



Βρυξέλλες, 25 Ιανουαρίου 2021
(OR. en)

5591/21

LIMITE

JUR 43
UK 25

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ¹

Αποστολέας: Νομική Υπηρεσία

Θέμα: Συμφωνία εμπορίου και συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας, αφενός, και του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, αφετέρου

- Συμφωνία με αποκλειστικό αντισυμβαλλόμενο την ΕΕ
- Άσκηση από την ΕΕ της δυνητικής αρμοδιότητά της

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Κατά τη συνεδρίαση της EMA στις 23 Νοεμβρίου 2020, ο εκπρόσωπος της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου (ΝΥΣ) προέβη σε προφορική παρέμβαση σχετικά με τη νομική φύση της —τελούσας τότε υπό διαπραγμάτευση— μελλοντικής συμφωνίας με το Ηνωμένο Βασίλειο, και πιο συγκεκριμένα σχετικά με το ζήτημα του μεικτού χαρακτήρα της και το ζήτημα του κατά πόσον η μελλοντική συμφωνία θα μπορούσε να συναφθεί με αποκλειστικό αντισυμβαλλόμενο την ΕΕ, μέσω της άσκησης από την ΕΕ της λεγόμενης δυνητικής αρμοδιότητάς της. Εν τω μεταξύ, η συμφωνία εμπορίου και συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και της Ευρατόμ, αφενός, και του Ηνωμένου Βασιλείου, αφετέρου, υπεγράφη στις 30 Δεκεμβρίου 2020 (στο εξής: συμφωνία εμπορίου και συνεργασίας).

¹ Στο παρόν έγγραφο περιέχονται νομικές γνωμοδοτήσεις που προστατεύονται δυνάμει του άρθρου 4 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Μαΐου 2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, και δεν έχουν δημοσιοποιηθεί από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Συμβούλιο επιφυλάσσεται παντός νομίμου δικαιώματός του σε περίπτωση μη εξουσιοδοτημένης δημοσίευσής του.

2. Κατόπιν αιτήματος διαφόρων αντιπροσωπιών, που διατυπώθηκε συγκεκριμένα κατά τη συνεδρίαση της Ομάδας «Ηνωμένο Βασίλειο» στις 13 Ιανουαρίου 2021, η ανά χειράς γνωμοδότηση επιβεβαιώνει και αναπτύσσει γραπτώς τις απαντήσεις που εδόθησαν ήδη προφορικώς από τη ΝΥΣ. Η γνωμοδότηση επικεντρώνεται ειδικότερα στο ζήτημα της άσκησης από την ΕΕ της δυνητικής της αρμοδιότητας σε εξωτερικό επίπεδο —δηλαδή της άσκησης της αρμοδιότητάς της σε τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας που δεν καλύπτονται από κοινούς κανόνες κατά την έννοια του άρθρου 3 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ και τη συναφή με αυτό νομολογία— και στις έννομες συνέπειες μιας τέτοιας άσκησης αρμοδιοτήτων.
3. Λόγω των στενών χρονικών περιθωρίων στο πλαίσιο της εν εξελίξει διαδικασίας σύναψης, η παρούσα γνωμοδότηση επικεντρώνεται στη συμφωνία εμπορίου και συνεργασίας και δεν εξετάζει διεξοδικά όλες τις πτυχές της, ούτε παρέχει πλήρη και λεπτομερή ανάλυση των αρμοδιοτήτων.

II. ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

4. Στις 25 Φεβρουαρίου 2020 το Συμβούλιο εξέδωσε την απόφασή του² με την οποία εγκρίθηκε η έναρξη διαπραγματεύσεων για μελλοντική συμφωνία με το Ηνωμένο Βασίλειο, στην οποία προσαρτήθηκαν οι οδηγίες διαπραγμάτευσης³. Επιπλέον, με την εν λόγω απόφαση η Επιτροπή ορίστηκε διαπραγματευτής της ΕΕ. Παράλληλα, το Συμβούλιο και οι αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών καταχώρισαν δήλωση⁴ στα πρακτικά του Συμβουλίου. Στη δήλωση αυτή, οι αντιπρόσωποι των κρατών μελών εξουσιοδότησαν την Επιτροπή να διεξαγάγει διαπραγματεύσεις στους τομείς της μελλοντικής σχέσης που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες των κρατών μελών και επισήμαναν ότι το ζήτημα του κατά πόσον η νέα συμφωνία θα συναπτόταν από την ΕΕ ή από την ΕΕ και τα κράτη μέλη της απέμενε να καθοριστεί κατά το πέρας των διαπραγματεύσεων⁵.

² Απόφαση (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/266 του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 2020, με την οποία εγκρίνεται η έναρξη διαπραγματεύσεων με το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας για νέα συμφωνία εταιρικής σχέσης (ΕΕ L 58 της 27.2.2020, σ. 53).

³ Έγγρ. 5870/20 ADD 1 REV 3, Παράρτημα της απόφασης του Συμβουλίου με την οποία εγκρίνεται η έναρξη διαπραγματεύσεων με το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας για νέα συμφωνία εταιρικής σχέσης, 25 Φεβρουαρίου 2020.

⁴ Παράρτημα Β του εγγρ. 6239/20.

⁵ «[Ο]ι αντιπρόσωποι των κρατών μελών εξουσιοδοτούν την Επιτροπή να διεξαγάγει διαπραγματεύσεις στους τομείς [...] που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες των κρατών μελών [...]» και «το κατά πόσον η [...] συμφωνία [...] θα συναφθεί από την Ένωση ή από την Ένωση και τα κράτη μέλη της θα καθοριστεί κατά το πέρας των διαπραγματεύσεων.» (η υπογράμμιση δική μας).

5. Οι διαπραγματεύσεις, οι οποίες ολοκληρώθηκαν στις 24 Δεκεμβρίου 2020, κατέληξαν σε τρεις συμφωνίες: τη συμφωνία εμπορίου και συνεργασίας· τη συμφωνία μεταξύ της ΕΕ και του Ηνωμένου Βασιλείου σχετικά με διαδικασίες ασφαλείας για την ανταλλαγή και την προστασία διαβαθμισμένων πληροφοριών, η οποία συμπληρώνει τη συμφωνία εμπορίου και συνεργασίας· και μια συμφωνία μεταξύ της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ευρατόμ για συνεργασία σχετικά με τις ασφαλείς και ειρηνικές χρήσεις της πυρηνικής ενέργειας. Όπως προαναφέρθηκε, η παρούσα γνωμοδότηση επικεντρώνεται στην πρώτη συμφωνία.
6. Σύμφωνα με το πρώτο άρθρο της, η συμφωνία εμπορίου και συνεργασίας *«θέτει τη βάση για μια ευρεία σχέση μεταξύ [της ΕΕ και του Ηνωμένου Βασιλείου], σε ένα πλαίσιο ευημερίας και καλής γειτονίας που χαρακτηρίζεται από στενές ειρηνικές σχέσεις βασιζόμενες στη συνεργασία, με σεβασμό στην αυτονομία και την κυριαρχία των Μερών»*⁶. Στην απόφασή του για την υπογραφή τη συμφωνίας, το Συμβούλιο τη χαρακτήρισε ως *«τη βάση για μια ευρεία σχέση μεταξύ της [ΕΕ] και του Ηνωμένου Βασιλείου, η οποία συνεπάγεται αμοιβαία δικαιώματα και υποχρεώσεις, κοινές δράσεις και ειδικές διαδικασίες»*, διατύπωση που ταυτίζεται με αυτή του άρθρου 217 ΣΛΕΕ σχετικά με τις συμφωνίες σύνδεσης, επί τη βάσει του οποίου το Συμβούλιο επέλεξε να υπογράψει τη συμφωνία εμπορίου και συνεργασίας με το Ηνωμένο Βασίλειο⁷.
7. Η συμφωνία εμπορίου και συνεργασίας με το Ηνωμένο Βασίλειο θεσπίζει ρυθμίσεις που καλύπτουν ευρύ φάσμα τομέων, όπως οι εμπορευματικές συναλλαγές, οι υπηρεσίες, οι επενδύσεις, το ψηφιακό εμπόριο, οι κινήσεις κεφαλαίων και οι πληρωμές, η διανοητική ιδιοκτησία, οι δημόσιες συμβάσεις, η ενέργεια, οι αεροπορικές και οδικές μεταφορές, η αλιεία, ο συντονισμός της κοινωνικής ασφάλισης, η απουσία θεωρήσεων για επισκέψεις βραχείας διάρκειας (δεύτερο μέρος της συμφωνίας), η συνεργασία στον τομέα επιβολής του νόμου και η δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις (τρίτο μέρος), η θεματική συνεργασία (υγειονομική ασφάλεια και ασφάλεια στον κυβερνοχώρο) (τέταρτο μέρος) και η συμμετοχή σε προγράμματα της ΕΕ (πέμπτο μέρος).

⁶ Βλ. άρθρο COMPROV.1 (Σκοπός) της συμφωνίας. Η διατύπωση αυτή είναι παρόμοια με εκείνη του άρθρου 8 παράγραφος 1 ΣΕΕ σχετικά με τις σχέσεις της ΕΕ με τις γειτονικές χώρες.

⁷ Βλ. αιτιολογική σκέψη 5 της απόφασης (ΕΕ) 2020/2252 του Συμβουλίου, της 29ης Δεκεμβρίου 2020, για την υπογραφή, εξ ονόματος της Ένωσης, και την προσωρινή εφαρμογή της συμφωνίας εμπορίου και συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας, αφενός, και του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, αφετέρου, και της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας σχετικά με διαδικασίες ασφαλείας για την ανταλλαγή και την προστασία διαβαθμισμένων πληροφοριών (ΕΕ L 444 της 31.12.2020, σ. 2).

Η συμφωνία στηρίζεται σε διατάξεις που διασφαλίζουν ένα κοινό θεσμικό πλαίσιο (πρώτο μέρος της συμφωνίας), συμπεριλαμβανομένου ενός μηχανισμού επίλυσης διαφορών (έκτο μέρος), και ισότιμους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των μερών. Η συμφωνία περιλαμβάνει 49 παραρτήματα και τρία πρωτόκολλα: ένα πρωτόκολλο για τη διοικητική συνεργασία και την καταπολέμηση της απάτης στον τομέα του φόρου προστιθέμενης αξίας και για την αμοιβαία συνδρομή για την είσπραξη απαιτήσεων σχετικών με φόρους και δασμούς· ένα πρωτόκολλο για την αμοιβαία διοικητική συνδρομή σε τελωνειακά ζητήματα· και ένα πρωτόκολλο σχετικά με τον συντονισμό της κοινωνικής ασφάλισης.

Η συμφωνία προβλέπει στο δεύτερο άρθρο της ότι οι μελλοντικές διμερείς συμφωνίες μεταξύ της ΕΕ και του Ηνωμένου Βασιλείου «συνιστούν συμπληρωματικές συμφωνίες στην παρούσα συμφωνία, εκτός εάν προβλέπεται διαφορετικά στις εν λόγω συμφωνίες» και ότι «[ο]ι εν λόγω συμπληρωματικές συμφωνίες αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των συνολικών διμερών σχέσεων που διέπονται από την παρούσα συμφωνία και συνιστούν τμήμα του συνολικού πλαισίου»⁸.

8. Στις 29 Δεκεμβρίου 2020 το Συμβούλιο εξέδωσε την απόφαση (ΕΕ) 2020/2252 για την υπογραφή, εξ ονόματος της Ένωσης, και την προσωρινή εφαρμογή της συμφωνίας εμπορίου και συνεργασίας και της συμφωνίας ασφαλείας πληροφοριών («απόφαση για την υπογραφή»)⁹.
9. Με την απόφαση αυτή, το Συμβούλιο, «[λ]όγω του εξαιρετικού και μοναδικού χαρακτήρα της συμφωνίας εμπορίου και συνεργασίας, η οποία αποτελεί συνολική συμφωνία με χώρα η οποία αποχώρησε από την Ένωση, [...] [αποφάσισε] να κάνει χρήση της δυνατότητας της Ένωσης να ασκήσει την εξωτερική της αρμοδιότητα έναντι του Ηνωμένου Βασιλείου» (αιτιολογική σκέψη 6). Ως εκ τούτου, το Συμβούλιο προέβη στην πολιτική επιλογή να συναφθεί η συμφωνία εμπορίου και συνεργασίας ως συμφωνία με αποκλειστικό αντισυμβαλλόμενο την ΕΕ. Τούτο μνημονεύεται ρητώς στην απόφαση για την υπογραφή.

⁸ Βλ. άρθρο COMPROV.2 (Συμπληρωματικές συμφωνίες).

⁹ Βλ. υποσημείωση 7 ανωτέρω.

Οι λόγοι αυτής της πολιτικής επιλογής επεξηγούνται στην αιτιολογική σκέψη 6 —«λόγω του εξαιρετικού και μοναδικού χαρακτήρα της [συμφωνίας]»—, αλλά επίσης, έμμεσα, στην αιτιολογική σκέψη 16 της απόφασης για την υπογραφή, κατά την οποία η απόφαση του Συμβουλίου για προσωρινή εφαρμογή της συμφωνίας αιτιολογείται από το γεγονός ότι αφορά «χώρα η οποία αποχώρησε από την Ένωση», με συνέπεια το Ηνωμένο Βασίλειο να «βρίσκεται σε διαφορετική και εξαιρετική κατάσταση έναντι της Ένωσης σε σύγκριση με άλλες τρίτες χώρες». Πράγματι, το επίπεδο συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και του Ηνωμένου Βασιλείου επρόκειτο να μειωθεί από ένα πολύ υψηλό επίπεδο στο τέλος της μεταβατικής περιόδου — κατά τη διάρκεια της οποίας το κεκτημένο της ΕΕ εξακολουθούσε να εφαρμόζεται στο Ηνωμένο Βασίλειο— σε χαμηλότερο επίπεδο συνεργασίας μετά τη λήξη της εν λόγω περιόδου, με συνέπεια την πρόκληση διαταραχής, η σοβαρότητα της οποίας θα μπορούσε να περιοριστεί μέσω της προσωρινής εφαρμογής της συμφωνίας εμπορίου και συνεργασίας.

10. Οι συνέπειες και τα όρια της ανωτέρω πολιτικής επιλογής προσδιορίζονται ρητώς στην αιτιολογική σκέψη 15 και στο άρθρο 10 της απόφασης για την υπογραφή, όπου αναφέρεται ότι «[η] άσκηση της αρμοδιότητας της Ένωσης μέσω της συμφωνίας εμπορίου και συνεργασίας δεν θα θίγει τις αντίστοιχες αρμοδιότητες της Ένωσης και των κρατών μελών όσον αφορά οιοσδήποτε υπό εξέλιξη ή μελλοντικές διαπραγματεύσεις ή υπογραφή ή σύναψη διεθνών συμφωνιών με οποιαδήποτε άλλη τρίτη χώρα, ή σε σχέση με τυχόν μελλοντικές διαπραγματεύσεις ή υπογραφή ή σύναψη οποιωνδήποτε συμπληρωματικών συμφωνιών [της συμφωνίας εμπορίου και συνεργασίας]».
11. Στις 25 Δεκεμβρίου 2020 η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για τη σύναψη της συμφωνίας εμπορίου και συνεργασίας¹⁰. Οι συζητήσεις στο πλαίσιο του Συμβουλίου σχετικά με την πρόταση αυτή βρίσκονται σε εξέλιξη.

¹⁰ COM (2020) 856 final.

III. NΟΜΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

12. Η ΝΥΣ κλήθηκε να γνωμοδοτήσει σχετικά με τη νομική φύση της συμφωνίας εμπορίου και συνεργασίας, και ειδικότερα σχετικά με το ζήτημα της άσκησης από την ΕΕ της δυνητικής της αρμοδιότητας, το ζήτημα του κατά πόσον η συμφωνία μπορεί να συναφθεί με αποκλειστικό αντισυμβαλλόμενο την ΕΕ και το ζήτημα των έννομων συνεπειών που συνεπάγεται μια τέτοια άσκηση αρμοδιοτήτων για τα κράτη μέλη. Όπως επισημάνθηκε στο σημείο 3 ανωτέρω, η ΝΥΣ δεν θα εξετάσει κάθε τίτλο της συμφωνίας και δεν θα προβεί σε πλήρη και λεπτομερή ανάλυση των αρμοδιοτήτων.

A. Αποκλειστικές και συντρέχουσες αρμοδιότητες της ΕΕ, όπως έχουν ερμηνευθεί από το Δικαστήριο

13. Σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ, η ΕΕ έχει αποκλειστική αρμοδιότητα στους ακόλουθους ιδίως τομείς: τελωνειακή ένωση, θέσπιση των κανόνων ανταγωνισμού που είναι αναγκαίοι για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, διατήρηση των βιολογικών πόρων της θάλασσας στο πλαίσιο της κοινής αλιευτικής πολιτικής και κοινή εμπορική πολιτική.
14. Σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ, η ΕΕ «έχει επίσης αποκλειστική αρμοδιότητα για τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας [...] κατά το μέτρο που ενδέχεται να επηρεάσει τους κοινούς κανόνες ή να μεταβάλει την εμβέλειά τους». Όπως διευκρίνισε το Δικαστήριο στην απόφασή του στην υπόθεση «Σύμβαση για τα δικαιώματα των ραδιοτηλεοπτικών οργανισμών»¹¹, το τελευταίο αυτό χωρίο του άρθρου 3 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ συνιστά κωδικοποίηση της ούτω καλούμενης νομολογίας AETR ή ERTA¹².

¹¹ Υπόθεση C- 114/12, Επιτροπή κατά Συμβουλίου («Σύμβαση για τα δικαιώματα των ραδιοτηλεοπτικών οργανισμών»), απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 4ης Σεπτεμβρίου 2014, EU:C:2014:2151, σκέψεις 66 και 67. Βλ. επίσης γνωμοδότηση 1/13 του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 14ης Οκτωβρίου 2014, Σύμβαση περί απαγωγής παιδιών, EU:C:2014:2303, σκέψεις 69 έως 74.

¹² Υπόθεση 22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου («ERTA»), απόφαση της 31ης Μαρτίου 1971, EU:C:1971:32, σκέψεις 17 έως 19: «17. Ειδικότερα, κάθε φορά που, για την εφαρμογή μιας προβλεπόμενης από τη Συνθήκη κοινής πολιτικής, η Κοινότητα εκδίδει διατάξεις οι οποίες θεσπίζουν, με οποιαδήποτε μορφή, κοινούς κανόνες, τα κράτη μέλη δεν έχουν πλέον το δικαίωμα, άσχετα αν δρουν ατομικά ή ακόμα και συλλογικά, να αναλαμβάνουν έναντι τρίτων κρατών υποχρεώσεις που θίγουν αυτούς τους κανόνες. 18. Πράγματι, μετά την προοδευτική θέσπιση αυτών των κοινών κανόνων, μόνο η Κοινότητα είναι σε θέση να αναλάβει και να εκτελέσει, στο σύνολο των τομέων εφαρμογής της κοινοτικής έννομης τάξης, τις υποχρεώσεις που έχουν αναληφθεί έναντι τρίτων κρατών. 19. Επομένως, το σύστημα των εσωτερικών μέτρων της Κοινότητας δεν μπορεί να διαχωριστεί, κατά την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης, από εκείνο των εξωτερικών σχέσεων.»

15. Όσον αφορά τις συντρέχουσες αρμοδιότητες, στο άρθρο 4 παράγραφοι 1 και 2 ΣΛΕΕ προβλέπονται τα εξής:

«1. Η Ένωση έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα κράτη μέλη όταν οι Συνθήκες της απονέμουν αρμοδιότητα μη επιίπτουσα στους τομείς των άρθρων 3 και 6.

2. Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης και των κρατών μελών αφορούν τους εξής κύριους τομείς:

α) την εσωτερική αγορά, [...]

ε) το περιβάλλον,

στ) την προστασία των καταναλωτών,

ζ) τις μεταφορές, [...]

θ) την ενέργεια,

ι) τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης,

ια) τις κοινές προκλήσεις για την ασφάλεια στον τομέα της δημόσιας υγείας, [...]

16. Το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως επισημάνει ότι οι δεσμεύσεις που αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη ενδέχεται να επηρεάσουν τους κοινούς κανόνες της Ένωσης ή να μεταβάλουν την εμβέλειά τους, κίνδυνος που δικαιολογεί αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα της Ένωσης δυνάμει του άρθρου 3 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ, όταν οι δεσμεύσεις αυτές επιπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των εν λόγω κανόνων της ΕΕ¹³.

17. Η κατάφαση ενός τέτοιου κινδύνου δεν προϋποθέτει πλήρη σύμπτωση μεταξύ του τομέα που καλύπτεται από τις (υφιστάμενες ή σκοπούμενες) διεθνείς δεσμεύσεις και του τομέα ο οποίος καλύπτεται από τη νομοθεσία της Ένωσης. Ειδικότερα, η εμβέλεια των κοινών κανόνων της Ένωσης ενδέχεται να επηρεαστεί ή να μεταβληθεί λόγω διεθνών δεσμεύσεων οσάκις οι δεσμεύσεις αυτές επιπίπτουν σε τομέα που ήδη καλύπτεται σε μεγάλο βαθμό από τέτοιους κανόνες. Εξάλλου, η ύπαρξη ενός τέτοιου κινδύνου επηρεασμού μπορεί να διαπιστωθεί οσάκις, χωρίς κατ' ανάγκην να έρχονται σε αντίθεση προς τους κοινούς κανόνες της Ένωσης, οι σχετικές διεθνείς δεσμεύσεις ενδέχεται να επηρεάζουν την έννοια, το περιεχόμενο και την αποτελεσματικότητα των κανόνων αυτών¹⁴.

¹³ Γνωμοδότηση 2/91 του Δικαστηρίου της 19ης Μαρτίου 1993, ΔΟΕ, EU:C:1993:106, σκέψη 25· υπόθεση C-467/98, Επιτροπή κατά Δανίας («Open Skies»), απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Νοεμβρίου 2002, EU:C:2002:625, σκέψη 82· και γνωμοδότηση 1/03 του Δικαστηρίου (ολομέλεια) της 7ης Φεβρουαρίου 2006, Σύμβαση του Λουγκάνο, EU:C:2006:81, σκέψεις 120 έως 126.

¹⁴ Βλ. γνωμοδότηση 2/91 ΔΟΕ (όπ.π., υποσημείωση 13), σκέψεις 25 και 26· απόφαση στην υπόθεση «Open Skies» (όπ.π., υποσημείωση 13), σκέψη 82· γνωμοδότηση 1/03 Σύμβαση του Λουγκάνο (όπ.π., υποσημείωση 13), σκέψεις 120 και 126· απόφαση στην υπόθεση «Σύμβαση για τα δικαιώματα των ραδιοηλεκτρονικών οργανισμών» (όπ.π., υποσημείωση 11), σκέψεις 68 έως 73· καθώς και συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-626/15 και C-659/16, Επιτροπή κατά Συμβουλίου («Weddell»), απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 20ής Νοεμβρίου 2018, EU:C:2018:925, σκέψεις 113 και 114 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

Κατά την ανάλυση της σχέσης μεταξύ της επίμαχης διεθνούς πράξης και των σχετικών κανόνων της ΕΕ πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι τομείς που καλύπτονται, αντιστοίχως, από τους κανόνες του δικαίου της ΕΕ και από τις διατάξεις της εν λόγω πράξης, οι προβλέψιμες προοπτικές εξέλιξής τους, καθώς και η φύση και το περιεχόμενο αυτών των κανόνων και διατάξεων, προκειμένου να εξακριβώνεται αν η επίμαχη συμφωνία ενδέχεται να θίξει την ενιαία και ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων της Ένωσης και την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος που αυτοί καθιερώνουν¹⁵.

B. Συνέπειες των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της ΕΕ στα κράτη μέλη

18. Η άσκηση από την ΕΕ της αρμοδιότητάς της σε εσωτερικό επίπεδο έχει συνέπειες για τα κράτη μέλη στον βαθμό που, εάν η ΕΕ αποκτήσει με τον τρόπο αυτό αποκλειστική αρμοδιότητα, τα κράτη μέλη δεν μπορούν πλέον να αναλαμβάνουν διεθνείς δεσμεύσεις εκτός του πλαισίου των θεσμικών οργάνων της ΕΕ στους τομείς που εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ¹⁶.
19. Αντιστρόφως, σε εσωτερικό επίπεδο, όταν η ΕΕ δεν έχει (ακόμη) ασκήσει τις συντρέχουσες αρμοδιότητές της σε ορισμένο τομέα, τα κράτη μέλη δύνανται να συνεχίσουν να ασκούν τις αρμοδιότητές τους στον τομέα αυτό «κατά το μέτρο που η Ένωση δεν έχει ασκήσει τη δική της» (άρθρο 2 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ). Το ίδιο ισχύει, σε εξωτερικό επίπεδο, όταν από την ανάλυση μιας (σκοπούμενης) διεθνούς δεσμεύσεως προκύπτει ότι δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις αποκλειστικότητας του άρθρου 3 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ, όπως έχουν ερμηνευθεί από το Δικαστήριο στην εκτενή νομολογία του σχετικά με τις εξωτερικές αρμοδιότητες (βλ. σημεία 16 και 17 ανωτέρω), και ότι, κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη εξακολουθούν να μπορούν να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σε εξωτερικό επίπεδο.

¹⁵ Βλ. γνωμοδότηση 3/15 του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 14ης Φεβρουαρίου 2017, *Δικαιώματα πρόσβασης*, EU:C:2017:114, σκέψη 108 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

¹⁶ Γνωμοδότηση 2/91 ΔΟΕ (όπ.π., υποσημείωση 13), σκέψεις 25 και 26· απόφαση στην υπόθεση «*Open Skies*» (όπ.π., υποσημείωση 13), σκέψη 82.

20. Για παράδειγμα, η ΕΕ δεν έχει θεσπίσει ακόμη κοινούς εσωτερικούς κανόνες όσον αφορά τα δικαιώματα εναέριας κυκλοφορίας που χορηγούνται σε τρίτες χώρες. Ως εκ τούτου, η αρμοδιότητα σύναψης συμφωνιών με τρίτες χώρες για τα θέματα αυτά δεν έχει καταστεί αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ¹⁷ και μπορεί να ασκηθεί είτε από τα κράτη μέλη είτε από την ΕΕ¹⁸.

Γ. Μεικτός χαρακτήρας των διεθνών συμφωνιών: υποχρεωτικός ή προαιρετικός

21. Υπενθυμίζεται ότι, σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας (άρθρο 5 ΣΕΕ), μια διεθνής συμφωνία είναι μεικτή, δηλαδή υπογράφεται και συνάπτεται τόσο από την ΕΕ όσο και από τα κράτη μέλη της, εάν αφορά αρμοδιότητες που ανήκουν τόσο στην ΕΕ όσο και στα κράτη μέλη της.
22. Στην πράξη, ο μεικτός χαρακτήρας είναι δύο ειδών: υποχρεωτικός ή προαιρετικός.

Ο μεικτός χαρακτήρας είναι υποχρεωτικός όταν, πέραν των τομέων αρμοδιότητας της ΕΕ, η σκοπούμενη συμφωνία καλύπτει έναν ή περισσότερους τομείς που δεν εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της ΕΕ, δηλαδή όταν οι Συνθήκες δεν έχουν απονεμίσει αρμοδιότητες στην ΕΕ στον συγκεκριμένο τομέα. Στην περίπτωση αυτή, δεν χωρεί πολιτική επιλογή: η συμφωνία πρέπει να συναφθεί τόσο από την ΕΕ όσο και από τα κράτη μέλη της.

Ο μεικτός χαρακτήρας είναι προαιρετικός όταν η σκοπούμενη συμφωνία καλύπτει έναν ή περισσότερους τομείς στους οποίους η Ένωση έχει συντρέχουσες αρμοδιότητες που είναι δυνητικές, δηλαδή δεν έχουν ακόμη ασκηθεί ή δεν καλύπτονται ακόμη από κοινούς κανόνες της ΕΕ ως προς τους οποίους η σκοπούμενη συμφωνία θα έχει συνέπειες, όπως αναφέρεται στο άρθρο 3 παράγραφος 2 [ΣΛΕΕ] και στη συναφή με αυτό νομολογία. Στην περίπτωση αυτή, η συμφωνία μπορεί να συναφθεί είτε από την ΕΕ και τα κράτη μέλη της είτε αποκλειστικά από την ΕΕ. Ανάλογα με το αν το Συμβούλιο αποφασίσει να ασκήσει όλες τις δυνητικές αρμοδιότητες της ΕΕ ή όχι, η συμφωνία θα αποτελεί συμφωνία με αποκλειστικό αντισυμβαλλόμενο την ΕΕ ή μεικτή συμφωνία. Πρόκειται για πολιτική επιλογή η οποία πρέπει να γίνει από το Συμβούλιο βάσει των σχετικών διατάξεων της Συνθήκης που απονέμουν αρμοδιότητα στην ΕΕ.

¹⁷ Απόφαση στην υπόθεση «Open Skies» (όπ.π., υποσημείωση 13), σκέψεις 90 έως 92.

¹⁸ Βλ. συμβολή της ΝΥΣ σχετικά με τον κανονισμό περί ανταγωνισμού στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών που περιέχεται στο έγγραφο 5990/18, σημεία 23 και 24.

23. Στη γνωμοδότησή του σχετικά με τη ΣΕΣ με τη Σιγκαπούρη¹⁹, το Δικαστήριο έδωσε διευκρινίσεις σχετικά με την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών στον τομέα των εμπορικών συναλλαγών και των επενδύσεων. Το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το μεγαλύτερο μέρος της συμφωνίας ελεύθερων συναλλαγών με τη Σιγκαπούρη ενέπιπτε στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ, είτε επειδή καλυπτόταν από την κοινή εμπορική πολιτική, συμπεριλαμβανομένων των άμεσων ξένων επενδύσεων, όπως ορίζεται στο άρθρο 207 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ, είτε επειδή καλυπτόταν από την κοινή πολιτική μεταφορών (άρθρο 91 και άρθρο 100 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ)²⁰.
24. Στην ίδια γνωμοδότηση, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι οι άμεσες ξένες επενδύσεις εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ. Ωστόσο, στον βαθμό που οι διατάξεις της ΣΕΣ αφορούσαν έμμεσες επενδύσεις (δηλαδή επενδύσεις χαρτοφυλακίου), αυτές ενέπιπταν σε «*συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ένωσης και των κρατών μελών βάσει του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2, στοιχείο α', ΣΛΕΕ*»²¹. Όσον αφορά την ενδεχόμενη άσκηση αυτής της δυνητικής συντρέχουσας αρμοδιότητας, το Δικαστήριο διευκρίνισε στην απόφασή του στην υπόθεση *Weddell* ότι «*[...] το γεγονός και μόνον ότι μια ενέργεια της [ΕΕ] στη διεθνή σκηνή εμπίπτει σε συντρέχουσα μεταξύ της ίδιας και των κρατών μελών αρμοδιότητα δεν αποκλείει τη δυνατότητα επιτεύξεως στο εσωτερικό του Συμβουλίου της απαιτούμενης πλειοψηφίας προκειμένου η [ΕΕ] να ασκήσει μόνη της αυτήν την εξωτερική αρμοδιότητα*»²².
25. Σε περίπτωση προαιρετικού μεικτού χαρακτήρα, όταν η ΕΕ έχει αρμοδιότητα για τα θέματα που καλύπτονται από μια συμφωνία, εκ των οποίων τουλάχιστον ορισμένα εμπίπτουν στη δυνητική αρμοδιότητά της, η εν λόγω δυνητική αρμοδιότητα μπορεί ακόμη να ασκηθεί από τα κράτη μέλη εφόσον το επιθυμούν. Ωστόσο, το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει, για συγκεκριμένη συμφωνία, να ασκήσει τη δυνητική αρμοδιότητα της ΕΕ βάσει της σχετικής νομικής βάσης της Συνθήκης,²³ σύμφωνα με τους κανόνες ψηφοφορίας που προβλέπονται σε αυτήν. Η άσκηση ή μη της δυνητικής αρμοδιότητας της ΕΕ σε εξωτερικό επίπεδο κατά τη σύναψη συμφωνίας είναι ζήτημα πολιτικής επιλογής του Συμβουλίου²⁴.

¹⁹ Γνωμοδότηση 2/15 του Δικαστηρίου(ολομέλεια) της 16ης Μαΐου 2017, ΣΕΣ με τη Σιγκαπούρη, EU:C:2017:376.

²⁰ Στην περίπτωση των υπηρεσιών μεταφορών, το Δικαστήριο συνήγαγε τούτο από τη νομολογία AETR: βλ. γνωμοδότηση 2/15 ΣΕΣ με τη Σιγκαπούρη(όπ.π., υποσημείωση 19), σκέψεις 170 επ. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι οι υπηρεσίες αεροπορικών μεταφορών δεν καλύπτονταν από τη συμφωνία με τη Σιγκαπούρη· βλ. σκέψη 62 της εν λόγω γνωμοδότησης.

²¹ Γνωμοδότηση 2/15 ΣΕΣ με τη Σιγκαπούρη (όπ.π., υποσημείωση 19), σκέψη 243.

²² Απόφαση στην υπόθεση «*Weddell*» (όπ.π., υποσημείωση 14), σκέψη 126.

²³ Βλ. γνώμη της ΝΥΣ σχετικά με το σύστημα επενδυτικών δικαστηρίων (ICS) της ΣΟΕΣ που περιέχεται στο έγγραφο 12866/19, σημείο 6.

²⁴ Βλ. υπόθεση C-600/14, *Γερμανία κατά Συμβουλίου* («*OTIF*»), απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 5ης Δεκεμβρίου 2017, EU:C:2017:935, σκέψη 68· βλ. επίσης απόφαση στην υπόθεση «*Weddell*» (όπ.π., υποσημείωση 14), σκέψεις 126 και 127.

26. Τούτο πρέπει να διακρίνεται από τις περιπτώσεις υποχρεωτικού μεικτού χαρακτήρα όπου το αντικείμενο μιας συμφωνίας καλύπτει εν μέρει θέματα για τα οποία η ΕΕ έχει αρμοδιότητα και εν μέρει θέματα για τα οποία η ΕΕ δεν έχει καμία αρμοδιότητα. Σε μια τέτοια περίπτωση, όπως αναφέρθηκε στο σημείο 22 ανωτέρω, ο μεικτός χαρακτήρας δεν αποτελεί πολιτική επιλογή αλλά νομική υποχρέωση²⁵.
27. Υπενθυμίζεται ότι η σύναψη μεικτών συμφωνιών παρουσιάζει πολυπλοκότητα από διαδικαστική και πολιτική άποψη, όπως μαρτυρεί η διαδικασία σύναψης πρόσφατων μεικτών συμφωνιών. Πράγματι, η έναρξη ισχύος μιας μεικτής συμφωνίας απαιτεί επικύρωση όχι μόνο από την ΕΕ (σύναψη από το Συμβούλιο, συνήθως μετά την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου), αλλά και από όλα τα κράτη μέλη της σύμφωνα με τους συνταγματικούς τους κανόνες. Συνεπώς, κατ' αρχήν, η ΕΕ θα περιμένει την επικύρωση από όλα τα κράτη μέλη πριν την επικυρώσει η ίδια. Μια τέτοια διαδικασία ενδέχεται να είναι χρονοβόρα και εξαρτάται από την ομαλή διεξαγωγή της επικύρωσης σε όλα τα κράτη μέλη. Αντιθέτως, μια συμφωνία με αποκλειστικό αντισυμβαλλόμενο την ΕΕ χρειάζεται μόνο να επικυρωθεί από την ΕΕ προκειμένου να τεθεί σε ισχύ και μπορεί στην πράξη να συναφθεί εντός συντομότερου χρονικού διαστήματος από ό,τι μια μεικτή συμφωνία.

Δ. Η ιδιαίτερη περίπτωση της συμφωνίας εμπορίου και συνεργασίας με το Ηνωμένο Βασίλειο

28. Από μια συνοπτική εξέταση της συμφωνίας εμπορίου και συνεργασίας, χωρίς εμπειριστατωμένη ανάλυση των διαφόρων τίτλων και διατάξεών της, διαπιστώνεται ότι δεν ανακύπτει περίπτωση υποχρεωτικού μεικτού χαρακτήρα: η ΕΕ έχει αρμοδιότητα σε όλους τους τομείς που καλύπτονται από τη συμφωνία.

²⁵ Βλ. γνωμοδότηση 2/15 ΣΕΣ με τη Σγκαπούρη (ό.π., υποσημείωση 19), σκέψη 292. Βλ., επίσης, γνώμες της ΝΥΣ που περιέχονται στα έγγραφα 12866/19 (ICS της ΣΟΕΣ) και 6442/19 (Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με τη διαιτητική επίλυση διαφορών μεταξύ επενδυτών και κρατών).

29. Σε αυτό το πλαίσιο, η ΝΥΣ υπενθυμίζει ότι, για παράδειγμα, οι διατάξεις που αφορούν το εμπόριο ή την αλιεία οι οποίες περιλαμβάνονται στον πρώτο τομέα του δεύτερου μέρους (Εμπόριο) και στον πέμπτο τομέα του δεύτερου μέρους (Αλιεία) εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ δυνάμει του άρθρου 3 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ. Άλλες διατάξεις της συμφωνίας, για παράδειγμα ο τίτλος II του δεύτερου τομέα (Ασφάλεια πτήσεων) ή το τρίτο μέρος (Συνεργασία στον τομέα επιβολής του νόμου και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις), αφορούν θέματα που έχουν καταστεί αποκλειστικά μέσω της άσκησης [των αρμοδιοτήτων] ή καλύπτονται σε μεγάλο βαθμό από το κεκτημένο της ΕΕ που θα επηρεαστούν ή ενδέχεται να επηρεαστούν από τη συμφωνία²⁶.
30. Αντιστρόφως, υπάρχουν ορισμένες άλλες διατάξεις, αφορώσες για παράδειγμα τα δικαιώματα εναέριας κυκλοφορίας, που εμπίπτουν σε συντρέχουσες αρμοδιότητες της ΕΕ που δεν ασκήθηκαν ακόμη σε εσωτερικό επίπεδο και συνεπώς αποτελούν μόνο δυνητικές αρμοδιότητες της ΕΕ. Όσον αφορά τις εν λόγω δυνητικές αρμοδιότητες, το Συμβούλιο θα μπορούσε να αποφασίσει, κατά την έκδοση της απόφασης για την υπογραφή, ότι η ΕΕ θα ασκήσει αυτού του είδους τις μη αποκλειστικές δυνητικές αρμοδιότητες, καθιστώντας με αυτόν τον τρόπο τη συμφωνία εμπορίου και συνεργασίας συμφωνία με αποκλειστικό αντισυμβαλλόμενο την ΕΕ.
31. Όταν εξέδωσε την απόφαση για την υπογραφή στις 29 Δεκεμβρίου 2020, το Συμβούλιο προέβη σε αυτή την πολιτική επιλογή και αποφάσισε να ασκήσει την αρμοδιότητα της ΕΕ στους τομείς της δυνητικής αρμοδιότητας της ΕΕ. Η απόφαση αυτή παράγει έννομα αποτελέσματα, μεταξύ άλλων διότι τέθηκε σε ισχύ την ημέρα της έκδοσής της από το Συμβούλιο (29 Δεκεμβρίου 2020), η δε συμφωνία εμπορίου και συνεργασίας εφαρμόζεται προσωρινά από την 1η Ιανουαρίου 2021. Συνεπώς, η συμφωνία πρέπει επίσης να συναφθεί ως συμφωνία με αποκλειστικό αντισυμβαλλόμενο την ΕΕ.
32. Όπως επισημάνθηκε στα σημεία 21 έως 25 ανωτέρω, η ΕΕ μπορεί να συνάψει διεθνή συμφωνία σύμφωνα με τη σχετική νομική βάση μόνο εφόσον της έχει ανατεθεί αρμοδιότητα προς τούτο βάσει των Συνθηκών. Στην προκειμένη περίπτωση, η συμφωνία εμπορίου και συνεργασίας υπεγράφη και εφαρμόζεται προσωρινά με έρεισμα το άρθρο 217 ΣΛΕΕ, ως ουσιαστική νομική βάση, σε συνδυασμό με τις σχετικές διαδικαστικές νομικές βάσεις (άρθρο 218 παράγραφοι 5 και 8 ΣΛΕΕ).

²⁶ Βλ., μεταξύ άλλων, τον κανονισμό (ΕΕ) 2018/1139 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 4ης Ιουλίου 2018, για τη θέσπιση κοινών κανόνων στον τομέα της πολιτικής αεροπορίας και την ίδρυση Οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Αεροπορική Ασφάλεια (ΕΕ L 212 της 22.8.2018, σ. 1) και την οδηγία (ΕΕ) 2016/681 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, σχετικά με τη χρήση των δεδομένων που περιέχονται στις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (PNR) για την πρόληψη, ανίχνευση, διερεύνηση και δίωξη τρομοκρατικών και σοβαρών εγκλημάτων (ΕΕ L 119 της 4.5.2016, σ. 132).

33. Το άρθρο 217 ΣΛΕΕ απονέμει στην Ένωση εξουσία σύναψης με τις τρίτες χώρες συμφωνιών σύνδεσης, οι οποίες να συνεπάγονται αμοιβαία δικαιώματα και αμοιβαίες υποχρεώσεις, κοινές δράσεις και ειδικές διαδικασίες. Οι τομείς που καλύπτονται από μια τέτοια συμφωνία θα πρέπει να βρίσκονται εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που έχουν εκχωρήσει τα κράτη μέλη στην ΕΕ με τις Συνθήκες για την επίτευξη των στόχων που ορίζονται σε αυτές²⁷. Η προσφυγή στο άρθρο 217 ΣΛΕΕ είναι δυνατή οσάκις υφίσταται αρμοδιότητα της ΕΕ —ήτοι όταν η Συνθήκη απονέμει την προσήκουσα αρμοδιότητα στην ΕΕ στους διάφορους τομείς που καλύπτονται από τη συμφωνία— ακόμη και αν η αρμοδιότητα αυτή δεν έχει ασκηθεί πλήρως ή είναι απλώς δυνητική. Ωστόσο, το άρθρο 217 ΣΛΕΕ δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως νομική βάση εάν δεν υπάρχει υποκείμενη αρμοδιότητα· πρέπει δηλαδή να υφίσταται η υποκείμενη τομεακή αρμοδιότητα για να είναι δυνατή η χρησιμοποίησή του άρθρου 217 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης.
34. Δυνάμει του άρθρου 217 ΣΛΕΕ, η ΕΕ δύναται να συνάψει ομόφωνα μια ευρεία συμφωνία επί θεμάτων που άπτονται της αρμοδιότητάς της, χωρίς την ανάγκη λεπτομερούς προσδιορισμού των τομέων στους οποίους η ΕΕ έχει ήδη ασκήσει ή όχι την αρμοδιότητά της. Η συμφωνία μπορεί να περιλαμβάνει τομείς αρμοδιότητας της ΕΕ για τους οποίους η τομεακή νομική βάση απαιτεί ομοφωνία ή ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία, καθώς και τομείς δυνητικής αρμοδιότητας της ΕΕ που δεν έχουν ακόμη ασκηθεί σε εσωτερικό επίπεδο.

²⁷ Βλ. υπόθεση C-81/13, *Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου* («κοινωνική ασφάλιση – Τουρκία»), απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 18ης Δεκεμβρίου 2014, EU:C:2014:2449, σκέψεις 61 και 62.

Ε. Άσκηση, έναντι του Ηνωμένου Βασιλείου, της συντρέχουσας αρμοδιότητας της ΕΕ στους τομείς του συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης και των δικαιωμάτων εναέριας κυκλοφορίας

35. Επισημαίνεται, χάριν παραδείγματος, ότι ΕΕ έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα στον τομέα του συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης (άρθρο 48 ΣΛΕΕ). Η ΕΕ έχει συνάψει με τρίτες χώρες σειρά συμφωνιών οι οποίες περιέχουν κανόνες για τον συντονισμό της κοινωνικής ασφάλισης. Τούτο συμβαίνει συνήθως στην περίπτωση των συμφωνιών σύνδεσης που βασίζονται στο άρθρο 217 ΣΛΕΕ. Η έλλειψη ολοκλήρωσης στο πεδίο της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων δεν αποτελεί εμπόδιο για τη σύναψη συμφωνίας της ΕΕ στον τομέα του συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης²⁸. Μέχρι στιγμής, οι συμφωνίες με τρίτες χώρες που καλύπτουν επίσης τον τομέα του συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης έχουν γενικά συναφθεί ως μεικτές συμφωνίες. Ωστόσο, δεδομένου ότι η ΕΕ έχει αρμοδιότητα στον τομέα αυτό, η εν λόγω πρακτική αποτελεί ζήτημα πολιτικής επιλογής. Η ΕΕ μπορεί κάλλιστα να επιλέξει να ασκήσει την αρμοδιότητά της σε εξωτερικό επίπεδο και να συνάψει μια τέτοια συμφωνία ως συμφωνία με αποκλειστικό αντισυμβαλλόμενο την ΕΕ.
36. Ομοίως, η ΕΕ έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών (άρθρο 91 και άρθρο 100 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ). Άπαξ η ΕΕ ασκήσει σε εσωτερικό επίπεδο τέτοια συντρέχουσα αρμοδιότητα, και στο μέτρο που θα το πράξει, αποκτά αποκλειστική αρμοδιότητα σε εξωτερικό επίπεδο για θέματα που επηρεάζουν τους εν λόγω εσωτερικούς κανόνες. Δεδομένου ότι η ΕΕ δεν έχει ακόμη ασκήσει αυτή τη συντρέχουσα αρμοδιότητα σε εσωτερικό επίπεδο όσον αφορά τα δικαιώματα κυκλοφορίας που χορηγούνται σε τρίτες χώρες, οι συμφωνίες με τρίτες χώρες για τα θέματα αυτά συχνά συνάπτονται ως μεικτές συμφωνίες (προαιρετικός μεικτός χαρακτήρας). Το Συμβούλιο μπορεί να επιλέξει αν θα ασκήσει αυτή την αρμοδιότητα σε εξωτερικό επίπεδο ή όχι.

²⁸ Όσον αφορά την Τουρκία, για παράδειγμα, το Δικαστήριο αντιστάθμισε την έλλειψη ολοκλήρωσης στο πεδίο της ελεύθερης κυκλοφορίας με την προσθήκη του άρθρου 217 ΣΛΕΕ στο άρθρο 48 ΣΛΕΕ ως ουσιαστικής νομικής βάσης για τον καθορισμό της θέσης που έπρεπε να ληφθεί, εξ ονόματος της ΕΕ, στο πλαίσιο του συμβουλίου σύνδεσης, το οποίο συγκροτήθηκε με τη συμφωνία σύνδεσης ΕΕ-Τουρκίας, όσον αφορά τις διατάξεις για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης [βλ. απόφαση στην υπόθεση «κοινωνική ασφάλιση – Τουρκία» (όπ.π., υποσημείωση 27), σκέψη 63].

ΣΤ. Συνέπειες για τα κράτη μέλη της άσκησης από την ΕΕ της συντρέχουσας (δυναμικής) αρμοδιότητάς της

37. Η εξωτερική άσκηση των ανωτέρω αρμοδιοτήτων της ΕΕ έναντι ορισμένης τρίτης χώρας δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να ασκήσουν την αρμοδιότητά τους για το ίδιο θέμα έναντι άλλων τρίτων χωρών. Για παράδειγμα, η ΕΕ έχει συνάψει συμφωνία αεροπορικών μεταφορών με την Ελβετία, η οποία ισχύει εδώ και περισσότερα από 20 χρόνια²⁹ και καλύπτει τα δικαιώματα κυκλοφορίας. Η ύπαρξη της συμφωνίας αυτής δεν έχει εμποδίσει τα κράτη μέλη να συνάψουν συμφωνίες για τα δικαιώματα κυκλοφορίας με άλλες τρίτες χώρες.
38. Ως εκ τούτου, το γεγονός ότι το Συμβούλιο αποφάσισε να επιλέξει, στη συγκεκριμένη περίπτωση της συμφωνίας εμπορίου και συνεργασίας με το Ηνωμένο Βασίλειο, την προσφυγή σε συμφωνία με αποκλειστικό αντισυμβαλλόμενο την ΕΕ δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να συνεχίσουν να ασκούν τις εθνικές τους αρμοδιότητες έναντι άλλων τρίτων χωρών στον ίδιο τομέα δυναμικής αρμοδιότητας της ΕΕ. Η άσκηση από την ΕΕ των δυναμικών αρμοδιοτήτων της στον οικείο τομέα έναντι του Ηνωμένου Βασιλείου δεν συνεπάγεται κατάσταση αποκλειστικότητας όσον αφορά τις σχέσεις της με άλλες τρίτες χώρες ούτε κατάσταση αποκλειστικότητας για τον τομέα των δικαιωμάτων κυκλοφορίας όσον αφορά άλλες τρίτες χώρες, όπως θα συνέβαινε αν η αρμοδιότητα αυτή είχε ασκηθεί σε εσωτερικό επίπεδο. Συνεπώς, τα κράτη μέλη παραμένουν ελεύθερα να συνεχίσουν να συνάπτουν διεθνείς συμφωνίες στους εν λόγω τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας με τρίτες χώρες εκτός του Ηνωμένου Βασιλείου υπό τους ίδιους όρους που ίσχυαν πριν από την υπογραφή της συμφωνίας εμπορίου και συνεργασίας. Όπως διευκρινίστηκε στο σημείο 10 ανωτέρω, η δυνατότητα αυτή επιβεβαιώνεται ρητώς στην αιτιολογική σκέψη 15 και στο άρθρο 10 της απόφασης για την υπογραφή.

²⁹ Συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας σχετικά με τις αεροπορικές μεταφορές, που υπεγράφη στις 21 Ιουνίου 1999 (ΕΕ L 114 της 30.4.2002, σ. 73).

Z. Διατάξεις σχετικά με τις πιθανές «συμπληρωματικές συμφωνίες» των κρατών μελών

39. Επιπλέον, η συμφωνία εμπορίου και συνεργασίας προβλέπει τη δυνατότητα των κρατών μελών, ή δεν την αποκλείει, να συνάπτουν διμερείς συμφωνίες με το Ηνωμένο Βασίλειο επί ειδικών θεμάτων που καλύπτει η συμφωνία στους τομείς των αεροπορικών μεταφορών, της διοικητικής συνεργασίας για θέματα τελωνείων και ΦΠΑ και του συντονισμού κοινωνικής ασφάλισης³⁰. Τα κράτη μέλη μπορούν να το πράττουν υπό την προϋπόθεση ότι αυτές οι συμφωνίες συνάδουν με το δίκαιο της ΕΕ, δεν υπονομεύουν τη λειτουργία της συμφωνίας και είναι κατά τα άλλα συμβατές με τις προϋποθέσεις που ορίζονται στα άρθρα 6 έως 8 της απόφασης για την υπογραφή, η οποία προβλέπει εσωτερικό μηχανισμό ενημέρωσης και συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής, με αποκορύφωμα τη δυνατότητα έγκρισης διμερών διακανονισμών ή συμφωνιών που θα συνάψουν τα κράτη μέλη με το Ηνωμένο Βασίλειο στους εν λόγω τομείς.
40. Ο εν λόγω εσωτερικός μηχανισμός αποτελεί έκφραση του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας που υπέχουν τα κράτη μέλη (άρθρο 4 παράγραφος 3 ΣΕΕ)³¹, το οποίο είναι γενικής εφαρμογής και δεν εξαρτάται από τον αποκλειστικό ή μη χαρακτήρα της οικείας αρμοδιότητας³². Σε αυτή τη βάση, τα κράτη μέλη έχουν καθήκον να απέχουν από κάθε ενέργεια που θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την επίτευξη των στόχων της ΕΕ και να διασφαλίσουν ότι οι εν λόγω διακανονισμοί ή συμφωνίες δεν υπονομεύουν τη λειτουργία της συμφωνίας εμπορίου και συνεργασίας και είναι συμβατές με αυτήν. Στο μέτρο που ο εσωτερικός μηχανισμός προβλέπει και ρυθμίζει τη δυνατότητα ορισμένων διμερών συμφωνιών να συμπληρώνουν τη συμφωνία εμπορίου και συνεργασίας (γνωστές ως «συμπληρωματικές συμφωνίες»), καθόσον το επιτρέπει η ίδια η συμφωνία ή δεν το απαγορεύει, ο μηχανισμός αυτός αποτελεί επίσης έκφραση του γεγονότος ότι η συμφωνία αποτελεί μέρος του δικαίου της ΕΕ, είναι δεσμευτική δυνάμει του άρθρου 216 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ και, συνεπώς, υπερισχύει.

³⁰ Βλ. άρθρο AIRTRN.3 και άρθρο 41 του πρωτοκόλλου περί ΦΠΑ.

³¹ Άρθρο 4 παράγραφος 3 ΣΕΕ: «Σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η Ένωση και τα κράτη μέλη εκπληρώνουν τα εκ των Συνθηκών καθήκοντα βάσει αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας». Τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Τα κράτη μέλη διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της και απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης.»

³² C-246/07, Επιτροπή κατά Σουηδίας, απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 20ης Απριλίου 2010, EU:C:2015:203, σκέψη 71.

41. Η ύπαρξη του εσωτερικού μηχανισμού είναι ανεξάρτητη από τη φύση της επίμαχης αρμοδιότητας. Για να πάρουμε το παράδειγμα των δικαιωμάτων κυκλοφορίας, η ΕΕ ασκεί στο πλαίσιο της συμφωνίας εμπορίου και συνεργασίας την εξωτερική της αρμοδιότητα όσον αφορά ορισμένα δικαιώματα κυκλοφορίας έναντι του Ηνωμένου Βασιλείου. Ορισμένες διμερείς συμφωνίες που συμπληρώνουν τη συμφωνία εμπορίου και συνεργασίας επιτρέπονται από την ίδια τη συμφωνία σύμφωνα με τους όρους που καθορίζονται σε αυτήν³³. Η ίδια η συμφωνία απαγορεύει ρητώς πρόσθετες συμπληρωματικές συμφωνίες (άρθρο AIRTRN.23)³⁴. Ο εσωτερικός μηχανισμός εξουσιοδότησης που προβλέπεται στο άρθρο 6 της απόφασης για την υπογραφή ρυθμίζει τον τρόπο με τον οποίο θα εγκρίνονται οι επιτρεπόμενες συμπληρωματικές συμφωνίες. Ως εκ τούτου, τουλάχιστον όσον αφορά τις συμπληρωματικές συμφωνίες περί δικαιωμάτων εναέριας κυκλοφορίας, ο μηχανισμός έγκρισης δεν αποτελεί απλώς έκφραση της υποχρέωσης καλόπιστης συνεργασίας. Είναι επίσης αναγκαίος διότι η μη ασκηθείσα προηγουμένως συντρέχουσα εξωτερική αρμοδιότητα στον τομέα των δικαιωμάτων κυκλοφορίας έναντι του Ηνωμένου Βασιλείου διέπεται πλέον από τις διατάξεις της συμφωνίας εμπορίου και συνεργασίας, η οποία υπερισχύει, και εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ έναντι του Ηνωμένου Βασιλείου. Εντούτοις, όπως επισημάνθηκε ανωτέρω στα σημεία 37 έως 38 και επιβεβαιώθηκε ρητώς στην αιτιολογική σκέψη 15 και στο άρθρο 10 της απόφασης για την υπογραφή, η εν λόγω αρμοδιότητα της ΕΕ δεν είναι αποκλειστική έναντι άλλων τρίτων χωρών.

³³ Άρθρο AIRTRN.3 παράγραφος 5 της συμφωνίας: «*Τα δικαιώματα που χορηγούνται αμοιβαία σύμφωνα με την παράγραφο 4 [ήτοι οι συμπληρωματικές συμφωνίες] διέπονται από τις διατάξεις του παρόντος τίτλου.*»

³⁴ «*Το Ηνωμένο Βασίλειο και ένα κράτος μέλος δεν μπορούν να παραχωρήσουν αμοιβαίως δικαιώματα σε σχέση με τις αεροπορικές μεταφορές προς, από ή εντός των αντίστοιχων εδαφών τους πέραν εκείνων που προβλέπονται ρητά στον παρόντα τίτλο, εκτός εάν υπάρχει σχετική διάταξη στο άρθρο AIRTRN.3 [Δικαιώματα κίνησης] παράγραφοι 4 και 9.*»

42. Τέλος, η ΝΥΣ δράττεται της ευκαιρίας για να διευκρινίσει —όπως έπραξε κατά τη συνεδρίαση της ΕΜΑ της 22ας Ιανουαρίου 2021— ότι, σε αντίθεση με τη δήλωση που καταχωρίστηκε από την Επιτροπή στα πρακτικά του Συμβουλίου της 29ης Δεκεμβρίου 2020 στο πλαίσιο της έκδοσης της απόφασης για την υπογραφή³⁵, δεν διαπιστώνει κανένα νομικό κώλυμα στο να περιέχει μια νομική πράξη που βασίζεται στα άρθρα 217 και 218 ΣΛΕΕ, όπως η απόφαση για την υπογραφή ή η μελλοντική απόφαση του Συμβουλίου για τη σύναψη των συμφωνιών, έναν τέτοιο εσωτερικό μηχανισμό για την έγκριση διμερών διακανονισμών ή συμφωνιών μεταξύ μεμονωμένων κρατών μελών και του Ηνωμένου Βασιλείου. Αυτοί οι μηχανισμοί εσωτερικής έγκρισης ή εξουσιοδότησης μπορούν να θεσπίζονται είτε με νομική πράξη που εκδίδεται βάσει της σχετικής τομεακής ουσιαστικής νομικής βάσης (δηλαδή μιας νομοθετικής πράξης) είτε με νομική πράξη που εκδίδεται από το Συμβούλιο για την υπογραφή και τη σύναψη διεθνών συμφωνιών³⁶.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

43. Εν κατακλείδι, η Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου επιβεβαιώνει την άποψή της ότι η συμφωνία εμπορίου και συνεργασίας μπορεί να συναφθεί ως συμφωνία με αποκλειστικό αντισυμβαλλόμενο την ΕΕ βάσει του άρθρου 217 ΣΛΕΕ, δεδομένου ότι καλύπτει μόνο τομείς στους οποίους η ΕΕ έχει αποκλειστική ή δυνητική αρμοδιότητα. Το Συμβούλιο αποφάσισε να προβεί σε αυτή την επιλογή όταν εξέδωσε την απόφαση για την υπογραφή στις 29 Δεκεμβρίου 2020.

³⁵ Έγγρ. 5525/20 ADD 1.

³⁶ Η ΝΥΣ υπενθυμίζει ότι με το άρθρο 4 της απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με τη σύναψη της συμφωνίας αποχώρησης θεσπίζεται παρόμοιος εσωτερικός μηχανισμός όσον αφορά τις συμφωνίες σε τομείς αρμοδιότητας της ΕΕ, τις οποίες ορισμένα κράτη μέλη δύνανται να συνάπτουν με το Ηνωμένο Βασίλειο, υπό τους όρους που προβλέπονται στη διάταξη αυτή [βλ. απόφαση (ΕΕ) 2020/135 του Συμβουλίου της 30ής Ιανουαρίου 2020 σχετικά με τη σύναψη της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας, ΕΕ L 29 της 31.1.2020, σ. 1].