



Brüssel, 25. jaanuar 2021  
(OR. en)

5591/21

LIMITE

JUR 43  
UK 25

## ÕIGUSTALITUSE ARVAMUS<sup>1</sup>

Saatja:	Õigustalitus
Teema:	Ühelt poolt Euroopa Liidu ja Euroopa Aatomienergiaühenduse ning teiselt poolt Suurbritannia ja Põhja-liri ühendkuningriigi vaheline kaubandus- ja koostööleping <ul style="list-style-type: none"><li>– Lepingu sõlmimine üksnes ELiga</li><li>– ELi potentsiaalse pädevuse teostamine ELi poolt</li></ul>

### I. SISSEJUHATUS

1. COREPERi 23. novembri 2020. aasta koosolekul esines nõukogu õigustalituse esindaja sõnavõtuga Ühendkuningriigiga sõlmitava tulevase lepingu, mille üle peeti läbirääkimisi, õigusliku olemuse kohta ning konkreetsemalt selle tulevase lepingu segalepinguna sõlmimise ja võimaliku üksnes ELiga sõlmimise kohta, mille korral kasutab EL oma nn potentsiaalset pädevust. Vahepeal allkirjastati 30. detsembril 2020 ühelt poolt ELi ja Euratomi ning teiselt poolt Ühendkuningriigi vaheline kaubandus- ja koostööleping (edaspidi „kaubandus- ja koostööleping“).

<sup>1</sup> Käesolev dokument sisaldab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) artikli 4 lõike 2 alusel kaitstud õigusala seisu kohta, mida Euroopa Liidu Nõukogu ei ole üldsusele kättesaadavaks teinud. Loata avaldamise korral võib nõukogu kasutada kõiki seadusest tulenevaid õigusi.

2. Vastuseks mitme delegatsiooni taotlusele, eelkõige Ühendkuningriigi töörühma 13. jaanuari 2021. aasta koosolekul tehtud taotlusele, kinnitatakse käesolevas arvamuses nõukogu õigustalituse poolt suuliselt juba antud vastused ja arendatakse neid kirjalikult edasi. Eeskätt keskendutakse selles ELi poolt oma potentsiaalse pädevuse välisele teostamise küsimusele, st oma pädevuse teostamisele jagatud pädevusse kuuluvates valdkondades, mille suhtes ei kohaldata juba ühiseeskirju ELTLi artikli 3 lõike 2 ja seonduva kohtupraktika tähenduses, ning sellise pädevuse teostamise õiguslikele tagajärgedele.
3. Pidades silmas kaubandus- ja koostöölepingu sõlmimise käimasoleva protsessi lühikest aega, keskendutakse käesolevas arvamuses nimetatud lepingule ning ei analüüsita põhjalikult selle kõiki aspekte ega esitata põhjalikku ja üksikasjalikku pädevuse analüüsi.

## **II. FAKTILINE JA ÕIGUSLIK TAUST**

4. Nõukogu võttis 25. veebruaril 2020 vastu otsuse,<sup>2</sup> millega antakse luba alustada Ühendkuningriigiga läbirääkimisi tulevase lepingu üle, ning millele lisati läbirääkimisjuhised.<sup>3</sup> Samuti nimetati otsusega ELi läbirääkijaks komisjon. Samal ajal kandsid nõukogu ja liikmesriikide valitsuste esindajad nõukogu istungi protokollil avalduse<sup>4</sup>. Selles avaldusega andsid liikmesriikide esindajad komisjonile loa pidada läbirääkimisi tulevaste suhete üle nendes valdkondades, mis kuuluvad nende pädevusse, ning märkisid, et see, kas uus leping sõlmitakse ELi või ELi ja selle liikmesriikide poolt, määratakse kindlaks läbirääkimiste lõpus.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Nõukogu 25. veebruari 2020. aasta otsus (EL, Euratom) 2020/266, millega antakse luba alustada Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigiga läbirääkimisi uue partnerluslepingu üle (ELT L 58, 27.2.2020, lk 53).

<sup>3</sup> Dok 5870/20 ADD 1 REV 3: lisa järgmise dokumendi juurde: nõukogu otsus, millega antakse luba alustada Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigiga läbirääkimisi uue partnerluslepingu üle, 25. veebruar 2020.

<sup>4</sup> Dokumendi 6239/20 B lisa.

<sup>5</sup> „[L]iikmesriikide esindajad (...) [annavad] komisjonile loa pidada (...) läbirääkimisi (...) valdkondades, mis kuuluvad liikmesriikide pädevusse (...)“ ja „[k]üsimus, kas [...]leping sõlmitakse liidu või liidu ja selle liikmesriikide poolt, otsustatakse läbirääkimiste lõpus.“ (Rõhuasetus lisatud).

5. 24. detsembril 2020 lõpule viidud läbirääkimiste tulemusel sõlmiti kolm lepingut: kaubandus- ja koostööleping; ELi ja Ühendkuningriigi vaheline salastatud teabe vahetamise ja kaitse julgeolekukorda käsitlev leping, mis täiendab kaubandus- ja koostöölepingut; ning Ühendkuningriigi valitsuse ja Euratomi vaheline tuumaenergia ohutut ja rahuotstarbelist kasutamist käsitlev koostööleping. Nagu eespool märgitud, keskendutakse käesolevas arvamuses esimesena nimetatud lepingule.
6. Kaubandus- ja koostöölepingu esimese artikli kohaselt „*luuakse alus* [ELi ja Ühendkuningriigi vahelistele] *laiaulatuslikele suhetele heaolu ja heanaaberlikkuse alal, mida iseloomustavad tihedad ja rahumeelsed suhted ja mis põhinevad koostööl poolte sõltumatust ja suveräänsust austades*“.<sup>6</sup> Lepingu allkirjastamise kohta otsuse tegemisel käsitas nõukogu lepingut selliselt, et sellega „*kehtestatakse* [ELi ja Ühendkuningriigi] *vaheliste ulatuslike suhete alus, mis hõlmab vastastikuseid õigusi ja kohustusi, ühismeetmeid ja erimenetlusi*“, mis on ELTLi artiklist 217 lähtuv sõnastus assotsieerimislepingute kohta, mille alusel otsustas nõukogu sõlmida kaubandus- ja koostöölepingu.<sup>7</sup>
7. Ühendkuningriigiga sõlmitud kaubandus- ja koostöölepinguga kehtestatakse kord väga paljudes valdkondades, nagu kaubavahetus, teenused, investeringud, digitaalkaubandus, kapitali liikumine ja maksed, intellektuaalomand, riigihanked, energeetika, lennundus ja maanteetransport, kalandus, sotsiaalkindlustuse koordineerimine, viisade puudumine lühiajaliste külastuste korral (lepingu teine osa), õiguskaitse ja õiguslane koostöö kriminaalasjades (kolmas osa), temaatiline koostöö (tervis ja küberturvalisus) (neljas osa) ning osalemine ELi programmides (viies osa).

---

<sup>6</sup> Vt lepingu artikkel COMPROV.1 (Eesmärk). See sõnastus sarnaneb ELi lepingu artikli 8 lõike 1 sõnastusega, milles käsitletakse ELi suhteid naaberriikidega.

<sup>7</sup> Vt nõukogu 29. detsembri 2020. aasta otsuse (EL) 2020/2252 (ühelt poolt Euroopa Liidu ja Euroopa Aatomienergiaühenduse ning teiselt poolt Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi vahelise kaubandus- ja koostöölepingu ja Euroopa Liidu ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi vahelise salastatud teabe vahetamise ja kaitse julgeolekukorda käsitleva lepingu liidu nimel allkirjastamise ja nende ajutise kohaldamise kohta) põhjendus 5 (ELT L 444, 31.12.2020, lk 2).

Seda toetavad sätted, millega tagatakse ühine institutsiooniline raamistik (lepingu esimene osa), kaasa arvatud vaidluste lahendamise mehhanism (kuues osa), ja võrdsed tingimused lepinguosaliste vahel. Lepingul on 49 lisa ja kolm protokoll: käibemaksu valdkonnas halduskoostöö tegemist ja maksupettuste tõkestamist ning maksude ja tollimaksudega seotud nõuete sissenõudmisel antavat vastastikust abi käsitlev protokoll; protokoll tolliküsimustes vastastikuse haldusabi andmise kohta; ning sotsiaalkindlustuse koordineerimise protokoll.

Lepingu teises artiklis on sätestatud, et ELi ja Ühendkuningriigi vahelised tulevased kahepoolsed lepingud „on käesoleva lepingu lisalepingud, kui kõnealustes lepingutes ei ole sätestatud teisiti“, ning et „[s]ellised lisalepingud on käesoleva lepinguga reguleeritud üldiste kahepoolsete suhete lahutamatu osa ja moodustavad osa üldisest raamistikust“.<sup>8</sup>

8. Nõukogu võttis 29. detsembril 2020 vastu otsuse (EL) 2020/2252 kaubandus- ja koostöölepingu ning salastatud teabe kaitse lepingu liidu nimel allkirjastamise ja ajutise kohaldamise kohta (edaspidi „allkirjastamisotsus“).<sup>9</sup>
9. Selle otsusega nõukogu, „[v]õttes arvesse kaubandus- ja koostöölepingu erakordset ja ainulaadset olemust, kuna tegemist on liidust välja astunud riigiga sõlmitava ulatusliku lepinguga, [otsustas] (...) kasutada liidu võimalust teostada (...) oma välispädevust“ Ühendkuningriigi suhtes (põhjendus 6). Seepärast tegi nõukogu poliitilise valiku, et kaubandus- ja koostööleping tuleb sõlmida ELi ainupädevusse kuuluva lepinguna. Sellele on sõnaselgelt osutatud allkirjastamist käsitlevas otsuses.

---

<sup>8</sup> Vt artikkel COMPROV.2 (Lisalepingud).

<sup>9</sup> Vt joonealune märkus 7 eespool.

Selle poliitilise valiku põhjuseid on selgitatud põhjenduses 6 – „[v]õttes arvesse [lepingu] erakordset ja ainulaadset olemust“, kuid kaudselt ka allkirjastamist käsitleva otsuse põhjenduses 16, milles selgitatakse põhjuseid, miks nõukogu otsustas lepingut ajutiselt kohaldada, seekaudu, et leping puudutab „[riiki] kui liidust väljaastunud riik[i]“, mistõttu Ühendkuningriik on „on liidu suhtes erinevas ja erandlikus olukorras võrreldes muude kolmandate riikidega“. ELi ja Ühendkuningriigi vahelise koostöö tase oli tõepoolest langemas väga kõrgelt tasemelt üleminekuperioodi lõpus, mil Ühendkuningriigis kohaldati veel ELi *acquis*'d, madalamale koostöötasemele alates selle perioodi lõpust, seega põhjustades häireid, mille tõsidust saaks kaubandus- ja koostöölepingu ajutise kohaldamisega piirata.

10. Eespool nimetatud poliitilise valiku tegemise tagajärjed ja piirid on sõnaselgelt sätestatud allkirjastamist käsitleva otsuse põhjenduses 15 ja artiklis 10, kus on sätestatud, et „[l]iidu pädevuse teostamine kaubandus- ja koostöölepingu raames ei piira liidu ja selle liikmesriikide vastavat pädevust seoses praegu või tulevikus mis tahes muu kolmanda riigiga rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamisega, nende lepingute allkirjastamisega või sõlmimisega või seoses [kaubandus- ja koostöölepingu] (...) lisalepingute üle tulevaste läbirääkimiste pidamisega või nende allkirjastamise või sõlmimisega“.
11. Komisjon esitas 25. detsembril 2020 ettepaneku kaubandus- ja koostöölepingu sõlmimist käsitleva nõukogu otsusse kohta.<sup>10</sup> Praegu käivad nõukogus arutelud selle lepingu üle.

---

<sup>10</sup> COM (2020) 856 final.

### III. ÕIGUSLIK ANALÜÜS

12. Nõukogu õigustalitusest on küsitud arvamusi kaubandus- ja koostöölepingu õigusliku olemuse kohta, täpsemalt ELi potentsiaalse pädevuse teostamise kohta, lepingu üksnes ELiga sõlmimise küsimuse kohta ning sellise pädevuse teostamisest liikmesriikidele tekkivate õiguslike tagajärgede kohta. Nagu eespool punktis 3 osutatud, ei analüüsi nõukogu õigustalitus lepingu iga jaotist ega esita põhjalikku ja üksikasjalikku pädevuse analüüsi.

#### A. **ELi ainupädevus ja jagatud pädevus, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus**

13. Vastavalt ELTLi artikli 3 lõikele 1 on ELil ainupädevus eelkõige järgmistes valdkondades: tolliliit, siseturu toimimiseks vajalike konkurentsieeskirjade kehtestamine, mere bioloogiliste ressursside kaitse ühise kalanduspoliitika raames ja ühine kaubanduspoliitika.

14. ELTLi artikli 3 lõike 2 kohaselt kuulub liidu ainupädevusse „*ka rahvusvahelise lepingu sõlmimine, (...) kui selle sõlmimine võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala*“. Nagu Euroopa Kohus ringhäälingkonventsiooni kohtuasjas tehtud otsuses<sup>11</sup> selgitas, kodifitseerib see artikli 3 lõike 2 viimane osa nn AETR-i ehk ERTA kohtupraktika.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Euroopa Kohtu (suurkoda) 4. septembri 2014. aasta otsus kohtuasjas C-114/12: komisjon vs. nõukogu („ringhäälingkonventsioon“), ECLI:EU:C:2014:2151, punktid 66 ja 67. Vt ka Euroopa Kohtu (suurkoda) 14. oktoobri 2014. aasta arvamus 1/13, *lapseröövi konventsioon*, ECLI:EU:C:2014:2303, punktid 69–74.

<sup>12</sup> 31. märtsi 1971. aasta otsus kohtuasjas 22/70: komisjon vs. nõukogu („ERTA“), ECLI:EU:C:1971:32, punktid 17–19: „17. Pärast seda, kui ühendus on asutamislepingus ette nähtud ühise poliitika elluviimiseks vastu võtnud sätted, millega kehtestatakse mis tahes kujul ühiseid eeskirju, ei ole liikmesriikidel enam õigust ei üksi ega isegi ühiselt võtta kolmandate riikide ees kohustusi, mis neid eeskirju mõjutavad. 18. Sedamööda, kuidas selliseid ühiseid eeskirju kehtestatakse, jääb ainult ühendusele õigus võtta ja täita kolmandate riikide ees niisuguseid lepingulisi kohustusi, mis mõjutavad kogu ühenduse õigussüsteemi kohaldamisala. 19. Asutamislepingu sätete rakendamisel ei tohi seega ühendusesiseste meetmete süsteemi eraldada välissuhete süsteemist.“

15. Jagatud pädevuse kohta on ELTLi artikli 4 lõigetes 1 ja 2 sätestatud järgmist:

„1. Liidul on liikmesriikidega jagatud pädevus, kui aluslepingud annavad liidule pädevuse, mis ei ole seotud artiklites 3 ja 6 osutatud valdkondadega.

2. Liit ja liikmesriigid jagavad pädevust järgmistes põhivaldkondades:

a) siseturg, (...)

e) keskkond,

f) tarbijakaitse,

g) transport, (...)

i) energeetika,

j) vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala,

k) ühised ohutusprobleemid rahvatervise küsimustes (...).“

16. Euroopa Kohus on järjekindlalt märkinud, et esineb oht, et liikmesriikide võetud kohustused võivad mõjutada ELi ühiseeskirju või et nende eeskirjade kohaldamisala võidakse muuta, et õigustada ELTLi artikli 3 lõike 2 kohast ELi ainuvälispädevust, kui need kohustused kuuluvad nimetatud ELi ühiseeskirjade kohaldamisalasse.<sup>13</sup>

17. Sellise ohu tuvastamine ei eelda, et rahvusvaheliste kohustuste (kas tegelikud või kavandatavad) ja liidu õigusnormidega hõlmatud valdkonnad täielikult kattuksid. Eeskätt võivad rahvusvahelised kohustused ELi ühiseeskirjade kohaldamisala mõjutada või muuta siis, kui need kohustused kuuluvad valdkonda, mis on juba suures ulatuses selliste eeskirjadega hõlmatud. Lisaks võib selline ELi ühiseeskirjade mõjutamise oht eksisteerida ka siis, kui asjaomased rahvusvahelised kohustused, ilma et need oleksid nende eeskirjadega tingimata vastuolus, võivad mõjutada nende tähendust, ulatust ja tõhusust.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Euroopa Kohtu 19. märtsi 1993. aasta arvamus 2/91, ILO, ECLI:EU:C:1993:106, punkt 25; Euroopa Kohtu (suurkoda) 5. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-467/98: komisjon vs. nõukogu („*avatud taevas*“), ECLI:EU:C:2002:625, punkt 82; ja Euroopa Kohtu (täiskogu) 7. veebruari 2006. aasta arvamus 1/03, *Lugano konventsioon*, ECLI:EU:C:2006:81, punktid 120–126.

<sup>14</sup> Vt arvamus 2/91 *ILO* (*op. cit.* allmärkus 13), punktid 25 ja 26; otsus kohtuasjas „*avatud taevas*“ (*op. cit.* allmärkus 13), punkt 82; arvamus 1/03 *Lugano konventsioon* (*op. cit.* allmärkus 13), punktid 120 ja 126; otsus „*ringhäälingukonventsiooni*“ kohtuasjas (*op. cit.* allmärkus 11), punktid 68–73; ning Euroopa Kohtu (suurkoda) 20. novembri 2018. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-626/15 ja C-659/16: komisjon vs. nõukogu („*Weddell*“), ECLI:EU:C:2018:925, punktid 113 ja 114 ning viidatud kohtupraktika.

Kõnealuse rahvusvahelise õigusakti ja asjakohaste ELi õigusnormide vahelise seose analüüsimisel tuleb arvesse võtta vastavalt ELi õigusnormide ja nimetatud õigusakti sätetega hõlmatud valdkondi, nende prognoositavat arengut tulevikus ning nende normide ja sätete laadi ja sisu, et teha kindlaks, kas nimetatud õigusakt võib kahjustada ELi õigusnormide ühetaolist ja järjepidevat kohaldamist ning nendega kehtestatud süsteemi nõuetekohast toimimist.<sup>15</sup>

## **B. ELi ainupädevuse tagajärjed liikmesriikidele**

18. ELi pädevuse teostamine siseselt mõjutab liikmesriike niivõrd, kuivõrd juhul, kui EL omandab seeläbi ainupädevuse, ei saa liikmesriigid enam võtta rahvusvahelisi kohustusi väljaspool ELi institutsioonide raamistikku valdkondades, mis kuuluvad ELi ainupädevusse.<sup>16</sup>
19. Seevastu, kui EL ei ole (veel) oma jagatud pädevust teatavas valdkonnas teostanud, saavad liikmesriigid siseselt jätkata oma pädevuse teostamist selles valdkonnas niivõrd, „*kuivõrd liit ei ole oma pädevust teostanud*“ (ELTLi artikli 2 lõige 2). Sama kehtib väliselt, kui (kavandatava) rahvusvahelise kohustuse analüüsis tuleneks, et ELTLi artikli 3 lõikes 2 kehtestatud ainupädevuse tingimused, nagu Euroopa Kohus on neid tõlgendanud oma ulatuslikus välispädevusi käsitlevas kohtupraktikas (vt punktid 16 ja 17 eespool), ei ole täidetud, ja seetõttu saavad liikmesriigid oma pädevust kasutada ka väliselt.

---

<sup>15</sup> Vt Euroopa Kohtu (suurkoda) 14. veebruari 2017. aasta arvamus 3/15, *Access Rights*, ECLI:EU:C:2017:114, punkt 108 ja viidatud kohtupraktika.

<sup>16</sup> Arvamus 2/91, *ILO* (*op. cit.* allmärkus 13), punktid 25 ja 26; otsus „*avatud taeva*“ kohtuasjas (*op. cit.* allmärkus 13), punkt 82.

20. Näiteks ei ole EL veel vastu võtnud ühiseid sise-eeskirju kolmandatele riikidele antud lennuliiklusõiguste kohta. Pädevus sõlmida sellistes küsimustes lepinguid kolmandate riikidega ei ole seega muutunud ELi ainupädevuseks<sup>17</sup> ning seda saavad teostada kas liikmesriigid või EL.<sup>18</sup>

**C. Segapädevus rahvusvaheliste lepingute puhul: kohustuslik või vabatahtlik**

21. Tuletatakse meelde, et kooskõlas pädevuse andmise põhimõttega (ELi lepingu artikkel 5) on rahvusvaheline leping segaleping, st selle allkirjastavad ja sõlmivad nii EL kui ka selle liikmesriigid, kui see puudutab pädevust, mis kuulub nii ELile kui ka selle liikmesriikidele.
22. Praktikast esineb kahte liiki segalepinguid: kohustuslikud ja vabatahtlikud.

Segaleping on kohustuslik, kui kavandatav leping hõlmab lisaks ELi pädevusse kuuluvatele valdkondadele üht või mitut valdkonda, mis ei kuulu ELi pädevusse, st kui aluslepingutega ei ole ELile vastavas valdkonnas pädevust andnud. Sellisel juhul ei ole poliitilist valikut: lepingu peavad sõlmima nii EL kui ka selle liikmesriigid.

Segalepingu sõlmimine on vabatahtlik, kui kavandatav leping hõlmab üht või mitut valdkonda, kus ELil on jagatud pädevus, mis on potentsiaalne, st EL ei ole pädevust veel teostanud või ei ole valdkond veel hõlmatud ELi ühiseeskirjadega, millega seoses oleksid kavandataval lepingul tagajärjed, nagu on osutatud artikli 3 lõikes 2 ja seonduvas kohtupraktikas. Sellisel juhul võib lepingu sõlmida kas EL ja selle liikmesriigid või EL üksinda. Sõltuvalt sellest, kas nõukogu otsustab teostada kõiki ELi potentsiaalseid pädevusi või mitte, on leping kas üksnes ELiga sõlmitav leping või segaleping. See on poliitiline valik, mille nõukogu teeb aluslepingu asjaomaste sätete alusel, millega antakse ELile pädevus.

---

<sup>17</sup> Otsus „*avatud taeva*“ kohtuasjas (*op. cit.* allmärkus 13), punkt 90–92.

<sup>18</sup> Vt nõukogu õigustalituse arvamus (dok 5990/18) lennutranspordisektoris esinevat konkurentsi käsitleva määruse kohta, punktid 23 ja 24.

23. Euroopa Kohus esitas oma arvamuses<sup>19</sup> *Singapuri vabakaubanduslepingu* kohta selgitusi selle kohta, milline on pädevuse ELi ja liikmesriikide vahel jaotumine kaubanduse ja investeringute valdkonnas. Kohus jõudis järeldusele, et suurem osa Singapuri sõlmitud vabakaubanduslepingust kuulub ELi ainupädevusse kas seetõttu, et leping kuulub muu hulgas välismaiseid otseinvesteeringuid hõlmava ühise kaubanduspoliitika alla, nagu on määratletud ELTLi artikli 207 lõikes 1, või seetõttu, et see kuulub ühise transpordipoliitika alla (ELTLi artikkel 91 ja artikli 100 lõige 2).<sup>20</sup>
24. Samas arvamuses tuletas kohus meelde, et välismaised otseinvesteeringud kuuluvad ELi ainupädevusse. Kuid niivõrd, kui võrd vabakaubanduslepingu sätteid olid seotud kaudsete investeringutega (st portfelliinvesteeringutega), kuulusid need „*ELTL artikli 4 lõike 1 ja lõike 2 punkti a alusel liidu ja liikmesriikide jagatud pädevusse*“.<sup>21</sup> Seoses sellise potentsiaalse jagatud pädevuse teostamisega märkis kohus *Weddelli* kohtuasjas tehtud otsuses, et „*pelk asjaolu, et liidu tegevus rahvusvahelisel areenil kuulub liidu ja liikmesriikide jagatud pädevusse, ei välista võimalust, et nõukogus saavutatakse häälteenamus, mis on nõutav, et [EL] saaks välispädevust teostada üksi*“.<sup>22</sup>
25. Vabatahtlikkuse alusel segalepingu sõlmimise korral, kui ELil on pädevus lepinguga hõlmatud küsimustes, millest vähemalt osa kuulub potentsiaalselt tema pädevusse, võivad liikmesriigid soovi korral seda võimalikku pädevust ikkagi teostada. Siiski võib nõukogu otsustada konkreetse lepingu puhul teostada ELi potentsiaalset pädevust aluslepingu asjakohase õigusliku aluse alusel<sup>23</sup> vastavalt selles sätestatud hääletuskorrale. ELi potentsiaalse välispädevuse teostamine või mitteteostamine lepingu sõlmimise korral on nõukogu poliitilise valiku küsimus.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Euroopa Kohtu (täiskogu) 16. mai 2017. aasta arvamus 2/15, *Singapuri vabakaubanduslepingu kohta*, ECLI:EU:C:2017:376.

<sup>20</sup> Transporditeenuste osas järeldas Euroopa Kohus seda AETRI kohtupraktikast tulenevalt: vt arvamus 2/15 *Singapuri vabakaubanduslepingu kohta* (op. cit. allmärkus 19), punkt 170 jj. Tuleb siiski märkida, et Singapuri leping ei hõlmanud lennutransporditeenuseid, vt selle arvamuse punkt 63.

<sup>21</sup> Arvamus 2/15 *Singapuri vabakaubanduslepingu kohta* (op. cit. allmärkus 19), punkt 243.

<sup>22</sup> Otsus kohtuasjas „*Wedell*“ (op. cit. allmärkus 14), punkt 126.

<sup>23</sup> Vt nõukogu õigustalituse arvamus, dok 12866/19 CETA investeerimiskohtu süsteemi kohta, punkt 6.

<sup>24</sup> Euroopa Kohtu (suurkoda) 5. detsembri 2017. aasta otsus kohtuasjas C-600/14: komisjon vs. nõukogu („*OTIF*“), ECLI:EU:C:2017:935, punkt 68; vt ka otsus kohtuasjas „*Wedell*“ (op. cit. allmärkus 14), punktid 126 ja 127.

26. Seda tuleb eristada olukorrast, kus segalepingu sõlmimine on kohustuslik, sest lepingu sisu hõlmab osaliselt teemasid, mis kuuluvad ELi pädevusse, ja osaliselt teemasid, mis ei kuulu üldse ELi pädevusse. Nagu eespool punktis 22 märgitud, ei ole sellises olukorras segalepingu sõlmimine mitte poliitiline valik, vaid õiguslik kohustus.<sup>25</sup>
27. Tuletatakse meelde, et segalepingute sõlmimine on menetluslikult ja poliitiliselt keerukas, nagu näitab hiljutiste segalepingute sõlmimisega seotud protsess. Segalepingu jõustumine eeldab ratifitseerimist mitte ainult ELi poolt (sõlmimine nõukogu poolt, tavaliselt pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist), vaid ka kõigi selle liikmesriikide poolt kooskõlas nende põhiseadusest tulenevate nõuetega. Seetõttu ootab EL põhimõtteliselt enne ratifitseerimist ära ratifitseerimise kõigi liikmesriikide poolt. Selline protsess võib võtta kaua aega ja sõltub sellest, kas ratifitseerimine kulgeb kõikides liikmesriikides sujuvalt või mitte. Seevastu üksnes ELiga sõlmitava lepingu jõustumiseks peab selle ratifitseerima ainult EL ning tegelikkuses saab selle sõlmimine toimuda segalepingu sõlmimisest lühema aja jooksul.

#### **D. Ühendkuningriigiga sõlmitud kaubandus- ja koostöölepingu erijuhtum**

28. Analüüsimate üksikasjalikult kaubandus- ja koostöölepingu eri jaotisi ja sätteid, näitab selle kiire vaatlus, et segalepingu sõlmimise kohustust ei teki: ELil on pädevus kõigis lepinguga hõlmatud valdkondades.

---

<sup>25</sup> Vt arvamused 2/15 *Singapuri vabakaubanduslepingu kohta* (op. cit. allmärkus 19), punkt 292. Vt ka nõukogu õigustalituse arvamused dokumentides 12866/19 (CETA investeerimiskohtu süsteem) ja 6442/19 (investori ja riigi vaheliste vaidluste vahekohtumenetluste ÜRO konventsioon).

29. Sellega seoses tuleb nõukogu õigustalitus meelde, et näiteks kaubanduse või kalandusega seotud sätted, mis sisalduvad teise osa esimeses rubriigis (Kaubandus) ja teise osa viiendas rubriigis (Kalandus), kuuluvad ELTLi artikli 3 lõike 1 kohaselt ELi ainupädevusse. Lepingu muud sätted, näiteks teise rubriigi II jaotise (Lennundusohutus) või kolmas osa (Õiguskaitse- ja õiguslane koostöö kriminaalasjades), hõlmavad valdkondi, mille puhul on omandatud ainupädevus või mis on suures osas hõlmatud ELi *acquis*'ga ja mida leping mõjutab või võib mõjutada.<sup>26</sup>
30. Seevastu on olemas teatavad muud sätted, näiteks sätted, mis käsitlevad liiklusõiguseid lennunduse valdkonnas, mis kuuluvad ELi jagatud pädevusse, mida ei ole veel siseselt teostatud ja mille suhtes on seetõttu ELil üksnes potentsiaalne pädevus. Seoses nende potentsiaalsete pädevustega võib nõukogu allkirjastamist käsitleva otsuse vastuvõtmisel otsustada, et EL teostab sellist potentsiaalset pädevust, mis ei ole ainupädevus, ning seega saab kaubandus- ja koostöölepingust üksnes ELiga sõlmitav leping.
31. Allkirjastamist käsitleva otsuse vastuvõtmisel 29. detsembril 2020 tegi nõukogu selle poliitilise valiku ja otsustas teostada ELi pädevust valdkondades, milles ELil on potentsiaalne pädevus. Sellel otsusel on õiguslikud tagajärjed muu hulgas ka seetõttu, et see jõustus nõukogu poolt vastuvõtmise päeval (29. detsember 2020) ning et kaubandus- ja koostöölepingut kohaldatakse ajutiselt alates 1. jaanuarist 2021. Sellest järeldub, et leping tuleb ka sõlmida üksnes ELiga.
32. Nagu eespool punktides 21–25 märgitud, võib EL sõlmida rahvusvahelise lepingu vastavalt asjakohasele õiguslikule alusele üksnes juhul, kui ELile on aluslepingutes antud vastav pädevus. Käesoleval juhul allkirjastati kaubandus- ja koostööleping ning seda kohaldati ajutiselt ELTLi artikli 217 alusel, mis on materiaalsoõiguslik alus, koostoimes asjaomaste menetlusõiguslike alustega (ELTLi artikli 218 lõiked 5 ja 8).

---

<sup>26</sup> Vt muu hulgas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2018. aasta määrus (EL) 2018/1139, mis käsitleb tsiviilennunduse valdkonna ühisnorme ja millega luuakse Euroopa Liidu Lennundusohutusamet (ELT L 212, 22.8.2018, lk 1), ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/681, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks (ELT L 119, 4.5.2016, lk 1).

33. ELTLi artikliga 217 antakse ELile õigus sõlmida kolmanda riigiga leping, millega luuakse assotsiatsioon, mis hõlmab vastastikuseid õigusi ja kohustusi, ühismeetmeid ja erimenetlust. Sellise lepinguga hõlmatud valdkonnad peaksid jääma nende volituste piiresse, mis liikmesriigid on aluslepingutega ELile nendes sätestatud eesmärkide saavutamiseks andnud.<sup>27</sup> ELTLi artiklit 217 võib kasutada alati, kui ELil on pädevus – st kui aluslepinguga on ELile antud asjakohane pädevus lepinguga hõlmatud eri valdkondades –, isegi kui seda pädevust ei ole täielikult teostatud või see on üksnes potentsiaalne. ELTLi artiklit 217 ei tohi siiski õigusliku alusena kasutada, kui puudub aluspädevus, st selleks, et ELTLi artiklit 217 saaks kasutada õigusliku alusena, peab olema olemas selle aluseks olev valdkondlik pädevus.
34. ELTLi artikli 217 kohaselt võib EL ühehäälese otsuse alusel sõlmida laiaulatusliku lepingu ELi pädevusse kuuluvates küsimustes, ilma et oleks vaja üksikasjalikult kindlaks määrata valdkonnad, kus EL on juba oma pädevust teostanud või kus ta ei ole seda teinud. See võib hõlmata ELi pädevusse kuuluvaid valdkondi, mille puhul valdkondlik õiguslik alus nõuab ühehäälselt otsust või kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamist, ning valdkondi, milles ELil on potentsiaalne pädevus, mida ei ole veel sisesealt teostatud.

---

<sup>27</sup> Vt Euroopa Kohtu (suurkoda) 18. detsembri 2014. aasta otsus kohtuasjas C-81/13: Ühendkuningriik vs. nõukogu („sotsiaalkindlustus Türgi<sup>66</sup>“), ECLI:EU:C:2014:2449, punktid 61 ja 62.

**E. ELI JAGATUD PÄDEVUSE TEOSTAMINE ÜHENDKUNINGRIIGI SUHTES  
SOTSIAALKINDLUSTUSE KOORDINEERIMISE JA LENNULIIKLUSÕIGUSTE  
VALDKONNAS**

35. ELil on jagatud pädevus näiteks sotsiaalkindlustuse koordineerimise valdkonnas (ELTLi artikkel 48). EL on sõlminud kolmandate riikidega mitu lepingut, mis sisaldavad sotsiaalkindlustuse koordineerimist käsitlevaid norme. Tavaliselt on see nii ELTLi artikli 217 alusel sõlmitud assotsieerimislepingute puhul. Asjaolu, et isikute vaba liikumine ei ole lõplikult kehtestatud, ei takista ELil sõlmida lepingut sotsiaalkindlustuse koordineerimise valdkonnas.<sup>28</sup> Seni on lepingud kolmandate riikidega, mis hõlmavad ka sotsiaalkindlustuse koordineerimise valdkonda, sõlmitud üldiselt segalepingutena. Kuid arvestades, et ELil on selles valdkonnas pädevus, on see poliitilise valiku küsimus. ELil on samuti võimalik otsustada teostada oma pädevust väliselt ja sõlmida selline leping üksnes ELiga sõlmitava lepinguna.
36. Samaselt on ELil jagatud pädevus lennutranspordi valdkonnas (ELTLi artikkel 91 ja artikli 100 lõige 2). EL saab ainupädevuse väliselt neid sise-eeskirju mõjutavates küsimustes siis, kui EL teostab sellist jagatud pädevust siseselt, ja selles ulatuses, milles ta seda pädevust siseselt teostab. Kuna EL ei ole seda jagatud pädevust seoses kolmandatele riikidele antud liiklusõigustega veel siseselt teostanud, sõlmitakse selliseid küsimusi käsitlevad lepingud kolmandate riikidega sageli segalepingutena (vabatahtlik segalepingu sõlmimine). Nõukogu võib valida, kas kasutada seda väliselt või mitte.

---

<sup>28</sup> Näiteks Türgi puhul kompenseeris Euroopa Kohus asjaolu, et isikute vaba liikumine ei ole lõplikult kehtestatud, lisades ELi ja Türgi vahelise assotsiatsioonilepinguga loodud assotsiatsiooninõukogus sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist käsitlevate sätete vastuvõtmist käsitleva ELi seisukoha vastuvõtmiseks ELTLi artiklile 48 olulise õigusliku alusena ELTLi artikli 217 (vt otsus kohtuasjas „sotsiaalkindlustus Türgi“ (*op. cit.*, joonealune märkus 27), punkt 63).

**F. ELi poolt jagatud (potentsiaalse) pädevuse teostamisest liikmesriikidele tekkivad tagajärjed**

37. Eespool nimetatud ELi pädevuse teostamine väliselt seoses mõne kolmanda riigiga ei takista liikmesriikidel teostada oma pädevust samas küsimuses teiste kolmandate riikide suhtes. Näiteks on ELil Šveitsiga lennundusleping, mis on kehtinud üle 20 aasta<sup>29</sup> ja see hõlmab liiklusõigusi. Selle lepingu olemasolu ei ole takistanud liikmesriikidel sõlmida liiklusõigusi käsitlevaid lepinguid teiste kolmandate riikidega.
38. Seega asjaolu, et nõukogu on otsustanud, et konkreetset Ühendkuningriigiga sõlmitava kaubandus- ja koostöölepingu puhul sõlmib lepingu üksnes EL, ei takista liikmesriikidel jätkata oma riikliku pädevuse teostamist teiste kolmandate riikide suhtes samas ELi potentsiaalsesse pädevusse kuulavas valdkonnas. See, et EL teostab nimetatud valdkonnas oma potentsiaalset pädevust Ühendkuningriigi suhtes, ei too kaasa ainupädevust seoses tema suhetega teiste kolmandate riikidega ega ainupädevust liiklusõiguste valdkonnas seoses teiste kolmandate riikidega, nagu oleks seda pädevust teostatud siseselt. Seetõttu on liikmesriikidel õigus jätkata rahvusvaheliste lepingute sõlmimist nendes jagatud pädevusse kuuluvates valdkondades muude kolmandate riikidega kui Ühendkuningriik samadel tingimustel nagu enne kaubandus- ja koostöölepingu allkirjastamist. Nagu on selgitatud eespool punktis 10, kinnitatakse seda võimalust selgesõnaliselt allkirjastamist käsitleva otsuse põhjenduses 15 ja artiklis 10.

---

<sup>29</sup> Euroopa Ühenduse ja Šveitsi Konföderatsiooni vaheline lennutranspordileping, allkirjastatud 21. juunil 1999 (EÜT L 114, 30.4.2002, lk 73).

## G. Sätted liikmesriikide võimalike nn lisakokkulepete kohta

39. Lisaks nähakse kaubandus- ja koostöölepingus ette, või see ei välista võimalust, et liikmesriigid sõlmivad Ühendkuningriigiga kahepoolseid lepinguid konkreetsetes kaubandus- ja koostöölepinguga hõlmatud küsimustes lennutranspordi, tolli ja käibemaksu käsitleva halduskoostöö ja sotsiaalkindlustuse valdkonnas.<sup>30</sup> Liikmesriigid võivad seda teha tingimusel, et sellised lepingud on kooskõlas ELi õigusega, ei kahjusta kaubandus- ja koostöölepingu toimimist ning on muul viisil kooskõlas allkirjastamise otsuse artiklites 6–8 sätestatud tingimustega, millega nähakse ette liikmesriikide ja komisjoni vaheline sisemine teabe- ja koostöömehhanism, mille tulemusena on võimalik anda luba sõlmida kahepoolseid kokkuleppeid või lepinguid, mille liikmesriigid sõlmiksid Ühendkuningriigiga nendes valdkondades.
40. See sisemine mehhanism väljendab liikmesriikide lojaalse koostöö kohustust (ELi lepingu artikli 4 lõige 3)<sup>31</sup>, mis on üldkohaldatav ega sõltu sellest, kas asjaomane pädevus on ainupädevus.<sup>32</sup> Sellest tulenevalt on liikmesriigid kohustatud hoiduma mis tahes tegevusest, mis võiks ohustada ELi eesmärkide saavutamist, ning tagama, et sellised kokkulepped või lepingud on omavahel kooskõlas ega kahjusta kaubandus- ja koostöölepingu toimimist. Niivõrd kui see sisemine mehhanism näeb ette ja reguleerib võimalust sõlmida teatavaid kaubandus- ja koostöölepingut täiendavaid kahepoolseid lepinguid (nn lisakokkuleppeid), mis on kaubandus- ja koostöölepingu endaga lubatud või mitte keelatud, väljendab see sisemine mehhanism ka asjaolu, et kaubandus- ja koostööleping on osa liidu õigusest, on ELTLi artikli 216 lõike 2 kohaselt siduv ja on seega ülimuslik.

---

<sup>30</sup> Vt artikkel AIRTRN.3 ja käibemaksu käsitleva protokollil artikkel 41.

<sup>31</sup> ELi lepingu artikli 4 lõige 3: „Kooskõlas lojaalse koostöö põhimõttega abistavad liit ja liikmesriigid täielikus vastastikus austuses üksteist aluslepingutest tulenevate ülesannete täitmisel. Liikmesriigid kasutavad kõiki asjakohaseid üld- või erimeetmeid, et tagada aluslepingutest või liidu institutsioonide õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmine. Liikmesriigid aitavad kaasa liidu ülesannete täitmisele ja hoiduvad kõigist meetmetest, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist.“

<sup>32</sup> Euroopa Kohtu (suurkoda) 20. aprilli 2010. aasta otsus kohtuasjas C-246/07, komisjon vs. nõukogu, ECLI:EU:C:2010:203, punkt 71.

41. Sisemise mehhanismi olemasolu ei sõltu asjaomase pädevuse laadist. Kui kasutada näitena liiklusõigust, siis EL teostab kaubandus- ja koostöölepingu kaudu oma välispädevust Ühendkuningriigi suhtes seoses teatavate liiklusõigustega. Teatavad kaubandus- ja koostöölepingut täiendavad kahepoolsed lepingud on kaubandus- ja koostöölepingu kohaselt lubatud vastavalt selles sätestatud tingimustele.<sup>33</sup> Lepinguga on konkreetselt keelatud täiendavad lisakokkulepped (artikkel AIRTRAN.23).<sup>34</sup> Seda, kuidas hakatakse andma luba lubatud lisakokkulepete sõlmimiseks, reguleeritakse allkirjastamist käsitleva otsuse artiklis 6 sätestatud sisemise volituste andmise mehhanismiga. Seega ei ole vähemalt lennuliiklusõigusi käsitlevate lisalepingute puhul loa andmise mehhanism üksnes lojaalse koostöö kohustuse väljendus. See on vajalik ka seetõttu, et jagatud välispädevust, mida ei ole varem teostatud, reguleeritakse liiklusõiguste valdkonnas Ühendkuningriigi suhtes nüüd kaubandus- ja koostöölepingu ülimuslikkust evivate sätetega ning see teema kuulub Ühendkuningriigi osas ELi ainupädevusse. Kuid nagu on märgitud eespool punktides 37 ja 38 ning sõnaselgelt kinnitatud allkirjastamist käsitleva otsuse põhjenduses 15 ja artiklis 10, ei ole liidu pädevus teiste kolmandate riikide suhtes ainupädevus.

---

<sup>33</sup> Kaubandus- ja koostöölepingu artikli AIRTRN.3 lõige 5: „Vastavalt lõikele 4 vastastikku antud õigusi (st lisakokkuleppeid) reguleeritakse käesoleva jaotise sätetega.“

<sup>34</sup> „Ühendkuningriik ja liikmesriik ei või anda üksteisele seoses nende territooriumile suunduva, sealt väljuva või nende territooriumil toimuva lennutranspordiga muid õigusi kui need, mis on sõnaselgelt sätestatud käesolevas jaotises, välja arvatud artikli AIRTRN.3 lõigetes 4 ja 9 [Liiklusõigused].“

42. Lõpetuseks, nõukogu õigustalitus kasutab käesolevat võimalust selgitada, nagu ta tegi 22. jaanuaril 2021 COREPERis, et vastupidiselt komisjoni avaldusele, mis kanti allkirjastamist käsitleva otsuse vastuvõtmisega seoses nõukogu 29. detsembri 2020. aasta istungi protokollis,<sup>35</sup> ei näe ta ühtegi õiguslikku takistust sellele, et ELTLi artiklitel 217 ja 218 põhinevas õigusaktis, nagu allkirjastamist käsitlev otsus, või tulevases nõukogu otsuses lepingute sõlmimise kohta sisaldub selline sisemine mehhanism loa andmiseks liikmesriigi ja Ühendkuningriigi vahelise kahepoolse kokkuleppe või lepingu sõlmimiseks. Sellised sisemised loa või volituse andmise mehhanismid võib sätestada kas asjaomase valdkondliku materiaaõigusliku õigusliku aluse alusel vastu võetavas õigusaktis (st seadusandlikus aktis) või nõukogu poolt rahvusvahelise lepingu allkirjastamiseks ja sõlmimiseks vastu võetavas õigusaktis.<sup>36</sup>

#### IV. KOKKUVÕTE

43. Kokkuvõtteks kinnitab nõukogu õigustalitus oma seisukohta, et kuna kaubandus- ja koostööleping hõlmab üksnes valdkondi, milles ELil on ainupädevus või potentsiaalne pädevus, võib selle sõlmida üksnes EL ELTLi artikli 217 alusel. Nõukogu otsustas selle valiku teha, kui ta võttis 29. detsembril 2020 vastu otsuse allkirjastamise kohta.

---

<sup>35</sup> Dok 5525/20 ADD 1.

<sup>36</sup> Nõukogu õigustalitus tuletab meelde, et väljaastumislepingu sõlmimist käsitleva nõukogu otsuse artikliga 4 on kehtestatud sarnane sisemine mehhanism seoses ELi pädevusse kuuluvaid valdkondi puudutavate lepingutega, mis on teatavatel liikmesriikidel lubatud selles sättes osutatud tingimustel Ühendkuningriigiga sõlmida (vt nõukogu 30. jaanuari 2020. aasta otsus (EL) 2020/135 Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi Euroopa Liidust ja Euroopa Aatomienergiaühendusest väljaastumise lepingu sõlmimise kohta, ELT L 29, 31.1.2020, lk 1).