



Bruxelles, 25. siječnja 2021.
(OR. en)

5591/21

LIMITE

JUR 43
UK 25

MIŠLJENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Od: Pravna služba

Predmet: Sporazum o trgovini i suradnji između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, s druge strane

- Sporazum koji sklapa samo EU
- Izvršavanje potencijalne nadležnosti EU-a

I. UVOD

1. Na sastanku Corepera 23. studenoga 2020. predstavnik Pravne službe Vijeća usmeno je govorio o pravnoj naravi budućeg sporazuma s Ujedinjenom Kraljevinom o kojem se pregovaralo, a posebno o pitanju mješovitosti i o mogućnosti da budući sporazum bude sporazum koji sklapa samo EU, izvršavanjem takozvane potencijalne nadležnosti EU-a. U međuvremenu je 30. prosinca 2020. potpisan Sporazum o trgovini i suradnji između EU-a i Euratoma, s jedne strane, i Ujedinjene Kraljevine, s druge strane (Sporazum o trgovini i suradnji).

¹ Ovaj dokument sadrži pravni savjet zaštićen na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, koji Vijeće Europske unije javno ne objavljuje. Vijeće zadržava sva prava u odnosu na svako neovlašteno objavljivanje.

2. Kao odgovor na zahtjev nekoliko delegacija, posebno na sastanku Radne skupine za Ujedinjenu Kraljevinu 13. siječnja 2021., u ovom se mišljenju u pisanom obliku potvrđuju i razrađuju odgovori koje je Pravna služba Vijeća već priopćila usmeno. Posebno je usmjereno na pitanje izvršavanja vanjske potencijalne nadležnosti EU-a, tj. izvršavanja njegove nadležnosti u područjima podijeljene nadležnosti, na koja se ne primjenjuju zajednička pravila u smislu članka 3. stavka 2. UFEU-a i s time povezana sudska praksa, te na pravne posljedice takvog izvršavanja nadležnosti.
3. S obzirom na kratko vrijeme koje je na raspolaganju u postupku sklapanja koji je u tijeku, ovo mišljenje usmjereno je na Sporazum o trgovini i suradnji i ne pruža detaljno ispitivanje svih njegovih aspekata niti sveobuhvatnu i detaljnu analizu nadležnosti.

II. ČINJENIČNI I PRAVNI OKVIR

4. Vijeće je 25. veljače 2020. donijelo odluku² o odobravanju otvaranja pregovora o budućem sporazumu s Ujedinjenom Kraljevinom, kojoj su priložene pregovaračke smjernice³. Tom je odlukom ujedno Komisija imenovana pregovaračem EU-a. Vijeće i predstavnici vlada država članica istodobno su dali izjavu⁴ za zapisnik Vijeća. U toj izjavi predstavnici država članica ovlastili su Komisiju za vođenje pregovora u područjima budućih odnosa koja su u njihovoj nadležnosti te su izjavili da se o tomu hoće li novi sporazum sklopiti EU ili EU i njegove države članice tek treba odlučiti na kraju pregovora.⁵

² Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2020/266 od 25. veljače 2020. o odobravanju otvaranja pregovora s Ujedinjenom Kraljevinom Velike Britanije i Sjeverne Irske o novom sporazumu o partnerstvu (SL L 58, 27.2.2020., str. 53.).

³ Dokument 5870/20 ADD 1 REV 3, Prilog Odluci Vijeća o odobravanju otvaranja pregovora s Ujedinjenom Kraljevinom Velike Britanije i Sjeverne Irske o novom sporazumu o partnerstvu, 25. veljače 2020.

⁴ Prilog B dokumenta 6239/20.

⁵ [P]redstavnici država članica stoga će ovlastiti Komisiju da vodi pregovore u područjima (...) koja potpadaju u nadležnosti država članica (...) i pitanje o tome hoće li (...) sporazum o partnerstvu sklopiti Unija ili Unija i njezine države članice riješit će se na kraju pregovora. (naknadno istaknuto).

5. Rezultat pregovora dovršenih 24. prosinca 2020. jesu tri sporazuma: Sporazum o trgovini i suradnji, Sporazum između EU-a i Ujedinjene Kraljevine u vezi sa sigurnosnim postupcima za razmjenu i zaštitu klasificiranih podataka, kojim se dopunjuje Sporazum o trgovini i suradnji, i Sporazum između Vlade Ujedinjene Kraljevine i Euratoma o suradnji u području sigurne i miroljubive uporabe nuklearne energije. Kao što je prethodno navedeno, ovo je mišljenje usmjereno na prvi sporazum.
6. Na temelju njegova prvog članka Sporazumom o trgovini i suradnji se *uspostavlja temelj za širok odnos između* [EU-a i Ujedinjene Kraljevine] *u području blagostanja i dobrosusjedskih odnosa obilježenih bliskim i miroljubivim odnosima koji se temelje na suradnji, uz poštovanje autonomije i suvereniteta stranaka*⁶. Pri donošenju odluke o potpisivanju Sporazuma Vijeće ga je okarakteriziralo sljedećim: [uspostavlja se] *osnova za širok odnos između* [EU-a i Ujedinjene Kraljevine] *koji uključuje uzajamna prava i obveze, zajednička djelovanja i posebne postupke*, što je formulacija iz članka 217. UFEU-a o sporazumima o pridruživanju, na temelju kojeg je Vijeće odlučilo potpisati Sporazum o trgovini i suradnji s Ujedinjenom Kraljevinom⁷.
7. Sporazumom o trgovini i suradnji s Ujedinjenom Kraljevinom utvrđuju se aranžmani u velikom broju područja kao što su robna razmjena, usluge i ulaganja, digitalna trgovina, kretanje kapitala i plaćanja, intelektualno vlasništvo, javna nabava, energetika, zračni promet i cestovni prijevoz, ribarstvo, koordinacija sustava socijalne sigurnosti, nepostojanje viza za kratke posjete (drugi dio Sporazuma), izvršavanje zakonodavstva i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima (treći dio), tematska suradnja (zdravstvena sigurnost i kibersigurnost) (četvrti dio) i sudjelovanje u programima EU-a (peti dio).

⁶ Vidjeti članak COMPROV.1 (Svrha) Sporazuma. Ta je formulacija slična onoj iz članka 8. stavka 1. UEU-a o odnosima EU-a sa susjednim zemljama.

⁷ Vidjeti uvodnu izjavu 5. Odluke Vijeća (EU) 2020/2252 od 29. prosinca 2020. o potpisivanju, u ime Unije, i privremenoj primjeni Sporazuma o trgovini i suradnji između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, s druge strane te Sporazuma između Europske unije i Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske u vezi sa sigurnosnim postupcima za razmjenu i zaštitu klasificiranih podataka (SL L 444, 31.12.2020., str. 2.).

Temelji se na odredbama kojima se osigurava zajednički institucionalni okvir (prvi dio Sporazuma), uključujući mehanizam za rješavanje sporova (šesti dio), te ravnopravni uvjeti među strankama. Sporazum ima 49 priloga i tri protokola: Protokol o administrativnoj suradnji i suzbijanju prijevara u području poreza na dodanu vrijednost i o uzajamnoj pomoći pri naplati poreznih i carinskih potraživanja, Protokol o uzajamnoj administrativnoj pomoći u carinskim pitanjima i Protokol o koordinaciji socijalne sigurnosti.

U drugom članku Sporazuma predviđeno je da budući bilateralni sporazumi između EU-a i Ujedinjene Kraljevine *čine dopunske sporazume ovom Sporazumu osim ako je u tim sporazumima predviđeno drukčije* i da su *takvi dopunski sporazumi sastavni dio ukupnih bilateralnih odnosa uređenih ovim Sporazumom i dio su ukupnog okvira*⁸.

8. Vijeće je 29. prosinca 2020. donijelo Odluku (EU) br. 2020/2252 o potpisivanju, u ime Unije, i privremenoj primjeni Sporazuma o trgovini i suradnji i Sporazuma o sigurnosti podataka („odluka o potpisivanju”)⁹.
9. U toj odluci Vijeće *s obzirom na iznimnu i jedinstvenu narav Sporazuma o trgovini i suradnji, koji je sveobuhvatan sporazum sa zemljom koja se povukla iz Unije, (...) [odlučuje] iskoristiti mogućnost da Unija izvršava svoju vanjsku nadležnost u odnosu na [Ujedinjenu Kraljevinu]* (uvodna izjava 6.). Vijeće je stoga donijelo političku odluku da Sporazum o trgovini i suradnji treba sklopiti kao sporazum koji sklapa samo EU. To je izričito navedeno u odluci o potpisivanju.

⁸ Vidjeti članak COMPROV.2 (Dopunski sporazumi).

⁹ Vidjeti prethodno navedenu bilješku 7.

Razlozi za tu političku odluku objašnjeni su u uvodnoj izjavi 6. *s obzirom na iznimnu i jedinstvenu narav* [Sporazuma], ali i neizravno u uvodnoj izjavi 16. odluke o potpisivanju u kojoj se odluka Vijeća o privremenoj primjeni Sporazuma obrazlaže činjenicom da se odnosi na zemlju koja se povukla iz Unije, i da je stoga položaj Ujedinjene Kraljevine *u odnosu na Uniju izniman i razlikuje se od položaja ostalih trećih zemalja*. Razina suradnje između EU-a i Ujedinjene Kraljevine zapravo se trebala smanjiti s vrlo visoke razine na kraju prijelaznog razdoblja, tijekom kojeg se pravna stečevina EU-a još uvijek primjenjuje na Ujedinjenu Kraljevinu, na nižu razinu suradnje nakon završetka tog razdoblja, što bi uzrokovalo poremećaj čija bi se težina mogla ograničiti privremenom primjenom Sporazuma o trgovini i suradnji.

10. Posljedice i ograničenja prethodno navedene političke odluke izričito su utvrđeni u uvodnoj izjavi 15. i članku 10. odluke o potpisivanju gdje se navodi: *Izvršavanjem nadležnosti Unije u okviru Sporazuma o trgovini i suradnji ne dovode se u pitanje nadležnosti Unije odnosno nadležnosti država članica u vezi s bilo kojim tekućim ili budućim pregovorima o međunarodnim sporazumima s bilo kojom drugom trećom zemljom ili njihovim potpisivanjem ili sklapanjem, ili u vezi s bilo kojim budućim pregovorima o bilo kojim dopunskim sporazumima* [Sporazumu o trgovini i suradnji].
11. Komisija je 25. prosinca 2020. podnijela Prijedlog za odluku Vijeća o sklapanju Sporazuma o trgovini i suradnji¹⁰. U Vijeću su u tijeku rasprave o tom prijedlogu.

¹⁰ COM (2020) 856 final.

III. PRAVNA ANALIZA

12. Od Pravne službe Vijeća zatražena su mišljenja u vezi s pravnom naravi Sporazuma o trgovini i suradnji, a posebno u vezi s pitanjem izvršavanja potencijalne nadležnosti EU-a, pitanjem naravi Sporazuma koji sklapa samo EU i pitanjem pravnih posljedica takvog izvršavanja nadležnosti za države članice. Kao što je prethodno navedeno u stavku 3., Pravna služba Vijeća neće razmatrati svaki naslov Sporazuma niti provesti sveobuhvatnu i detaljnu analizu nadležnosti.

A. **Isključive i podijeljene nadležnosti EU-a, kako ih tumači Sud**

13. U skladu s člankom 3. stavkom 1. UFEU-a, EU ima isključivu nadležnost, posebno, u sljedećim područjima: carinskoj uniji, utvrđivanju pravila o tržišnom natjecanju potrebnih za funkcioniranje unutarnjeg tržišta, očuvanju morskih bioloških resursa u okviru zajedničke ribarstvene politike i zajedničkoj trgovinskoj politici.

14. U skladu s člankom 3. stavkom 2. UFEU-a EU [ima] *i isključivu nadležnost za sklapanje međunarodnog sporazuma (...) u mjeri u kojoj bi njegovo sklapanje moglo utjecati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov opseg*. Kako je Sud pojasnio u svojoj presudi u predmetu Konvencija o radiodifuziji¹¹, tim posljednjim dijelom članka 3. stavka 2. kodificira se sudska praksa iz takozvanog predmeta AETR ili ERTA¹².

¹¹ Predmet C- 114/12, *Komisija protiv Vijeća (Konvencija o radiodifuziji)*, presuda Suda (veliko vijeće) od 4. rujna 2014., EU:C:2014:2151, točke 66. i 67. Vidjeti također Mišljenje 1/13 Suda (veliko vijeće) od 14. listopada 2014., *Konvencija o otmici djece*, EU:C:2014:2303, točke od 69. do 74.

¹² Predmet 22/70, *Komisija protiv Vijeća (ERTA)*, presuda od 31. ožujka 1971., EU:C:1971:32, točke od 17. do 19: 17. *Konkretnije, svaki put kad Zajednica u cilju provedbe zajedničke politike predviđene Ugovorom usvoji odredbe kojima se propisuju zajednička pravila, bez obzira na to u kojem su obliku, države članice više nemaju pravo, bilo da djeluju samostalno ili čak zajednički, prema trećim državama preuzimati obveze koje utječu na ta pravila. 18. Naime, kada i ako se uspostave takva zajednička pravila, jedino je Zajednica u položaju da preuzme i ispunji obveze prema trećim državama s učinkom na cijelo područje primjene pravnog sustava Zajednice. 19. Stoga prilikom provedbe odredbi Ugovora nije moguće odvojiti sustav unutarnjih mjera Zajednice od sustava vanjskih odnosa.*

15. U pogledu podijeljene nadležnosti u članku 4. stavcima 1. i 2. UFEU-a predviđeno je sljedeće:
1. *Unija nadležnost dijeli s državama članicama ako joj je Ugovorima dodijeljena nadležnost koja se ne odnosi na područja iz članaka 3. i 6.*
 2. *Podijeljena nadležnost između Unije i država članica primjenjuje se u sljedećim glavnim područjima:*
 - (a) *unutarnjem tržištu; (...)*
 - (e) *okolišu;*
 - (f) *zaštiti potrošača;*
 - (g) *prometu; (...)*
 - (i) *energetici;*
 - (j) *području slobode, sigurnosti i pravde*
 - (k) *zajedničkoj brizi za sigurnost u pitanjima javnog zdravstva (...)*
16. Sud je dosljedno smatrao da postoji rizik da obveze koje su preuzele države članice mogu utjecati na zajednička pravila Unije ili izmijeniti njihovo područje primjene, tako da je isključiva vanjska nadležnost EU-a opravdana na temelju članka 3. stavka 2. ako su te obveze obuhvaćene područjem primjene navedenih zajedničkih pravila EU-a¹³.
17. Utvrđivanje takvog rizika ne pretpostavlja potpunu podudarnost područja obuhvaćenog međunarodnim obvezama (stvarnim ili predviđenim) i područja obuhvaćenog propisima Unije. Posebice, međunarodne obveze mogu utjecati na područje primjene zajedničkih pravila Unije ili ga mogu izmijeniti ako se te obveze odnose na područje koje je već velikim dijelom obuhvaćeno takvim pravilima. Osim toga, postojanje takvog rizika utjecaja može se utvrditi kada međunarodne obveze o kojima je riječ mogu, a da pritom nisu nužno protivne zajedničkim pravilima Unije, imati utjecaj na smisao, područje primjene i učinkovitost tih pravila¹⁴.

¹³ Mišljenje 2/91 Suda od 19. ožujka 1993., *ILO*, EU:C:1993:106, točka 25.; Predmet C-467/98, *Komisija protiv Danske (Otvoreno nebo)*, presuda Suda od 5. studenoga 2002., EU:C:2002:625, točka 82.; i Mišljenje 1/03 Suda (puni sastav) od 7. veljače 2006., *Luganska konvencija*, EU:C:2006:81, točke od 120. do 126.

¹⁴ Vidjeti Mišljenje 2/91 *ILO* (op. cit. bilješka 13.), točke 25. i 26.; Presuda u predmetu *Otvoreno nebo* (op. cit. bilješka 13.), točka 82.; Mišljenje 1/03 *Luganska konvencija* (op. cit. bilješka 13.), točke 120. i 126.; Presuda u predmetu *Konvencija o radiodifuziji* (op. cit. bilješka 11.), točke od 68. do 73.; kao i spojeni predmeti C-626/15 i C-659/16, *Komisija protiv Vijeća (Weddell)* presuda Suda (veliko vijeće) od 20. studenoga 2018., EU:C:2018:925, točke 113. i 114. i navedena sudska praksa.

Pri analizi odnosa između predmetnog međunarodnog instrumenta i relevantnih pravila EU-a u analizi se moraju uzeti u obzir područja obuhvaćena pravilima prava Unije odnosno odredbama tog instrumenta, njihov očekivan razvoj u budućnosti te narav i sadržaj tih pravila i odredaba kako bi se utvrdilo može li navedeni instrument ugroziti ujednačenu i dosljednu primjenu pravila Unije i pravilno funkcioniranje sustava koji se njima uspostavlja¹⁵.

B. Posljedice isključive nadležnosti EU-a za države članice

18. Unutarnje izvršavanje nadležnosti EU-a ima posljedice za države članice u mjeri u kojoj, ako EU time stječe isključivu nadležnost, države članice više ne mogu preuzimati međunarodne obveze izvan okvira institucija EU-a u područjima koja su u isključivoj nadležnosti Unije¹⁶.
19. S druge strane, na unutarnjoj razini, ako EU (još) ne izvršava svoju podijeljenu nadležnost u određenom području, države članice mogu nastaviti izvršavati svoje nadležnosti u tom području *u onoj mjeri u kojoj Unija ne izvršava svoju nadležnost* (članak 2. stavak 2. UFEU-a). Isto vrijedi, na vanjskoj razini, ako bi iz analiza (predviđene) međunarodne obveze pokazala da nisu ispunjeni uvjeti za isključivost iz članka 3. stavka 2. UFEU-a, kako ih Sud tumači u svojoj opsežnoj sudskoj praksi o vanjskim nadležnostima (vidjeti navedene točke 16. i 17.), i da posljedično države članice mogu i dalje izvršavati svoje vanjske nadležnosti.

¹⁵ Vidjeti Mišljenje 3/15 Suda (veliko vijeće) od 14. veljače 2017., *Prava pristupa*, EU:C:2017:114, točka 108. i navedena sudska praksa.

¹⁶ Mišljenje 2/91 *ILO* (op. cit. bilješka 13.), točke 25. i 26.; Presuda u predmetu *Otvoreno nebo* (op. cit. bilješka 13.), točka 82.

20. Na primjer, EU još nije donio zajednička unutarnja pravila o pravima u zračnom prometu koja se dodjeljuju trećim zemljama. Stoga nadležnost za sklapanje sporazuma s trećim zemljama o takvim pitanjima nije postala isključiva nadležnost EU-a¹⁷ te je mogu izvršavati ili države članice ili EU¹⁸.

C. Mješovitost međunarodnih sporazuma: obvezna ili fakultativna

21. Podsjeća se da je, u skladu s načelom dodjeljivanja (članak 5. UEU-a), međunarodni sporazum mješovit, tj. potpisuju ga i sklapaju i EU i njegove države članice ako se odnosi na nadležnosti koje pripadaju i EU-u i njegovim državama članicama.
22. U praksi postoje dvije vrste mješovitosti: obvezna ili fakultativna.

Mješovitost je obvezna ako, osim područja nadležnosti EU-a, predviđeni sporazum obuhvaća jedno ili više područja koja nisu u nadležnosti EU-a, tj. ako Ugovorima nisu dodijeljene nadležnosti EU-u u tom određenom području. U tom slučaju ne postoji politički odabir: sporazum moraju sklopiti i EU i njegove države članice.

Mješovitost je fakultativna ako predviđeni sporazum obuhvaća jedno ili više područja u kojima EU ima podijeljene nadležnosti koje su potencijalne, tj. koje se još ne izvršavaju ili još nisu obuhvaćene zajedničkim pravilima EU-a, na koja bi predviđeni sporazum imao posljedice, kako je navedeno u članku 3. stavku 2. i povezanoj sudskoj praksi. U tom slučaju sporazum mogu sklopiti ili EU i njegove države članice ili samo EU. Ovisno o tome odluči li Vijeće izvršavati sve potencijalne nadležnosti EU-a ili ne, sporazum će biti sporazum koji sklapa samo EU ili mješoviti sporazum. To je politička odluka koju Vijeće treba donijeti na temelju relevantnih odredaba Ugovora kojima se nadležnost dodjeljuje EU-u.

¹⁷ Presuda u predmetu *Otvoreno nebo* (opt. cit. bilješka 13.), točke od 90. do 92.

¹⁸ Vidjeti mišljenje Pravne službe Vijeća u dokumentu 5990/18 o Uredbi o zaštiti tržišnog natjecanja u zračnom prijevozu, točke 23. i 24.

23. U Mišljenju o predmetu *Sporazum o slobodnoj trgovini sa Singapurom*¹⁹ Sud je pojasnio podjelu nadležnosti između EU-a i država članica u području trgovine i ulaganja. Sud je zaključio da je veći dio Sporazuma o slobodnoj trgovini sa Singapurom potpao u isključivu nadležnost EU-a ili zato što je bio obuhvaćen zajedničkom trgovinskom politikom, uključujući izravna strana ulaganja kako je definirano u članku 207. stavku 1. UFEU-a, ili zato što je bio obuhvaćen zajedničkom prometnom politikom (članak 91. i članak 100. stavak 2. UFEU-a)²⁰.
24. Sud je u istom mišljenju podsjetio da su izravna strana ulaganja isključiva nadležnost EU-a. Međutim, u mjeri u kojoj se odredbe sporazuma o slobodnoj trgovini odnose na neizravna ulaganja (tj. portfeljna ulaganja) nadležnost je *podijeljena između Europske unije i država članica na temelju članka 4. stavaka 1. i 2. točke (a) UFEU-a*²¹. O mogućem izvršavanju takve potencijalne podijeljene nadležnosti Sud je u svojoj presudi u predmetu *Weddell*, pojasnio da (...) *sama okolnost da neko djelovanje [Unije] na međunarodnoj sceni ulazi u podijeljenu nadležnost između nje i država članica ne isključuje mogućnost da se unutar Vijeća postigne potrebna većina kako bi [Unija] sama mogla izvršavati tu vanjsku nadležnost*²².
25. U slučaju fakultativne mješovitosti, ako EU ima nadležnost za pitanja obuhvaćena sporazumom od kojih su barem neka u njegovoj potencijalnoj nadležnosti, tu potencijalnu nadležnost i dalje mogu izvršavati države članice ako to žele. Međutim, Vijeće može za određeni sporazum odlučiti izvršavati potencijalnu nadležnost EU-a na temelju relevantne pravne osnove Ugovora,²³ u skladu s pravilima glasovanja predviđenima u njemu. Izvršavanje potencijalne vanjske nadležnosti EU-a pri sklapanju sporazuma pitanje je političke odluke Vijeća²⁴.

¹⁹ Mišljenje 2/15 Suda (puni sastav) od 16. svibnja 2017., *Sporazum o slobodnoj trgovini sa Singapurom*, EU:C:2017:376.

²⁰ U slučaju usluga prijevoza, Sud je to zaključio na temelju svoje sudske prakse iz predmeta AETR: vidjeti Mišljenje 2/15 *Sporazum o slobodnoj trgovini sa Singapurom* (op. cit. bilješka 19.), točka 170. i dalje. Međutim, treba napomenuti da usluge zračnog prijevoza nisu bile obuhvaćene singapurskim sporazumom; vidjeti točku 63. tog mišljenja.

²¹ Mišljenje 2/15 *Sporazum o slobodnoj trgovini sa Singapurom* (op. cit. bilješka 19.), točka 243.

²² Presuda u predmetu *Weddell* (opt. cit. bilješka 14.), točka 126.

²³ Vidjeti mišljenje Pravne službe Vijeća u dokumentu 12866/19 o sustavu sudova za ulaganja (ICS) CETA-e, točka 6.

²⁴ Vidjeti predmet C-600/14, *Njemačka protiv Vijeća (OTIF)*, presuda Suda (veliko vijeće) od 5. prosinca 2017., EU:C:2017:935, točka 68.; vidjeti također presudu u predmetu *Weddell* (opt. cit. bilješka 14.), točke 126. i 127.

26. To treba razlikovati od slučajeva obvezne mješovitosti u kojima predmet sporazuma djelomično obuhvaća pitanja za koja EU ima nadležnost, a djelomično pitanja za koja EU nema nikakvu nadležnost. U takvoj situaciji, kao što je navedeno u točki 22., mješovitost nije politička odluka, nego pravna obveza²⁵.
27. Podsjeća se da je sklapanje mješovitih sporazuma postupovno i politički složeno, što se pokazalo u postupku sklapanja nedavnih mješovitih sporazuma. Naime, da bi mješoviti sporazum stupio na snagu mora ga ratificirati ne samo EU (sklapanje od strane Vijeća, u pravilu nakon suglasnosti Europskog parlamenta), već i sve njegove države članice u skladu sa svojim ustavnim propisima. Stoga će EU u načelu čekati ratifikaciju svih država članica prije nego što ga sam ratificira. Takav postupak može potrajati dugo i ovisi o tome odvija li se ratifikacija nesmetano u svim državama članicama ili ne. S druge strane, kako bi stupio na snagu, sporazum koji sklapa samo EU treba ratificirati samo EU i u praksi se može sklopiti u kraćem roku nego mješoviti sporazum.

D. Poseban slučaj Sporazuma o trgovini i suradnji s Ujedinjenom Kraljevinom

28. Brzim preispitivanjem Sporazuma o trgovini i suradnji, bez detaljnog preispitivanja njegovih glava i odredaba, pokazalo se da nema obvezne mješovitosti: EU ima nadležnost u svim područjima koja su njime obuhvaćena.

²⁵ Vidjeti Mišljenje 2/15 *Sporazum o slobodnoj trgovini sa Singapurom* (op. cit. bilješka 19.), točka 292. Vidjeti i mišljenja Pravne službe Vijeća u dokumentima 12866/19 (Sustav sudova za ulaganja CETA-e) i 6442/19 (Konvencija Ujedinjenih naroda o transparentnosti u arbitraži između ulagača i države).

29. U tom kontekstu Pravna služba Vijeća podsjeća da su, na primjer, odredbe povezane s trgovinom ili ribarstvom iz drugog dijela prvog naslova (Trgovina) i drugog dijela petog naslova (Ribarstvo) u isključivoj nadležnosti EU-a na temelju članka 3. stavka 1. UFEU-a. Druge odredbe Sporazuma, na primjer drugi naslov glava II. (Sigurnost zračnog prometa) ili treći dio (Izvršavanje zakonodavstva i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima), obuhvaćaju pitanja koja su izvršavanjem postala isključiva ili su u velikoj mjeri obuhvaćena pravnom stečevinom EU-a na koju će Sporazum utjecati ili bi mogao utjecati ²⁶.
30. S druge strane, postoje određene druge odredbe, primjerice prava prometovanja u području zrakoplovstva, koje pripadaju podijeljenim nadležnostima EU-a koje se još ne izvršavaju na unutarnjoj razini i koje su stoga samo potencijalne nadležnosti EU-a. U vezi s tim potencijalnim nadležnostima Vijeće je pri donošenju odluke o potpisivanju moglo odlučiti da će EU izvršavati tu vrstu neisključivih potencijalnih nadležnosti, čime bi Sporazum o trgovini i suradnji postao samo sporazum EU-a.
31. Pri donošenju odluke o potpisivanju 29. prosinca 2020. Vijeće je donijelo tu političku odluku i odlučilo izvršavati nadležnost EU-a u područjima potencijalne nadležnosti EU-a. Ta odluka proizvodi pravne učinke, osobito zato što je stupila na snagu na dan kada ju je Vijeće donijelo (29. prosinca 2020.), a Sporazum o trgovini i suradnji privremeno se primjenjuje od 1. siječnja 2021. Iz toga proizlazi da se Sporazum mora sklopiti također kao sporazum koji sklapa samo EU.
32. Kao što je to navedeno u točkama od 21. do 25., Unija može sklopiti međunarodni sporazum u skladu s relevantnom pravnom osnovom samo ako joj je za to u Ugovorima dodijeljena nadležnost. U predmetnom slučaju Sporazum o trgovini i suradnji potpisan je i privremeno se primjenjuje na temelju članka 217. UFEU-a kao materijalnopravne osnove, u vezi s relevantnim postupovnim pravnim osnovama (članak 218. stavci 5. i 8. UFEU-a).

²⁶ Vidjeti, među ostalim, Uredbu (EU) 2018/1139 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2018. o zajedničkim pravilima u području civilnog zrakoplovstva i osnivanju Agencije Europske unije za sigurnost zračnog prometa (SL L 212, 22.8.2018., str. 1.) i Direktivu (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela (SL L 119, 4.5.2016., str. 132.).

33. Člankom 217. UFEU-a EU se ovlašćuje da s trećom zemljom sklopi sporazum o pridruživanju koji uključuje uzajamna prava i obveze, zajedničko djelovanje i posebni postupak. Područja obuhvaćena takvim sporazumom trebala bi biti u granicama ovlasti koje su države članice u Ugovorima dodijelile EU-u za postizanje ciljeva utvrđenih u njima²⁷. Članak 217. UFEU-a može se upotrebljavati uvijek kada postoji nadležnost EU-a, tj. kada se EU-u Ugovorom dodjeljuje odgovarajuća nadležnost u različitim područjima obuhvaćenima sporazumom, čak i ako se ta nadležnost ne izvršava u potpunosti ili je samo potencijalna. Međutim, članak 217. UFEU-a ne smije se upotrebljavati kao pravna osnova ako ne postoji temeljna nadležnost, tj. mora postojati temeljna sektorska nadležnost kako bi se članak 217. UFEU-a upotrebljavao kao pravna osnova.
34. Člankom 217. UFEU-a omogućuje se EU-u da jednoglasno sklopi dalekosežan sporazum o pitanjima nadležnosti EU-a, a da se ne moraju utvrditi detaljno područja u kojima je EU već izvršavao ili nije izvršavao svoju nadležnost. Može uključivati područja nadležnosti EU-a u kojima sektorska pravna osnova zahtijeva jednoglasnost ili glasovanje kvalificiranom većinom te područja potencijalne nadležnosti EU-a koja se još ne izvršavaju na unutarnjoj razini.

²⁷ Vidjeti predmet C-81/13, *Ujedinjena Kraljevina protiv Vijeća (Koordinacija sustava socijalne sigurnosti, Turska)*, presude Suda (veliko vijeće) od 18. prosinca 2014., EU:C:2014:2449, točke 61. i 62.

E. Izvršavanje podijeljene nadležnosti EU-a u odnosu na Ujedinjenu Kraljevinu u koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i pravima u zračnom prometu

35. Na primjer, EU ima podijeljenu nadležnost u području koordinacije sustava socijalne sigurnosti (članak 48. UFEU-a). EU je sklopio nekoliko sporazuma s trećim zemljama koji sadržavaju pravila o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti. To je obično slučaj sa sporazumima o pridruživanju na temelju članka 217. UFEU-a. To što nije u potpunosti ostvareno slobodno kretanje osoba nije prepreka sklapanju sporazuma EU-a u području koordinacije sustava socijalne sigurnosti²⁸. Dosad su se sporazumi s trećim zemljama, koji obuhvaćaju i područje koordinacije sustava socijalne sigurnosti, općenito sklapali kao mješoviti sporazumi. Međutim, s obzirom na to da EU ima nadležnost u tom području, to je pitanje političke odluke. EU isto tako može odlučiti da će svoju nadležnost izvršavati na vanjskoj razini i sklopiti takav sporazum kao sporazum koji sklapa samo EU.
36. Slično tome, EU ima podijeljenu nadležnost u području zračnog prijevoza (članak 91. i članak 100. stavak 2. UFEU-a). EU postaje isključivo nadležan na vanjskoj razini za pitanja koja utječu na ta unutarnja pravila ako takvu podijeljenu nadležnost izvršava na unutarnjoj razini, i to u onoj mjeri u kojoj ih izvršava.
- Budući da EU na unutarnjoj razini još nije izvršavao tu podijeljenu nadležnost u pogledu prava prometovanja dodijeljenih trećim zemljama, sporazumi s trećim zemljama o takvim pitanjima često se sklapaju kao mješoviti sporazumi (fakultativna mješovitost). Vijeće može odlučiti hoće li je primjenjivati na vanjskoj razini ili ne.

²⁸ U primjeru Turske, Sud je to što nije u potpunosti ostvareno slobodno kretanje osoba nadoknadio dodavanjem članka 217. UFEU-a članku 48. UFEU-a kao materijalnopravne osnove za donošenje stajališta Unije koje treba zauzeti u okviru Vijeća za pridruživanje uspostavljenog Sporazumom o pridruživanju između EU-a i Turske u pogledu donošenja odredaba o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (vidjeti presudu u predmetu *Koordinacija sustava socijalne sigurnosti, Turska* (op. cit. bilješka 27.), točka 63.

F. Učinak izvršavanja podijeljene (potencijalne) nadležnosti EU-a na države članice

37. Izvršavanje navedenih nadležnosti EU-a na vanjskoj razini u pogledu određene treće zemlje ne sprječava države članice da izvršavaju svoju nadležnost u istom pitanju u odnosu na ostale treće zemlje. Na primjer, EU ima sporazum o zračnom prometu sa Švicarskom koji postoji već više od 20 godina²⁹ i kojim su obuhvaćena prava prometovanja. Postojanje tog sporazuma nije spriječilo države članice da sklapaju sporazume o pravima prometovanja s ostalim trećim zemljama.
38. Stoga činjenica da je Vijeće u konkretnom slučaju Sporazuma o trgovini i suradnji s Ujedinjenom Kraljevinom odlučilo odabrati sporazum koji sklapa samo EU ne sprječava države članice da nastave izvršavati svoje nacionalne nadležnosti u odnosu na ostale treće zemlje u tom istom području potencijalne nadležnosti EU-a. Izvršavanje potencijalnih nadležnosti EU-a u predmetnom području u odnosu na Ujedinjenu Kraljevinu ne dovodi do situacije isključivosti u pogledu njegovih odnosa s ostalim trećim zemljama niti do situacije isključivosti u području prava prometovanja koja se odnose na ostale treće zemlje kao što bi to bilo da se ta nadležnost izvršavala na unutarnjoj razini. Stoga države članice i dalje mogu slobodno sklapati međunarodne sporazume u tim područjima podijeljene nadležnosti s trećim zemljama koje nisu Ujedinjena Kraljevina pod istim uvjetima kao i prije potpisivanja Sporazuma o trgovini i suradnji. Kako je prethodno objašnjeno u stavku 10., ta je mogućnost izričito potvrđena u uvodnoj izjavi 15. i članku 10. odluke o potpisivanju.

²⁹ Sporazum između Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o zračnom prometu, potpisan 21. lipnja 1999. (SL L 114, 30.4.2002., str. 73.).

G. Odredbe o mogućim takozvanim „dopunama” država članica

39. Nadalje, Sporazumom o trgovini i suradnji predviđena je, odnosno ne isključuje se, mogućnost da države članice sklapaju bilateralne sporazume s Ujedinjenom Kraljevinom u vezi s posebnim pitanjima obuhvaćenima sporazumom u područjima zračnog prijevoza, administrativne suradnje u području carina i PDV-a te koordinacije sustava socijalne sigurnosti³⁰. Države članice to mogu učiniti pod uvjetom da su takvi sporazumi u skladu s pravom EU-a, da ne narušavaju funkcioniranje Sporazuma i da su inače u skladu s uvjetima utvrđenima u člancima od 6. do 8. odluke o potpisivanju u kojoj je predviđen interni mehanizam informiranja i suradnje između država članica i Komisije, kojim se otvara mogućnost odobravanja bilateralnih aranžmana ili sporazuma koje bi države članice sklopile s Ujedinjenom Kraljevinom u tim područjima.
40. Taj je interni mehanizam izraz dužnosti lojalne suradnje koju imaju države članice (članak 4. stavak 3. UEU-a)³¹, koji ima opću primjenu i ne ovisi o tome je li predmetna nadležnost isključiva³². Na temelju toga države članice dužne su se suzdržati od svakog djelovanja kojim bi se moglo ugroziti postizanje ciljeva EU-a te osigurati da su takvi aranžmani ili sporazumi usklađeni i da ne narušavaju funkcioniranje Sporazuma o trgovini i suradnji. U onoj mjeri u kojoj se njime predviđa i određuje mogućnost sklapanja određenih bilateralnih sporazuma kojima se dopunjuje Sporazum o trgovini i suradnji (takozvane „dopune”), koje dopušta ili ne zabranjuje sam Sporazum, taj interni mehanizam također je izraz činjenice da je Sporazum dio prava EU-a, obvezujući je u skladu s člankom 216. stavkom 2. UFEU-a i stoga ima prednost.

³⁰ Vidjeti članak AIRTRN.3 i članak 41. Protokola o PDV-u.

³¹ Članak 4. stavak 3. UEU-a: *Na temelju načela lojalne suradnje i uz puno uzajamno poštovanje, Unija i države članice*

međusobno si pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovorâ. Države članice poduzimaju sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje

obveza koje proizlaze iz Ugovorâ ili akata institucija Unije. Države članice olakšavaju ostvarivanje zadaća Unije i suzdržavaju se od svake mjere koja bi mogla

ugroziti postizanje ciljeva Unije.

³² C-246/07, *Komisija protiv Švedske*, presuda Suda (veliko vijeće) od 20. travnja 2010., EU:C:2010:203, točka 71.

41. Postojanje internog mehanizma ne ovisi o naravi dotične nadležnosti. Takav su primjer prava prometovanja, gdje EU u Sporazumu o trgovini i suradnji izvršava svoju vanjsku nadležnost u pogledu određenih prava prometovanja u odnosu na Ujedinjenu Kraljevinu. Određeni bilateralni sporazumi kojima se dopunjuje Sporazum o trgovini i suradnji dopušteni su samim Sporazumom u skladu s uvjetima utvrđenima u njemu³³. Samim Sporazumom izričito se zabranjuju daljnje dopune (članak AIRTRAN.23)³⁴. Internim mehanizmom ovlašćivanja iz članka 6. odluke o potpisivanju uređuje se način na koji se odobravaju dopune. Stoga, barem što se tiče dopunskih sporazuma koji se odnose na prava u zračnom prometu, mehanizam odobravanja nije samo izraz dužnosti lojalne suradnje. Potreban je i zato što se podijeljena, prethodno neizvršavana, vanjska nadležnost u pogledu prava prometovanja u odnosu na Ujedinjenu Kraljevinu sada uređuje odredbama Sporazuma o trgovini i suradnji koji ima prednost te je u isključivoj nadležnosti EU-a u odnosu na Ujedinjenu Kraljevinu. Međutim, kao što je navedeno u točkama 37. i 38. te izričito potvrđeno u uvodnoj izjavi 15. i članku 10. odluke o potpisivanju, ta nadležnost EU-a nije isključiva u odnosu na ostale treće zemlje.

³³ Članak AIRTRN.3 stavak 5. Sporazuma o trgovini i suradnji: *Prava koja stranke uzajamno dodjeljuju u skladu sa stavkom 4. (tj. dopune) uređena su odredbama ove glave..*

³⁴ *Ujedinjena Kraljevina i država članica ne smiju si međusobno dodijeliti prava u vezi sa*

zračnim prijevozom na svoja državna područja, iz svojih državnih područja ili unutar njih osim prava

koja su izričito utvrđena u ovoj glavi, osim kako je utvrđeno u članku AIRTRN.3 stavcima 4. i 9. [Prava prometovanja].

42. Naposljetku, Pravna služba Vijeća koristi ovu priliku kako bi pojasnila, kao što je to učinila na sastanku Corepera 22. siječnja 2021., da, suprotno izjavi Komisije u zapisniku Vijeća od 29. prosinca 2020., u vezi s donošenjem odluke o potpisivanju,³⁵ ne vidi nikakvu pravnu prepreku za to da pravni akt koji se temelji na člancima 217. i 218. UFEU-a, kao što su odluka o potpisivanju ili buduća odluka Vijeća o sklapanju sporazumâ, sadržava takav interni mehanizam odobravanja bilateralnih aranžmana ili sporazuma između pojedinih država članica i Ujedinjene Kraljevine. Takvi interni mehanizmi odobravanja ili ovlašćivanja mogu se utvrditi ili u pravnom aktu donesenom na temelju relevantne sektorske materijalnopravne osnove (tj. zakonodavnog akta) ili u pravnom aktu koji je Vijeće donijelo za potpisivanje i sklapanje međunarodnih sporazuma³⁶.

IV. ZAKLJUČAK

43. Pravna služba Vijeća potvrđuje svoje stajalište da se, s obzirom na to da obuhvaća samo područja u kojima EU ima isključivu ili potencijalnu nadležnost, Sporazum o trgovini i suradnji može sklopiti kao sporazum koji sklapa samo EU na temelju članka 217. UFEU-a. Vijeće je tako odlučilo pri donošenju odluke o potpisivanju 29. prosinca 2020.

³⁵ Dok. 5525/20 ADD 1.

³⁶ Pravna služba Vijeća podsjeća da se člankom 4. Odluke Vijeća o sklapanju Sporazuma o povlačenju uspostavlja sličan interni mehanizam u vezi sa sporazumima u područjima nadležnosti EU-a koje određene države članice mogu sklopiti s Ujedinjenom Kraljevinom pod uvjetima iz te odredbe (vidjeti Odluku Vijeća (EU) 2020/135 od 30. siječnja 2020. o sklapanju Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, SL L 29, 31.1.2020., str. 1.).