти, нито подробен анализ на въпроса за компетентността.

II. ФАКТОЛОГИЧЕН И ПРАВЕН КОНТЕКСТ

4. На 25 февруари 2020 г. Съветът прие решението си² за разрешаване на започването на преговори за бъдещо споразумение с Обединеното кралство, към което са приложени указанията за водене на преговори³. В това решение Комисията се определя за преговарящ от страна на ЕС. Успоредно с това, Съветът и представителите на правителствата на държавите членки подписаха изявление⁴ в протокола от заседанието на Съвета. В това изявление представителите на държавите членки упълномощава Комисията да проведе преговори в области на бъдещите отношения, които попадат в тяхната компетентност, и заявиха, че въпросът дали новото споразумение ще бъде сключено от ЕС или от ЕС и неговите държави членки остава да се реши в края на преговорите⁵.

² Решение (ЕС, Евратом) 2020/266 на Съвета от 25 февруари 2020 г. за разрешаване на започването на преговори за ново споразумение за партньорство с Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия (ОВ L 58, 27.2.2020 г., стр. 53).

³ Док. 5870/20 ADD 1 REV 3, Приложение към Решение на Съвета за разрешаване на започването на преговори за ново споразумение за партньорство с Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, 25 февруари 2020 г.

⁴ Приложение Б към док. 6239/20.

⁵ „[П]редставителят на държавите членки упълномощава Комисията да води преговори в области (...), които попадат в компетентността на държавите членки (...)“ и „въпросът дали (...) споразумението ще бъде сключено от Съюза или от Съюза и неговите държави членки, ще бъде решен в края на преговорите.“ (подчертаването е добавено).

5. В резултат на приключилите на 24 декември 2020 г. преговори бяха постигнати три споразумения: Споразумението за търговия и сътрудничество; Споразумението между ЕС и Обединеното кралство относно процедурите за сигурност при обмен и защита на класифицирана информация, което допълва Споразумението за търговия и сътрудничество; и Споразумението между правителството на Обединеното кралство и Евратом за сътрудничество относно безопасното използване на ядрената енергия за мирни цели. Както е посочено по-горе, настоящото становище разглежда първото споразумение.
6. Съгласно член 1 от Споразумението за търговия и сътрудничество то „*създава основата за широки отношения между [ЕС и Обединеното кралство] в рамките на пространство на благосъстояние и добросъседство, характеризиращо се с близки и мирни отношения, основани на сътрудничество, зачитащо автономността и суверенитета на страните*“⁶. При вземането на решение за подписване на споразумението, Съветът го определи като „[създаващо] *основата на широки отношения между [ЕС и Обединеното кралство], включващи реципрочни права и задължения, общи действия и специални процедури*“, което е формулировката на член 217 от ДФЕС относно споразуменията за асоцииране, въз основа на която Съветът избра да подпише Споразумението за търговия и сътрудничество с Обединеното кралство⁷.
7. Споразумението за търговия и сътрудничество с Обединеното кралство предвижда договорености в широк кръг от области като търговия със стоки, услуги, инвестиции, цифрова търговия, движение на капитали и плащания, интелектуална собственост, обществени поръчки, енергетика, въздухоплаване и автомобилен транспорт, рибарство, координация на социалната сигурност, безвизово пътуване за краткосрочни посещения (втора част от Споразумението), правоприлагане и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси (трета част), тематично сътрудничество (здравеопазване и киберсигурност) (четвърта част) и участие в програми на ЕС (пета част).

⁶ Вж. член COMPROV.1 (Цел) от Споразумението. Тази формулировка е сходна с формулировката в член 8, параграф 1 от ДЕС относно отношенията на ЕС със съседните държави.

⁷ Вж. съображение 5 от Решение (ЕС) 2020/2252 на Съвета от 29 декември 2020 г. относно подписването, от името на Съюза, и временното прилагане на Споразумението за търговия и сътрудничество между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, от една страна, и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, от друга страна, и на Споразумението между Европейския съюз и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия относно процедурите за сигурност при обмен и защита на класифицирана информация (ОВ L 444, 31.12.2020 г., стр. 2).

Споразумението се основава на разпоредби, гарантиращи обща институционална рамка (първа част от Споразумението), включително механизъм за уреждане на спорове (шеста част), и еднакви условия за конкуренция между страните. Към Споразумението има 49 приложения и три протокола: Протокол относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност и за взаимопомощта при събирането на вземания, свързани с данъци и мита; Протокол относно административната взаимопомощ по митническите въпроси; и Протокол за координация на социалната сигурност.

В член 2 от Споразумението се предвижда, че бъдещите двустранни споразумения между ЕС и Обединеното кралство *„представляват допълващи споразумения към настоящото споразумение, освен ако в тях е предвидено друго,“* и че *„тези допълващи споразумения представляват неразделна част от цялостните двустранни отношения, уредени с настоящото споразумение, и са част от цялостната правна рамка“*⁸.

8. На 29 декември 2020 г. Съветът прие Решение (ЕС) 2020/2252 относно подписването, от името на Съюза, и временното прилагане на Споразумението за търговия и сътрудничество и на Споразумението за сигурността на информацията („решението за подписване“)⁹.
9. Чрез това решение Съветът, *„предвид изключителния и уникален характер на Споразумението за търговия и сътрудничество, което представлява всеобхватно споразумение с държава, оттеглила се от Съюза, (...)“*, [реши] да използва възможността Съюзът да упражнява своята външна компетентност по отношение на [Обединеното кралство] (съображение 6). Ето защо Съветът направи политическия избор Споразумението за търговия и сътрудничество да бъде сключено като споразумение само с ЕС. Това е изрично посочено в решението за подписване.

⁸ Вж. член COMPROV.2 (допълващи споразумения).

⁹ Вж. бележка под линия 7 по-горе.

Причините за този политически избор са обяснени в съображение 6 — „с оглед на изключителния и уникален характер на [Споразумението]“, но също и непряко в съображение 16 от решението за подписване, в което причините Съветът да реши да прилага временно Споразумението се обясняват с факта, че то се отнася до „държава, оттеглила се от Съюза“, като следователно Обединеното кралство „се намира в различно и изключително положение по отношение на Съюза в сравнение с други трети държави“. Равнището на сътрудничество между ЕС и Обединеното кралство действително ще спадне от много високото равнище в края на преходния период, по време на който достиженията на правото на ЕС все още се прилагаха по отношение на Обединеното кралство, до по-ниско равнище на сътрудничество от края на този период, което ще причини смущения, тежките последици от които могат да бъдат ограничени чрез временното прилагане на Споразумението за търговия и сътрудничество.

10. Последиците и ограниченията от изтъкнатия по-горе политически избор са изрично посочени в съображение 15 и в член 10 от решението за подписване, където се посочва, че „упражняването на компетентността на Съюза чрез Споразумението за търговия и сътрудничество не засяга съответните области на компетентност на Съюза и на държавите членки по евентуални текущи или бъдещи преговори за, или подписване или сключване на международни споразумения с която и да е друга трета държава, или по отношение на всякакви бъдещи преговори за, или подписване или сключване на допълващи споразумения [към Споразумението за търговия и сътрудничество]“.
11. На 25 декември 2020 г. Комисията представи предложение за решение на Съвета относно сключването на Споразумението за търговия и сътрудничество¹⁰. Обсъжданията в Съвета по това предложение продължават.

¹⁰ C(2020) 856 final.

III. ПРАВЕН АНАЛИЗ

12. Беше потърсено становището на Правната служба на Съвета във връзка с правното естество на Споразумението за търговия и сътрудничество и по-специално по въпроса за упражняването от страна на ЕС на потенциалната му компетентност, за сключването на споразумението само от ЕС и за правните последици за държавите членки от това упражняване на компетентност. Както е посочено в точка 3 по-горе, Правната служба на Съвета няма да разгледа всеки отделен дял на споразумението, нито ще анализира цялостно и подробно въпроса за компетентността.
- A. Изключителна и споделена компетентност на ЕС съгласно тълкуването на Съда**
13. В съответствие с член 3, параграф 1 от ДФЕС ЕС има изключителна компетентност по-специално в следните области: митнически съюз, установяване на правила относно конкуренцията, необходими за функциониране на вътрешния пазар, опазване на морските биологични ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството и обща търговска политика.
14. Съгласно член 3, параграф 2 от ДФЕС ЕС „[разполага] също с изключителна компетентност за сключване на международни споразумения (...) доколкото може да засегне общите правила или да промени техния обхват.“ Както е пояснено от Съда в решението му по делото за Конвенцията за закрила на правата на излъчващите организации¹¹, с последната част от член 3, параграф 2 се кодифицира т.нар съдебна практика AETR/ERTA¹².

¹¹ Дело C114/12, Комисия/Съвет („Конвенция за закрила на правата на излъчващите организации“), решение на Съда (голям състав) от 4 септември 2014 г., EU:C:2014:2151, точки 66 и 67. Вж. също становище 1/13 на Съда (голям състав) от 14 октомври 2014 г., Конвенция за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца, EU:C:2014:2303, точки 69—74.

¹² Дело 22/70, Комисия/Съвет („AETR“), решение от 31 март 1971 г., EU:C:1971:32, точки 17—19: „17. По-специално, винаги когато с оглед прилагането на обща политика, предвидена от Договора, Общността приема разпоредби, с които установява общи норми, независимо под каква форма, държавите членки губят правото, независимо дали действат индивидуално или колективно, да поемат задължения по отношение на трети държави, засягащи или изменящи обхвата на тези норми. 18. Ако и когато възникнат такива общи норми, единствено Общността може да поема и изпълнява договорни задължения по отношение на трети държави, които да засягат цялото приложно поле на правната система на Общността. 19. Следователно, във връзка с прилагането на разпоредбите на Договора, системата от вътрешни мерки на Общността не може да бъде отделена от тази на външните отношения.“

15. Що се отнася до споделената компетентност, в член 4, параграфи 1 и 2 от ДФЕС се предвижда следното:

„1. Съюзът разполага с компетентност, споделена с държавите членки, когато Договорите му предоставят компетентност, която не се отнася до областите, посочени в членове 3 и 6.

2. Споделената компетентност между Съюза и държавите членки, се прилага в следните основни области:

а) вътрешен пазар; (...)

д) околна среда;

е) защитата на потребителите;

ж) транспорт; (...)

и) енергетика

й) пространство на свобода, сигурност и правосъдие

к) общи проблеми на сигурността в областта на общественото здраве (...)

16. Съгласно постоянната практика на Съда съществува риск общите правила на Съюза да бъдат засегнати от задължения, поети от държавите членки, или обхватът на тези правила да бъде променен, така че да обоснове изключителна външна компетентност на Съюза по член 3, параграф 2 от ДФЕС, когато тези задължения попадат в обхвата на посочените общи правила на Съюза¹³.

17. Констатирането на такъв риск не предполага пълно съвпадение между областта, в която са поети международните задължения (независимо дали настоящи или бъдещи), и областта, уредена от правото на Съюза. В частност обхватът на общите правила на Съюза може да бъде засегнат или променен от международни задължения, когато последните попадат в област, в която до голяма степен вече действат такива правила. Освен това може да се установи, че такъв риск от засягане е налице, когато, без непременно да са в противоречие с общите правила на Съюза, разглежданите международни задължения могат да окажат въздействие върху смисъла, обхвата и ефективността на тези правила¹⁴.

¹³ Становище 2/19 на Съда от 19 март 1993 г., *МОТ* EU:C:1993:106, точка 25; Дело С-467/98, *Комисия/Дания („Открито небе“)*, решение на Съда от 5 ноември 2002 г., EU:C:2002:625, точка 82; и становище 1/03 на Съда (пленум) от 7 февруари 2006 г., *Конвенция от Лугано*, EU:C:2006:81, точки 120—126.

¹⁴ Вж. становище 2/91 *МОТ* (цитирано по-горе в бележка под линия 13), точки 25 и 26; решение по дело „Открито небе“ (цитирано по-горе в бележка под линия 13), точка 82; становище 1/03 *Конвенцията от Лугано* (цитирано по-горе в бележка под линия 13), точки 120 и 126; решение по дело „Конвенция за закрила на правата на излъчващите организации“ (цитирано по-горе в бележка под линия 11), точки 68—73; както и съединени дела С 626/15 и С 659/16, *Комисия/Съвет (Weddell)*, решение на Съда (голям състав) от 20 ноември 2018 г., EU:C:2018:925, точки 113 и 114 и цитираната съдебна практика.

При анализа на връзката между разглеждания международен инструмент и приложимите правни норми на Съюза трябва да се вземат предвид областите, уредени съответно от правилата на Съюза и от разпоредбите на предвиденото споразумение, предвидимите възможности за развиването им, както и естеството и съдържанието на правилата и разпоредбите, за да се провери дали въпросното споразумение може да засегне еднаквото и съгласувано прилагане на правните норми на Съюза и доброто функциониране на установената с тях система.¹⁵

Б. Последници от изключителната компетентност на ЕС за държавите членки

18. Упражняването от ЕС на неговата компетентност във вътрешен план има последици за държавите членки, доколкото, ако по този начин ЕС придобие изключителна компетентност, държавите членки вече не могат да поемат международни задължения извън рамките на институциите на ЕС в областите, попадащи в обхвата на изключителната компетентност на ЕС¹⁶.
19. Обратно, във вътрешен план, когато ЕС (все още) не е упражнил споделената си компетентност в определена област, държавите членки могат да продължат да упражняват своята компетентност в тази област, „*доколкото Съюзът не е упражнил своята*“ (член 2, параграф 2 от ДФЕС). Същото важи и във външен план, ако според анализа на (бъдещото) международно задължение то би довело до неизпълнение на условията за изключителни права, предвидени в член 3, параграф 2 от ДФЕС, съгласно тълкуването на Съда в разширената му практика в областта на външната компетентност (вж. точки 16 и 17 по-горе), в резултат на което държавите членки все още могат да упражняват компетентността си във външен план.

¹⁵ Вж. становище 3/15 на Съда (голям състав) от 14 февруари 2017 г., *Права на достъп*, EU:C:2017:114, т. 108 и цитираната съдебна практика.

¹⁶ Становище 2/91 *МОТ* (цитирано по-горе бележка под линия 13), точки 25 и 26; решение по дело „*Открито небе*“ (цитирано по-горе бележка под линия 13), точка 82.

20. Например ЕС все още не е приел общи вътрешни правила по отношение на правата на въздушно движение, предоставени на трети държави. Следователно компетентността за сключване на споразумения с трети държави по такива въпроси не се е превърнала в изключителна компетентност на ЕС¹⁷ и може да се упражнява от държавите членки или от ЕС¹⁸.

В. Смесен характер на международните споразумения

21. Припомня се, че в съответствие с принципа на предоставената компетентност (член 5 от ДЕС) едно международно споразумение има смесен характер, т.е. то се подписва и сключва както от ЕС, така и от неговите държави членки, ако се отнася до области, които са от компетентността както на ЕС, така и на неговите държави членки.
22. На практика има два вида смесен характер: задължителен и факултативен.

Смесеният характер е задължителен, когато в допълнение към областите на компетентност на ЕС предвиденото споразумение обхваща една или няколко области, които попадат извън областите на компетентност на ЕС, т.е. когато Договорите не са предоставили компетентност на ЕС в тази конкретна област. В такъв случай няма място за политически избор: споразумението трябва да се сключи от ЕС и неговите държави членки.

Смесеният характер е факултативен, когато предвиденото споразумение обхваща една или няколко области, в които ЕС има споделена компетентност, която е потенциална, т.е. все още не е упражнена или все още не е обхваната от общи правила на ЕС, по отношение на които предвиденото споразумение би имало последици, както е посочено в член 3, параграф 2 от ДФЕС и свързаната с него съдебна практика. В такъв случай споразумението може да бъде сключено или от ЕС и неговите държави членки, или само от ЕС. В зависимост от решението на Съвета дали да упражни всички потенциални области на компетентност на ЕС или не, споразумението ще бъде сключено само от ЕС или ще има смесен характер. Това е политически избор, който трябва да бъде направен от Съвета въз основа на съответните разпоредби на Договора, които предоставят компетентност на ЕС.

¹⁷ Решение по дело „Открито небе“ (цит. съч. в бележка под линия 13), точки 90—92.

¹⁸ Вж. становището на Правната служба на Съвета в док. 5990/18 относно Регламента за конкуренцията във въздушния транспорт, точки 23 и 24.

23. В становището си относно *Споразумението за свободна търговия със Сингапур (ССТ със Сингапур)*¹⁹ Съдът поясни разпределението на компетентността между ЕС и държавите членки в областта на търговията и инвестициите. Съдът заключи, че по-голямата част от Споразумението за свободна търговия със Сингапур попада в изключителната компетентност на ЕС, тъй като попада в обхвата на общата търговска политика, включително по отношение на преките чуждестранни инвестиции, както е определено в член 207, параграф 1 от ДФЕС, или в обхвата на общата транспортна политика (член 91 и член 100, параграф 2 от ДФЕС)²⁰.
24. В същото становище Съдът припомни, че преките чуждестранни инвестиции са от изключителната компетентност на ЕС. Доколкото обаче разпоредбите на ССТ се отнасят до непреки инвестиции (т.е. „портфейлните“ инвестиции), те попадат в обхвата на „*споделена между Съюза и държавите членки компетентност на основание член 4, параграф 1 и параграф 2), буква а) от ДФЕС*“²¹. Що се отнася до евентуалното упражняване на такава потенциална споделена компетентност, в решението си по делото *Weddell* Съдът поясни, че „(...) *единствено обстоятелството, че действие на [ЕС] на международната сцена попада в споделената му с държавите членки компетентност, не изключва възможността Съветът да събере необходимото мнозинство за самостоятелно упражняване на тази външна компетентност от [ЕС]*“²².
25. В случай на факултативен смесен характер, когато ЕС има компетентност по въпросите, обхванати от дадено споразумение, поне някои от които попадат в неговата потенциална компетентност, тази потенциална компетентност може все пак да бъде упражнявана от държавите членки, ако желаят. За конкретно споразумение обаче Съветът може да реши да упражни потенциалната компетентност на ЕС въз основа на съответното правно основание от Договора²³, в съответствие с правилата за гласуване, предвидени в него. Упражняването на потенциалната компетентност на ЕС във външен план при сключването на споразумение е въпрос на политически избор за Съвета²⁴.

¹⁹ Становище 2/15 на Съда (пленум) от 16 май 2017 г., *ССТ със Сингапур*, EU:C:2017:376.

²⁰ По отношение на транспортните услуги Съдът стига до това заключение въз основа на съдебната практика във връзка с АЕТР: вж. Становище 2/15 *ССТ със Сингапур* (цитирано по-горе в бележка под линия 19), точка 170 и сл. Следва обаче да се отбележи, че услугите в областта на въздушния транспорт не са обхванати от споразумението със Сингапур, вж. точка 62 от посоченото становище.

²¹ Становище 2/15, *ССТ със Сингапур* (цитирано по-горе в бележка под линия 19), точка 243.

²² Решение по дело *Weddell* (цитирано по-горе в бележка под линия 14), точка 126.

²³ Вж. становището на Правната служба на Съвета в 12866/19 относно инвестиционната съдебна система, предвидена във ВИТС, точка 6.

²⁴ Вж. Дело С-600/14, *Германия/Съвет*, (ОТИФ), решение на Съда (голям състав) от 5 декември 2017 г., EU:C:2017:935, точка 68; вж. също Решение по дело *Weddell* (цитирано по-горе в бележка под линия 14), точки 126 и 127.

26. Това трябва да бъде разграничено от случаите на задължителен смесен характер, при които предметът на дадено споразумение обхваща отчасти въпроси, по които ЕС има компетентност, и отчасти въпроси, по които ЕС няма никаква компетентност. В подобна хипотеза, както е посочено в точка 22 по-горе, смесеният характер не е въпрос на политически избор, а правно задължение²⁵.
27. Припомня се, че сключването на споразумения със смесен характер е свързано с процедурна и политическа сложност, което бе потвърдено при изготвянето на сключените в последно време смесени споразумения. Действително влизането в сила на споразумение със смесен характер изисква ратификация не само от ЕС (сключване от Съвета, обикновено след одобрение от Европейския парламент), но и от всички негови държави членки в съответствие с техните конституционни изисквания. Поради това по правило преди да ратифицира такова споразумение ЕС изчаква ратификацията от всички държави членки. Този процес може да е продължителен и зависи от гладкото протичане на ратификацията във всички държави членки. Обратно, за да влезе в сила споразумение, което е сключено само от ЕС, то трябва да бъде ратифицирано само от ЕС и на практика може да бъде сключено в по-кратък срок от смесеното споразумение.

Г. Конкретният случай със Споразумението за търговия и сътрудничество с Обединеното кралство

28. Дори и без подробен анализ на отделните дялове и разпоредби, бързият преглед на Споразумението за търговия и сътрудничество показва, че не възниква ситуация, изискваща задължителен смесен характер: ЕС има компетентност във всички области, обхванати от споразумението.

²⁵ Вж. Становище 2/15 *ССТ със Сингапур* (цитирано по-горе в бележка под линия 19), точка 292. Вж. също становищата на Правната служба на Съвета в 12866/19 (Инвестиционна съдебна система, предвидена във ВИТС) и 6442/19 (Конвенция на ООН за арбитраж между инвеститор и държава).

29. В този контекст Правната служба на Съвета припомня, че например разпоредбите, свързани с търговията или рибарството, съдържащи се във втора част, първа позиция (Търговия) и втора част, пета позиция (Рибарство), са от изключителната компетентност на ЕС по силата на член 3, параграф 1 от ДФЕС. Други разпоредби на Споразумението, например втора позиция, дял II (Безопасност на въздухоплаването) или трета част (Правоприлагане и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси), се отнасят до въпроси, които са станали изключителна компетентност на Съюза чрез упражняването им или до голяма степен са обхванати от достиженията на правото на ЕС, които ще бъдат засегнати или има риск да бъдат засегнати от Споразумението²⁶.
30. Обратно, съществуват някои други разпоредби, например относно правата на движение в областта на въздухоплаването, които попадат в споделената, но все още неупражнена във вътрешен план компетентност на ЕС, и които следователно са обект само на потенциална компетентност на ЕС. Във връзка с тези потенциални области на компетентност, при приемането на решението за подписване Съветът би могъл да реши, че ЕС ще упражнява този вид неизключителна потенциална компетентност, като по този начин Споразумението за търговия и сътрудничество се превръща в сключено само от ЕС споразумение.
31. При приемането на решението за подписване на 29 декември 2020 г. Съветът направи тъкмо този политически избор и реши да упражни компетентността на ЕС в областите на потенциална компетентност на ЕС. Това решение поражда правни последици, не на последно място защото влезе в сила в деня на приемането му от Съвета (29 декември 2020 г.), а Споразумението за търговия и сътрудничество се прилага временно от 1 януари 2021 г. Оттук следва, че споразумението също трябва да бъде сключено като споразумение само с ЕС.
32. Както е посочено в точки 21—25 по-горе, ЕС може да сключи международно споразумение, въз основа на подходящото правно основание, само когато Договорите му предоставят такава компетентност. В разглеждания случай Споразумението за търговия и сътрудничество беше подписано и се прилага временно въз основа на член 217 от ДФЕС като материалноправно основание във връзка с приложимите процесуалноправни основания (член 218, параграфи 5 и 8 от ДФЕС).

²⁶ Вж., *inter alia*, Регламент (ЕС) 2018/1139 на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2018 година относно общи правила в областта на гражданското въздухоплаване и за създаването на Агенция за авиационна безопасност на Европейския съюз (ОВ L 212, 22.8.2018 г., стр. 1) и Директива (ЕС) 2016/681 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 132).

33. Член 217 от ДФЕС оправомощава ЕС да сключва с трети страни споразумения за асоцииране, създаващи реципрочни права и задължения, общи действия и специални процедури. Областите, обхванати от такива споразумения, следва да бъдат в рамките на правомощията, които държавите членки са предоставили на ЕС в Договорите за постигане на поставените в тях цели²⁷. Член 217 от ДФЕС може да се използва, когато е налице компетентност на ЕС, т.е. когато Договорът предоставя подходяща компетентност на ЕС в различните области, обхванати от споразумението, дори ако тази компетентност не е била упражнена изцяло или е само потенциална. Член 217 от ДФЕС обаче не следва да се използва като правно основание, ако не е налице компетентност, т.е. трябва да е налице компетентност в съответната област, за да може член 217 от ДФЕС да се използва като правно основание.
34. Член 217 от ДФЕС позволява на ЕС да сключи с единодушие широкообхватно споразумение по въпроси от компетентността на ЕС, без да е необходимо да се определят подробно областите, в които ЕС вече е упражнил или не своята компетентност. Това може да включва области на компетентност на ЕС, в които правното основание в определена област изисква гласуване с единодушие или с квалифицирано мнозинство, както и области на потенциална компетентност на ЕС, които все още не се упражняват във вътрешен план.

²⁷ Дело С-81/13, *Обединено кралство/Съвет („социална сигурност в Турция)*, решение на Съда (голям състав) от 18 декември 2014 г., EU:C:2014:2449, точки 61 и 62.

Д. Упражняване от страна на ЕС на споделена компетентност спрямо Обединеното кралство в областта на координацията на социалната сигурност и правата на въздушно движение

35. Пример в това отношение е споделената компетентност на ЕС в областта на координацията на социалната сигурност (член 48 от ДФЕС). ЕС е сключил няколко споразумения с трети държави, които съдържат правила за координация на социалната сигурност. Такъв обикновено е случаят със споразуменията за асоцииране въз основа на член 217 от ДФЕС. Липсата на завършеност в областта на свободното движение на хора не е пречка за сключването на споразумение на ЕС в областта на координацията на социалната сигурност²⁸. Досега споразуменията с трети държави, които обхващат и областта на координацията на системите за социална сигурност, обикновено са сключвани като споразумения със смесен характер. Като се има предвид обаче, че ЕС има компетентност в тази област, това е въпрос на политически избор. Също така е възможно ЕС да избере да упражни компетентността си във външен план и да сключи такова споразумение като споразумение само с ЕС.
36. По същия начин ЕС има споделена компетентност в областта на въздушния транспорт (член 91 и член 100, параграф 2 от ДФЕС). След като веднъж и доколкото ЕС е упражнил във вътрешен план тази споделена компетентност, той придобива изключителна външна компетентност по въпроси, засягащи тези вътрешни правила. Тъй като ЕС все още не е упражнил във вътрешен план тази споделена компетентност по отношение на правата за въздушно движение, предоставени на трети държави, споразуменията с трети държави по тези въпроси често се сключват под формата на споразумения със смесен характер (с факултативен смесен характер). Съветът може да реши дали да я използва във външен план или не.

²⁸ Що се отнася до Турция например, Съдът е компенсирал липсата на завършеност в областта на свободното движение, като е добавил член 217 от ДФЕС към член 48 от ДФЕС като материалноправно основание за приемането на позицията на ЕС, която да бъде заета в рамките на Съвета за асоцииране, създаден със Споразумението за асоцииране между ЕС и Турция, по отношение на приемането на разпоредби относно координацията на системите за социална сигурност (вж. решението за „социална сигурност в Турция“ (цитирано по-горе в бележка под линия 27, точка 63).

Е. Последници за държавите членки от упражняването от ЕС на неговата споделена (потенциална) компетентност

37. Упражняването на горепосочената компетентност на ЕС във външен план по отношение на дадена трета държава не е пречка държавите членки да упражняват компетентността си по същия въпрос по отношение на други трети държави. Например ЕС има споразумение в областта на въздухоплаването с Швейцария от повече от 20 години²⁹, което урежда правата на въздушно движение. Съществуването на това споразумение не е попречило на държавите членки да сключват споразумения относно правата на въздушно движение с други трети държави.
38. Следователно фактът, че в конкретния случай със Споразумението за търговия и сътрудничество с Обединеното кралство Съветът е решил да избере споразумение, сключено само от ЕС, не е пречка държавите членки да продължат да упражняват националната си компетентност по отношение на други трети държави в същата област на потенциална компетентност на ЕС. Упражняването от страна на ЕС на потенциалната му компетентност в съответната област по отношение на Обединеното кралство не води до изключителни права в отношенията му с други трети държави, нито до изключителни права в областта на правата на въздушно движение по отношение на други трети държави, както ако тази компетентност би била упражнена във вътрешен план. Поради това държавите членки си запазват свободата да продължат да сключват международни споразумения в тези области на споделена компетентност с трети държави, различни от Обединеното кралство, при същите условия, както преди подписването на Споразумението за търговия и сътрудничество. Както е обяснено по-горе в точка 10, тази възможност е изрично потвърдена в съображение 15 и член 10 от решението за подписване.

²⁹ Споразумение между Европейската общност и Конфедерация Швейцария по въпроси на въздушния транспорт, подписано на 21 юни 1999 г. (ОВ L 114, 30.4.2002 г., стр. 73).

Ж. Разпоредби относно евентуалните т.нар. „допълващи споразумения“ с държавите членки

39. Споразумението за търговия и сътрудничество предвижда или не изключва възможността държавите членки да сключват двустранни споразумения с Обединеното кралство по конкретни въпроси от обхвата на споразумението в областите на въздушния транспорт, административното сътрудничество в областта на митниците и ДДС и социалната сигурност³⁰. Държавите членки могат да направят това, при условие че тези споразумения са съвместими с правото на ЕС, не накърняват действието на споразумението и във всяко друго отношение отговарят на условията, посочени в членове 6—8 от решението за подписване, което предвижда вътрешен механизъм за информация и сътрудничество между държавите членки и Комисията, чиято върхна точка е възможността да бъде разрешено встъпването в двустранни договорености или споразумения, които държавите членки биха могли да сключат с Обединеното кралство в тези области.
40. Този вътрешен механизъм е израз на задължението на държавите членки за лоялно сътрудничество (член 4, параграф 3 от ДЕС)³¹, което е общоприложимо и не зависи от това дали съответната компетентност е изключителна³². Въз основа на това държавите членки са длъжни да се въздържат от всякакви действия, които биха могли да застрашат постигането на целите на ЕС, и да гарантират, че тези договорености или споразумения са съвместими и не накърняват действието на Споразумението за търговия и сътрудничество. Доколкото очертава и структурира възможността някои двустранни споразумения да допълват Споразумението за търговия и сътрудничество (т. нар. „допълващи споразумения“), което е разрешено или не е забранено от самото споразумение, този вътрешен механизъм е израз и на факта, че споразумението е част от правото на ЕС, има обвързващ характер в съответствие с член 216, параграф 2 от ДФЕС и следователно има предимство.

³⁰ Вж. член AIRTRN.3 и член 41 от Протокола за ДДС.

³¹ Член 4, параграф 3 от ДЕС: *„По силата на принципа на лоялното сътрудничество, Съюзът и държавите членки при пълно взаимно зачитане си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите. Държавите членки вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза. Държавите членки съдействат на Съюза при изпълнението на неговите задачи и се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Съюза“.*

³² Дело С-246/07, *Комисия/Швеция*, решение на Съда (голям състав) от 20 април 2010 г., EU:C:2010:203, точка 71.

41. Наличието на вътрешен механизъм не зависи от естеството на съответната компетентност. Ако се вземат за пример правата на въздушно движение, в Споразумението за търговия и сътрудничество ЕС упражнява своята външна компетентност по отношение на някои права на движение спрямо Обединеното кралство. Някои двустранни споразумения, допълващи Споразумението за търговия и сътрудничество, са разрешени от самото споразумение в съответствие с определените в него условия³³. Самото споразумение изрично забранява по-нататъшни допълващи споразумения (член AIRTRAN.23)³⁴. Вътрешният механизъм за оправомощаване, предвиден в член 6 от решението за подписване, урежда начина за оторизиране на разрешените допълващи споразумения. Следователно, поне що се отнася до допълващите споразумения относно правата на въздушно движение, механизмът за разрешение не е само израз на задължението за лоялно сътрудничество. Той е необходим и защото споделяната, но неупражнена дотогава външна компетентност по отношение на правата на въздушно движение спрямо Обединеното кралство вече се урежда от разпоредбите на Споразумението за търговия и сътрудничество, което има предимство, и е въпрос от изключителната компетентност на ЕС по отношение на Обединеното кралство. Както обаче бе посочено в точки 37—38 по-горе и изрично потвърдено в съображение 15 и в член 10 от решението за подписване, компетентността на Съюза не е изключителна по отношение на други трети държави.

³³ Член AIRTRN.3 (5), параграф 5 от СТС: „*взаимно предоставените в съответствие с параграф 4 права (т.е. допълващи споразумения) се уреждат от разпоредбите на настоящия дял.*“

³⁴ „*Обединеното кралство и държава членка не могат да си предоставят взаимно никакви права във връзка с въздушния транспорт до, от или в рамките на съответните си територии, различни от изрично посочените в настоящия дял, както е предвидено в член AIRTRN.3, параграфи 4 и 9 [права на движение].*“

42. Накрая, ПСС използва възможността да изясни, както направи на заседанието на Корепер от 22 януари 2021 г., че в разрез с изявлението на Комисията за протокола от заседанието на Съвета от 29 декември 2020 г. във връзка с приемането на решението за подписването³⁵, тя не вижда никаква правна пречка правен акт, основан на членове 217 и 218 от ДФЕС, като решението за подписване или бъдещото решение на Съвета за сключване на споразуменията, да съдържа такъв вътрешен механизъм за разрешаване на двустранни договорености или споразумения между отделните държави членки и Обединеното кралство. Тези вътрешни механизми за разрешаване или оправомощаване могат да бъдат установени в правен акт, приет въз основа на същественото материалноправно основание за съответния сектор (т.е. законодателен акт), или в правен акт, приет от Съвета за подписване и сключване на международни споразумения³⁶.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

43. В заключение Правната служба на Съвета потвърждава становището си, че тъй като Споразумението за търговия и сътрудничество обхваща само области, в които ЕС разполага с изключителна или потенциална компетентност, то може да бъде сключено като споразумение само с ЕС въз основа на член 217 от ДФЕС. Съветът реши да избере този вариант при приемането на решението за подписване на 29 декември 2020 г.

³⁵ Док. 5525/20 ADD 1.

³⁶ Правната служба на Съвета припомня, че в член 4 от Решението на Съвета относно сключването на Споразумението за оттегляне е установен подобен вътрешен механизъм във връзка със споразуменията в области от компетентността на ЕС, които някои държави членки имат право да сключат с Обединеното кралство при посочените в тази разпоредба условия (вж. Решение (ЕС) 2020/135 на Съвета от 30 януари 2020 г. относно сключването на Споразумението за оттегляне на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, ОВ L 29, 31.1.2020 г., стр. 1).