



Briuselis, 2021 m. sausio 25 d.
(OR. en)

5591/21

LIMITE

JUR 43
UK 25

TEISĖS TARNYBOS NUOMONĖ ¹

nuo:	Teisės tarnybos
Dalykas:	Europos Sąjungos bei Europos atominės energijos bendrijos ir Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės prekybos ir bendradarbiavimo susitarimas <ul style="list-style-type: none">– Vien tik ES susitarimas– ES naudojimasis savo potencialia kompetencija

I. IVADAS

1. 2020 m. lapkričio 23 d. Nuolatinių atstovų komiteto posėdyje Tarybos Teisės tarnybos atstovas žodžiu pateikė nuomonę dėl būsimo susitarimo su Jungtine Karalyste (JK), dėl kurio buvo deramasi, teisinio pobūdžio, o konkrečiau – dėl to būsimo susitarimo mišraus pobūdžio klausimo ir jo galimo pobūdžio kaip vien tik ES susitarimo, ES naudojantis savo vadinamąja potencialia kompetencija. Tuo tarpu ES bei Euratomo ir JK prekybos ir bendradarbiavimo susitarimas (toliau – Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimas) 2020 m. gruodžio 30 d. buvo pasirašytas.

¹ Šiame dokumente pateikiamos teisinės rekomendacijos, kurioms taikoma 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais 4 straipsnio 2 dalyje numatyta apsauga ir kurių Europos Sąjungos Taryba neskelbia viešai. Taryba pasilieka galimybę neleistino paskelbimo atveju pasinaudoti visomis teisės aktų numatytomis teisėmis.

2. Reaguojant į kelių delegacijų prašymą, išsakytą visų pirma 2021 m. sausio 13 d. Jungtinės Karalystės klausimų darbo grupės posėdyje, šioje nuomonėje raštu patvirtinami ir išplėtojami Tarybos Teisės tarnybos atsakymai, kuriuos ji jau yra pateikusi žodžiu. Konkrečiau, joje dėmesys sutelkiamas į ES naudojimosi savo potencialia kompetencija išorės srityje klausimą, t. y. klausimą dėl naudojimosi savo kompetencija pasidalijamosios kompetencijos srityse, kurioms dar nėra taikomos bendros taisyklės, kaip tai suprantama SESV 3 straipsnio 2 dalyje ir susijusioje jurisprudencijoje, ir į tokio naudojimosi kompetencija teisinius padarinius.
3. Atsižvelgiant į tai, kad vykstančiame sudarymo procese laiko yra nedaug, šioje nuomonėje dėmesys skiriamas Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimui ir joje nėra nei nuodugniai nagrinėjami visi jo aspektai, nei pateikiama visapusiška ir išsami kompetencijos analizė.

II. FAKTINĖS IR TEISINĖS APLINKYBĖS

4. 2020 m. vasario 25 d. Taryba priėmė sprendimą², kuriuo suteikiami įgaliojimai pradėti derybas dėl būsimo susitarimo su JK; taip pat buvo parengtas šio sprendimo priedas³, kuriame pateikiami derybiniai nurodymai. Be to, šiuo sprendimu Komisija paskirta ES derybininke. Tuo pat metu Taryba ir valstybių narių vyriausybių atstovai pateikė į Tarybos posėdžio protokolą įtrauktiną pareiškimą⁴. Šiame pareiškime valstybių narių atstovai įgaliojo Komisiją vesti derybas dėl būsimų santykių sričių, kurios priklauso valstybių narių kompetencijai, ir pareiškė, kad sprendimą dėl to, ar naująjį susitarimą sudarys ES, ar ES ir jos valstybės narės, paliekama priimti derybų pabaigoje⁵.

² 2020 m. vasario 25 d. Tarybos sprendimas (ES, Euratomas) 2020/266, kuriuo suteikiami įgaliojimai pradėti derybas su Jungtine Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalyste dėl naujo partnerystės susitarimo (OL L 58, 2020 2 27, p. 53).

³ Dok. 5870/20 ADD 1 REV 3, Tarybos sprendimo, kuriuo suteikiami įgaliojimai pradėti derybas su Jungtine Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalyste dėl naujo partnerystės susitarimo, priedas, 2020 m. vasario 25 d.

⁴ Dok. 6239/20 B priedas.

⁵ „[V]alstybių narių atstovai įgalioja Komisiją vesti derybas dėl (...) sričių, kurios priklauso valstybių narių kompetencijai (...)\", o „[d]ėl to, ar (...) susitarimą sudarys Sąjunga, ar Sąjunga ir jos valstybės narės, bus nuspręsta derybų pabaigoje.“ (išskirta papildomai).

5. 2020 m. gruodžio 24 d. užbaigtų derybų rezultatas – trys susitarimai: Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimas, ES ir JK susitarimas dėl keitimosi įslaptinta informacija ir jos apsaugos saugumo procedūrų, kuriuo papildomas Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimas, ir JK vyriausybės ir Euratomo susitarimas dėl bendradarbiavimo dėl saugaus ir taikaus branduolinės energijos naudojimo. Kaip nurodyta pirmiau, šioje nuomonėje dėmesys skiriamas pirmajam susitarimui.
6. Jo 1 straipsnyje nurodyta, kad Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimu, „*paisant kiekvienos Šalies autonomiškumo bei suvereniteto, nustatomas plataus masto [ES ir JK] tarpusavio santykių gerovės ir geros kaimynystės erdvėje, kuriai būdingi bendradarbiavimu grindžiami glaudūs bei taikūs santykiai, pagrindas*“⁶. Nuspręsdama pasirašyti Susitarimą, Taryba jį apibūdino kaip „[nustatanti] [ES ir JK] plataus masto santykių pagrindą, apimant[i] abipuses teises ir pareigas, bendrus veiksmus ir specialias procedūras“, formuluotę perėmus iš SESV 217 straipsnio dėl asociacijos susitarimų, kurią Taryba pasirinko pagrindu Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimui su JK pasirašyti⁷.
7. Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimu su JK nustatoma tvarka, taikytina įvairiausiose srityse, pavyzdžiui: prekybos prekėmis, paslaugų, investicijų, skaitmeninės prekybos, kapitalo judėjimo ir mokėjimų, intelektinės nuosavybės, viešųjų pirkimų, energetikos, aviacijos ir kelių transporto, žvejybos, socialinės apsaugos koordinavimo, bevizio režimo trumpalaikėms kelionėms (Susitarimo antra dalis), teisėsaugos ir teismo bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose (trečia dalis), teminio bendradarbiavimo (sveikatos saugumas ir kibernetinis saugumas) (ketvirta dalis) ir dalyvavimo ES programose (penkta dalis).

⁶ Žr. Susitarimo COMPROV.1 straipsnį (Tikslas). Ši formuluotė yra panaši į ES sutarties 8 straipsnio 1 dalies dėl ES santykių su kaimyninėmis šalimis formuluotę.

⁷ Žr. 2020 m. gruodžio 29 d. Tarybos sprendimo (ES) 2020/2252 dėl Europos Sąjungos bei Europos atominės energijos bendrijos ir Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės prekybos ir bendradarbiavimo susitarimo ir Europos Sąjungos ir Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės susitarimo dėl keitimosi įslaptinta informacija ir jos apsaugos saugumo procedūrų pasirašymo Sąjungos vardu ir laikino taikymo (OL L 444, 2020 12 31, p. 2) 5 konstatuojamąją dalį.

Susitarimas paremtas nuostatomis, kuriomis užtikrinama bendra institucinė struktūra (Susitarimo pirma dalis), be kita ko, ginčų sprendimo mechanizmas (šešta dalis) ir Šalių tarpusavyje taikomos vienodos sąlygos. Prie Susitarimo pridedami 49 priedai ir trys protokolai: Protokolas dėl administracinio bendradarbiavimo ir kovos su sukčiavimu pridėtinės vertės mokesčio srityje ir dėl savitarpio pagalbos vykdant su muitais ir mokesčiais susijusius reikalavimus, Protokolas dėl administracinės savitarpio pagalbos muitinių veiklos srityje ir Protokolas dėl socialinės apsaugos koordinavimo.

Susitarimo 2 straipsnyje nustatyta, kad būsimi dvišaliai ES ir JK susitarimai „yra šio Susitarimo papildomieji susitarimai, jei tuose susitarimuose nenumatyta kitaip“, ir kad „[t]okie papildomieji susitarimai yra neatsiejama šiuo Susitarimu reglamentuojamų bendrų dvišalių santykių ir bendros sistemos dalis“⁸.

8. 2020 m. gruodžio 29 d. Taryba priėmė Sprendimą Nr. (ES) 2020/2252 dėl Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimo ir Susitarimo dėl informacijos saugumo pasirašymo Sąjungos vardu ir laikino taikymo (toliau – sprendimas dėl pasirašymo)⁹.
9. Šiuo sprendimu Taryba, „atsižvelgiant į Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimo – visapusiško susitarimo su šalimi, kuri išstojo iš Sąjungos – ypatingą ir unikalų pobūdį (...) [nusprendė] pasinaudoti galimybe Sąjungai pasinaudoti savo išorės kompetencija [JK] atžvilgiu“ (6 konstatuojamoji dalis). Taigi, Tarybos politinis pasirinkimas yra toks – Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimas turi būti sudarytas kaip vien tik ES susitarimas. Tai aiškiai nurodyta sprendime dėl pasirašymo.

⁸ Žr. COMPROV.2 straipsnį (Papildomieji susitarimai).

⁹ Žr. pirmiau išdėstytą 7 išnašą.

Šio politinio pasirinkimo motyvai yra paaiškinti ne tik sprendimo dėl pasirašymo 6 konstatuojamojoje dalyje – „*atsižvelgiant į [Susitarimo] ypatingą ir unikalų pobūdį*“ – bet ir, netiesiogiai, 16 konstatuojamojoje dalyje, kurioje priežastys, dėl kurių Taryba nusprendė Susitarimą taikyti laikinai, paaiškinamos tuo faktu, kad Susitarimas yra susijęs su „iš *Sajungos išstojus[ia] šal[imi]*“ ir todėl JK „*padėtis Sajungos atžvilgiu, palyginti su kitų trečiųjų šalių [...] padėtimi, skiriasi ir yra išskirtinė.*“ Iš tiesų buvo akivaizdu, kad ES ir JK bendradarbiavimo lygis nuo itin didelio baigiantis pereinamajam laikotarpiui (jo metu ES *acquis* vis dar buvo taikoma Jungtinei Karalystei) pasibaigus tam laikotarpiui sumažės iki mažesnio bendradarbiavimo lygio ir taip kils itin didelių sutrikdymų, kuriuos galima sušvelninti numatant laikiną Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimo taikymą.

10. Pirmiau aptarto politinio pasirinkimo padariniai ir jo ribos yra aiškiai išdėstyti sprendimo dėl pasirašymo 15 konstatuojamojoje dalyje ir 10 straipsnyje, kuriame nustatyta, kad "*[n]audojimasis Sajungos kompetencija pagal Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimą nedaro poveikio atitinkamai Sajungos ir valstybių narių kompetencijai vykstančiose ar būsimose derybose dėl tarptautinių susitarimų su bet kuriomis kitomis trečiosiomis šalimis arba dėl tokių susitarimų pasirašymo ar sudarymo, arba kompetencijai, susijusiai su būsimomis derybomis dėl bet kurių [Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimo] papildomųjų susitarimų arba dėl tokių susitarimų pasirašymo ar sudarymo*".
11. 2020 m. gruodžio 25 d. Komisija pateikė pasiūlymą dėl Tarybos sprendimo dėl Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimo sudarymo¹⁰. Taryba šiuo metu svarsto šį pasiūlymą.

¹⁰ COM (2020) 856 final.

III. TEISINĖ ANALIZĖ

12. Tarybos Teisės tarnybos paprašyta pateikti nuomonę dėl Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimo teisinio pobūdžio, o konkrečiau dėl ES naudojimosi savo potencialia kompetencija klausimo, dėl Susitarimo pobūdžio kaip vien tik ES susitarimo klausimo ir dėl tokio naudojimosi kompetencija teisinių padarinių valstybėms narėms klausimo. Kaip nurodyta pirmiau išdėstyta 3 punkte, Tarybos Teisės tarnyba kiekvienos Susitarimo antraštinės dalies nenagrinės ir visapusiškos bei išsamios kompetencijos analizės nesiims.

A. **ES išimtinė ir pasidalijamoji kompetencija, kaip jas aiškina Teisingumo Teismas**

13. Pagal SESV 3 straipsnio 1 dalį ES turi išimtinę kompetenciją visų pirma šiose srityse: muitų sąjungos, vidaus rinkos veikimui būtinų konkurencijos taisyklių nustatymo, biologinių jūrų išteklių apsaugos pagal bendrą žuvininkystės politiką ir bendros prekybos politikos.

14. Pagal SESV 3 straipsnio 2 dalį ES „*taip pat naudojasi išimtinė kompetencija tarptautiniams susitarimams sudaryti, (...) jei jų sudarymas gali daryti poveikį bendroms taisyklėms ar pakeisti jų taikymo sritį*“¹¹. Kaip Teismas išaiškino savo sprendime Transliavimo konvencijos byloje¹¹, pirmiau nurodyta paskutine 3 straipsnio 2 dalies sakinio dalimi kodifikuojama vadinamoji AETR arba ERTA jurisprudencija¹².

¹¹ 2014 m. rugsėjo 4 d. Teismo (didžioji kolegija) sprendimas byloje C- 114/12 *Komisija prieš Tarybą* („*Transliavimo konvencija*“), EU:C:2014:2151, 66 ir 67 punktai. Taip pat žr. 2014 m. spalio 14 d. Teisingumo Teismo (didžioji kolegija) nuomonės 1/13 *Konvencija dėl vaikų grobimo*, EU:C:2014:2303, 69–74 punktus.

¹² 1971 m. kovo 31 d. sprendimas byloje 22/70 *Komisija prieš Tarybą* („*ERTA*“), EU:C:1971:32, 17–19 punktai: „17. Kiekvieną kartą, kai Bendrija, siekdama įgyvendinti Sutartyje numatytą bendrąją politiką, priima nuostatas, įvairiomis formomis įtvirtinančias bendras taisykles, valstybės narės, nepaisant to, ar jos veikia atskirai ar kartu, nebeturi teisės sutarčių su trečiomis valstybėmis pagrindu prisiimti įsipareigojimų, turinčių įtakos šioms taisyklėms. 18. Iš tikrųjų nustatant šias bendras taisykles tik pati Bendrija trečiųjų valstybių atžvilgiu gali prisiimti ir vykdyti sutartinius įsipareigojimus, kurie paveikia visą Bendrijos teisinės sistemos taikymo sritį. 19. Todėl įgyvendinant Sutarties nuostatas negalima atskirti Bendrijos vidaus priemonių sistemos nuo užsienio santykių priemonių sistemos.“

15. Kalbant apie pasidalijamąją kompetenciją, SESV 4 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatyta:

„1. *Sąjunga dalijasi kompetencija su valstybėmis narėmis, kai Sutartys jai suteikia kompetenciją, nesusijusią su 3 ir 6 straipsniuose nurodytomis sritimis.*

2. *Pasidalijamajai Sąjungos ir valstybių narių kompetencijai priskiriamos šios pagrindinės sritys:*

a) *vidaus rinka; (...)*

e) *aplinkosauga;*

f) *vartotojų apsauga;*

g) *transportas; (...)*

i) *energetika;*

j) *laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė;*

k) *(...) bendrų visuomenės sveikatos saugos problemų aspektai.“*

16. Teismas ne kartą yra konstatavęs, jog esama pavojaus, kad valstybių narių priiimami įsipareigojimai gali daryti poveikį ES bendroms taisyklėms arba kad gali būti pakeista tų taisyklių taikymo sritis taip, kad būtų pateisinta išimtinė ES išorės kompetencija pagal SESV 3 straipsnio 2 dalį, kai tie įsipareigojimai patenka į minėtų ES bendrų taisyklių taikymo sritį¹³.

17. Tokiam pavojui konstatuoti nebūtina, kad sritis, kurioje priiimami tarptautiniai įsipareigojimai (nesvarbu, faktiniai ar numatyti), visiškai sutaptų su ES taisyklėmis reglamentuojama sritimi. Konkrečiai kalbant, tarptautiniai įsipareigojimai gali daryti poveikį ES bendrų taisyklių taikymo sričiai ar ją pakeisti tuo atveju, kai tie įsipareigojimai priskiriami sričiai, kurios didžioji dalis jau reglamentuojama šiomis taisyklėmis. Be to, tokio poveikio ES bendroms taisyklėms pavojus gali būti konstatuotas tuomet, kai konkretūs tarptautiniai įsipareigojimai, kurie nebūtinai prieštarauja toms taisyklėms, gali daryti poveikį šių taisyklių prasmei, taikymo sričiai ir veiksmingumui¹⁴.

¹³ 1993 m. kovo 19 d. Teisingumo Teismo nuomonė 2/91 *TDO*, EU:C:1993:106, 25 punktas; 2002 m. lapkričio 5 d. Teismo sprendimas byloje C-467/98 *Komisija prieš Daniją* („*Atviros oro erdvės sutartis*“), EU:C:2002:625, 82 punktas, ir 2006 m. vasario 7 d. Teisingumo Teismo (plenarinė sesija) nuomonė 1/03 *Lugano konvencija*, EU:C:2006:81, 120–126 punktai.

¹⁴ Žr. Nuomonės 2/91 *TDO* (*op. cit.* 13 išnaša) 25 ir 26 punktus; Sprendimo „*Atviros oro erdvės sutartis*“ (*op. cit.* 13 išnaša) 82 punktą; Nuomonės 1/03 *Lugano konvencija* (*op. cit.* 13 išnaša) 120 ir 126 punktus; Sprendimo „*Transliavimo konvencija*“ (*op. cit.* 11 išnaša) 68–73 punktus; taip pat 2018 m. lapkričio 20 d. Teismo (didžioji kolegija) sprendimo sujungtose bylose C-626/15 ir C-659/16 *Komisija prieš Tarybą* („*Vedelio jūra*“), EU:C:2018:925, 113 ir 114 punktus ir jame nurodytą jurisprudenciją.

Analizuojant aptariamą tarptautinę priemonę ir atitinkamų ES taisyklių santykį turi būti atsižvelgiama į sritis, reglamentuojamas atitinkamai ES teisės normų ir tos priemonės nuostatų, į jų galimą numatyti būsimą raidą ir į tų normų bei nuostatų pobūdį ir turinį, kad būtų galima patikrinti, ar aptariama priemonė negali kelti pavojaus vienodam ir darniam ES taisyklių taikymui ir tinkamam jomis nustatytos sistemos veikimui¹⁵.

B. Naudojimosi ES išimtinė kompetencija padariniai valstybėms narėms

18. Europos Sąjungos naudojimosi savo kompetencija savo viduje padariniai valstybėms narėms yra tik tokie, kad, jeigu ES taip įgyja išimtinę kompetenciją, valstybės narės išimtinėi ES kompetencijai priklausančiose srityse nebegali prisiimti tarptautinių įsipareigojimų veikdamos atskirai nuo ES institucijų¹⁶.
19. Ir atvirkščiai, kai ES savo viduje (dar) nėra pasinaudojusi savo pasidalijamąja kompetencija tam tikroje srityje, valstybės narės gali ir toliau naudotis savo kompetencija toje srityje „*tiok, kiek Sąjunga nepasinaudojo savo kompetencija*“ (SESV 2 straipsnio 2 dalis). Taip pat būtų ir išorės srityje, kai išanalizavus (numatomą) tarptautinį įsipareigojimą būtų konstatuota, kad SESV 3 straipsnio 2 dalyje išdėstytos sąlygos, keliamos teisei naudotis išimtinė kompetencija, kaip Teismas yra išaiškinęs savo gausioje jurisprudencijoje dėl išimtinės kompetencijos (žr. pirmiau išdėstytus 16 ir 17 punktus), nėra tenkinamos ir kad dėl to valstybės narės vis dar gali naudotis savo kompetencija išorės srityje.

¹⁵ Žr. 2017 m. vasario 14 d. Teisingumo Teismo (didžioji kolegija) nuomonės 3/15 *Prieigos teisės*, EU:C:2017:114, 108 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją.

¹⁶ Žr. Nuomonės 2/91 *TDO* (*op. cit.* 13 išnaša) 25 ir 26 punktus; Sprendimo „*Atviros oro erdvės sutartis*“ (*op. cit.* 13 išnaša) 82 punktą.

20. Kaip pavyzdys paminėtina tai, kad ES dar nėra priėmusi bendrų vidaus taisyklių skrydžių teisių suteikimo trečiosioms šalims atžvilgiu. Todėl kompetencija sudaryti susitarimus šiais klausimais su trečiosiomis šalimis netapo ES išimtinė kompetencija¹⁷, taigi, ja gali naudotis arba valstybės narės, arba ES¹⁸.

C. Tarptautinių susitarimų mišrus pobūdis: privalomas arba fakultatyvus

21. Primenama, kad pagal suteikimo principą (ES sutarties 5 straipsnis) tarptautinis susitarimas yra mišrus (t. y. jį pasirašo ir sudaro tiek ES, tiek jos valstybės narės), jei jis susijęs su kompetencija, priskiriama ir ES, ir jos valstybėms narėms.
22. Faktiškai skiriamos dvi susitarimų mišraus pobūdžio rūšys: privalomas mišrus pobūdis arba fakultatyvus mišrus pobūdis.

Mišrus pobūdis yra privalomas tais atvejais, kai numatomas susitarimas apima ne tik ES kompetencijos sritis, bet ir vieną ar kelias sritis, kurios nepriklauso ES kompetencijai, t. y. kai Sutartimis ES nebuvo suteikta kompetencija toje konkrečioje srityje. Tokiu atveju politinio pasirinkimo nėra – susitarimą turi sudaryti ir ES, ir jos valstybės narės.

Mišrus pobūdis yra fakultatyvus, kai numatomas susitarimas apima vieną ar kelias sritis, kuriose ES turi pasidalijamąją kompetenciją, kuri yra potenciali, t. y. ja dar nepasinaudota arba jai dar netaikomos ES bendros taisyklės, kurių atžvilgiu numatomas susitarimas turėtų padarinių, kaip nurodyta 3 straipsnio 2 dalyje ir susijusioje jurisprudencijoje. Tokiu atveju susitarimą gali sudaryti arba ES ir jos valstybės narės, arba vien tik ES. Priklausomai nuo to, ar Taryba nuspręš pasinaudoti visa potencialia ES kompetencija ar nuspręš ja nepasinaudoti, susitarimas bus vien tik ES susitarimas arba mišrus susitarimas. Tai politinis pasirinkimas, dėl kurio Taryba turi nuspręsti remdamasi atitinkamomis Sutarties nuostatomis, kuriomis kompetencija suteikiama Europos Sąjungai.

¹⁷ Sprendimo „Atviros oro erdvės sutartis“ (opt. cit. 13 išnaša) 90–92 punktai.

¹⁸ Žr. dok. 5990/18 pateikiamos Tarybos Teisės tarnybos nuomonės dėl Reglamento dėl konkurencijos oro transporto sektoriuje 23 ir 24 punktus.

23. Teisingumo Teismas savo Nuomonėje *Singapūro LPS* byloje¹⁹ pateikė paaiškinimus dėl ES ir valstybių narių kompetencijos pasidalijimo prekybos ir investicijų srityje. Teismas padarė išvadą, kad dauguma laisvosios prekybos susitarimo su Singapūru nuostatų priskiriamos išimtinai ES kompetencijai dėl to, kad joms taikoma arba bendra prekybos politika, be kita ko, kiek tai susiję su tiesioginėmis užsienio investicijomis, kaip apibrėžta SESV 207 straipsnio 1 dalyje, arba bendra transporto politika (SESV 91 straipsnis ir 100 straipsnio 2 dalis)²⁰.
24. Toje pačioje Nuomonėje Teismas priminė, kad tiesioginės užsienio investicijos priskiriamos išimtinai ES kompetencijai. Tačiau tiek, kiek LPS nuostatos yra susijusios su netiesioginėmis investicijomis (t. y. portfelinėmis investicijomis), jos priskiriamos „*prie Sąjungos ir valstybių narių pasidalijamosios kompetencijos pagal SESV 4 straipsnio 1 dalį ir 2 dalies a punktą*“²¹. Kalbant apie galimą naudojimąsi tokia potencialia pasidalijamąja kompetencija, Teismas savo sprendime *Vedelio jūros* byloje paaiškino, kad „*[v]ien aplinkybė, kad [ES] veikimas tarptautinėje arenoje priskiriamas kompetencijai, kuria ji dalijasi kartu su valstybėmis narėmis, neužkerta kelio Tarybos galimybei surinkti reikaujama balsų daugumą, kad [ES] viena įgyvendintų šią išorės kompetenciją*“²².
25. Kalbant apie susitarimų mišraus pobūdžio fakultatyvumą, tuo atveju, kai ES turi kompetenciją susitarimu reglamentuojamais klausimais, iš kurių bent kai kurie priskiriami jos potencialiai kompetencijai, ta potencialia kompetencija vis dar gali naudotis valstybės narės, jei jos pageidauja. Tačiau Taryba konkrečius susitarimo atveju gali nuspręsti naudotis potencialia ES kompetencija remdamasi atitinkamu Sutarties teisiniu pagrindu²³ pagal joje nustatytas balsavimo taisykles. Tai, ar sudarant susitarimus naudotis ES potencialia kompetencija išorės srityje, ar ja nesinaudoti, yra Tarybos politinis pasirinkimas²⁴.

¹⁹ 2017 m. gegužės 16 d. Teisingumo Teismo nuomonė 2/15 *Singapūro LPS*, ES:C:2017:376.

²⁰ Transporto paslaugų atveju tokią išvadą Teismas padarė remdamasis savo AETR jurisprudencija: žr. Nuomonės 2/15 *Singapūro LPS* (*op. cit.* 19 išnaša) 170 ir tolesnius punktus. Vis dėlto atkreipiamas dėmesys į tai, kad oro transporto paslaugos į Singapūro susitarimą nebuvo įtrauktos (žr. tos Nuomonės 63 punktą).

²¹ Nuomonė 2/15 *Singapūro LPS* (*op. cit.* 19 išnaša), 243 punktą.

²² Sprendimas *Vedelio jūros* byloje (*opt. cit.* 14 išnaša), 126 punktą.

²³ Žr. dokumente 12866/19 pateiktos Tarybos Teisės tarnybos nuomonės dėl IEPS bendrų sprendimų, susijusių su investicinių teismų sistema (ITS), 6 punktą.

²⁴ Žr. 2017 m. gruodžio 5 d. Sprendimo byloje C-600/14 *Vokietija prieš Tarybą (OTIF)*, EU:C:2017:935, 68 punktą; taip pat žr. Sprendimo *Vedelio jūros* byloje (*opt. cit.* 14 išnaša) 126 ir 127 punktus.

26. Tai turi būti atskirta nuo mišraus pobūdžio privalomumo atvejų, kai susitarimo dalykas iš dalies apima klausimus, kurių atžvilgiu ES turi kompetenciją, ir iš dalies klausimus, kurių atžvilgiu ES neturi jokios kompetencijos. Esant tokiai situacijai, kaip apibūdinta pirmiau išdėstyame 22 punkte, mišrus pobūdis nėra politinis pasirinkimas, bet teisinė pareiga²⁵.
27. Primenama, kad mišrių susitarimų sudarymas yra procedūrinis požiūriu ir politiškai sudėtingas procesas – tai liudija ir procesas, susijęs su naujausių mišrių susitarimų sudarymu. Iš tiesų, tam, kad mišrus susitarimas įsigaliotų, reikia, kad jį ratifikuotų ne tik ES (susitarimą sudaro Taryba, paprastai gavusi Europos Parlamento pritarimą), bet ir visos jos valstybės narės laikydamosi savo konstitucinių reikalavimų. Taigi iš principo ES, prieš pati ratifikuodama susitarimą, lauks, kol jį bus ratifikavusios visos valstybės narės. Toks procesas gali trukti ilgai ir priklauso nuo to, ar ratifikavimas visose valstybėse narėse vyksta sklandžiai ar ne. Ir priešingai, tam, kad įsigaliotų vien tik ES susitarimas, reikia, kad jį ratifikuotų tik ES, ir tokį susitarimą praktiškai galima sudaryti per trumpesnę laiką nei mišrų susitarimą.

D. Konkretus Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimo su Jungtine Karalyste atvejis

28. Nesileidžiant į išsamų atskirų Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimo antraštinių dalių ir nuostatų nagrinėjimą, greitas jo nagrinėjimas rodo, kad jokios mišraus pobūdžio privalomumo situacijos nėra: ES turi kompetenciją visose srityse, kurioms jis taikomas.

²⁵ Žr. Nuomonės 2/15 *Singapūro LPS* (*op. cit.* 19 išnaša) 292 punktą. Taip pat žr. dokumentuose 12866/19 (IEPS ITS) ir 6442/19 (JK konvencija dėl sutartimis grindžiamo investuotojų ir valstybių arbitražo skaidrumo) pateiktas Tarybos Teisės tarnybos nuomones.

29. Šiame kontekste Tarybos Teisės tarnyba primena, kad, pavyzdžiui, su prekyba ar žvejyba susijusios nuostatos, pateikiamos antros dalies pirmame podalyje (Prekyba) ir antros dalies penktame podalyje (Žvejyba), priskiriamos išimtinai ES kompetencijai pagal SESV 3 straipsnio 1 dalį. Kitos Susitarimo nuostatos, pavyzdžiui, antro podalio II antraštinė dalis (Aviacijos sauga) ar trečia dalis (Teisėsaugos ir teisminis bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose) apima klausimus, kurie tapo priskirti išimtinai kompetencijai dėl naudojimosi šia kompetencija arba kuriuos didžia dalimi aprėpia ES *acquis*, kuriai Susitarimas darys arba gali daryti poveikį²⁶.
30. Ir priešingai, yra tam tikrų kitų nuostatų, pavyzdžiui, susijusių su skrydžių teisėmis aviacijos srityje, kurios priskiriamos pasidalijamajai ES kompetencijai, kuria dar nebuvo pasinaudota ES viduje ir kurios dėl šios priežasties priskiriamos tik ES potencialios kompetencijos sritims. Kalbant apie šias potencialios kompetencijos sritis, Taryba galėtų nuspręsti, priimdama sprendimą dėl pasirašymo, kad ES naudotųsi šios rūšies neišimtinai potencialia kompetencija; taigi Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimas taptų vien tik ES susitarimu.
31. 2020 m. gruodžio 29 d. priimdama sprendimą dėl pasirašymo Taryba padarė šį politinį pasirinkimą ir nusprendė naudotis ES kompetencija ES potencialios kompetencijos srityse. Tuo sprendimu daromas teisinis poveikis visų pirma dėl to, kad jis įsigaliojo tą dieną, kurią Taryba jį priėmė (2020 m. gruodžio 29 d.), o Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimas yra laikinai taikomas nuo 2021 m. sausio 1 d. Todėl galima daryti išvadą, kad Susitarimas taip pat privalo būti sudarytas kaip vien tik ES susitarimas.
32. Kaip nurodyta pirmiau išdėstytuose 21–25 punktuose, ES gali sudaryti tarptautinį susitarimą, remdamasi atitinkamu teisiniu pagrindu, tik tuo atveju, jei tokia kompetencija ES yra suteikta Sutartimis. Nagrinėjamu atveju Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimas buvo pasirašytas ir yra laikinai taikomas remiantis SESV 217 straipsniu kaip materialiniu teisiniu pagrindu kartu su atitinkamais procedūriniais teisiniais pagrindais (SESV 218 straipsnio 5 ir 8 dalys).

²⁶ Žr., *inter alia*, 2018 m. liepos 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą dėl bendrųjų civilinės aviacijos taisyklių, ir kuriuo įsteigiama Europos Sąjungos aviacijos saugos agentūra (OL L 212, 2018 8 22, p. 1) ir 2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą (ES) 2016/681 dėl keleivio duomenų įrašo (PNR) duomenų naudojimo teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais (OL L 119, 2016 5 4, p. 132).

33. SESV 217 straipsniu Europos Sąjungai suteikiami įgaliojimai sudaryti susitarimus su trečiosiomis šalimis steigti asociaciją, numatančią abipuses teises ir pareigas, bendrą veiklą ir specialią tvarką. Sritis, kurioms taikomas toks susitarimas, turėtų būti nustatytos neperžengiant kompetencijos, kurią, siekiant Sutartyse nustatytų tikslų, Europos Sąjungai šiose Sutartyse suteikė valstybės narės, ribų²⁷. SESV 217 straipsnis gali būti naudojamas kiekvieną kartą, kai yra ES kompetencija, t. y. kai Sutartimi Europos Sąjungai suteikiama tinkama kompetencija atskirose srityse, kurioms taikomas susitarimas, netgi jei šia kompetencija nebuvo visapusiškai pasinaudota arba ji yra tik potenciali. Vis dėlto SESV 217 straipsnis negali būti naudojamas kaip teisinis pagrindas, jei pagrindinės kompetencijos nėra – t. y., tam, kad SESV 217 straipsnis galėtų būti naudojamas kaip teisinis pagrindas, privalo egzistuoti pagrindinė kompetencija atskiruose sektoriuose.
34. SESV 217 straipsniu ES leidžiama, sprendžiant vieningai, sudaryti įvairiausių susitarimus ES kompetencijai priskirtiniais klausimais nereikalaujant išsamiai nurodyti sričių, kuriose ES jau pasinaudojo savo kompetencija ar ja dar nepasinaudojo. Tai gali apimti ES kompetencijos sritis, kuriose, remiantis sektoriniu teisiniu pagrindu, reikalaujama spręsti vieningai arba kvalifikuota balsų dauguma, taip pat ES potencialios kompetencijos sritis, kuriose šia kompetencija ES viduje dar nebuvo pasinaudota.

²⁷ Žr. 2014 m. gruodžio 18 d. Teisingumo Teismo (didžioji kolegija) sprendimo byloje C-81/13 *Jungtinė Karalystė prieš Tarybą (Socialinės apsaugos sistemų koordinavimas / Turkija)*, EU:C:2014:2449, 61 ir 62 punktus.

E. Naudojimasis Jungtinės Karalystės atžvilgiu ES pasidalijamąja kompetencija socialinės apsaugos koordinavimo ir skrydžių teisių srityse

35. ES, pavyzdžiui, turi pasidalijamąją kompetenciją socialinės apsaugos koordinavimo srityje (SESV 48 straipsnis). ES yra sudariusi su trečiosiomis šalimis kelis susitarimus, kuriuose pateikiamos taisyklės dėl socialinės apsaugos koordinavimo. Taip paprastai yra SESV 217 straipsniu grindžiamų asociacijos susitarimų atveju. Tai, kad nėra iki galo įgyvendintas laisvas asmenų judėjimas, nėra kliūtis sudaryti ES susitarimą socialinės apsaugos koordinavimo srityje²⁸. Iki šiol susitarimai su trečiosiomis šalimis, apimantys ir socialinės apsaugos koordinavimo sritį, būdavo paprastai sudaromi kaip mišrūs susitarimai. Vis dėlto, atsižvelgiant į tai, kad ES turi kompetenciją šioje srityje, tai yra politinio pasirinkimo klausimas. Lygiai taip pat ES gali pasirinkti pasinaudoti šia savo kompetencija išorės srityje ir sudaryti tokį susitarimą kaip vien tik ES susitarimą.
36. Lygiai taip pat ES turi pasidalijamąją kompetenciją oro transporto srityje (SESV 91 straipsnis ir 100 straipsnio 2 dalis). Kai tik ir tiek, kiek ES pasinaudoja šia pasidalijamąja kompetencija viduje, ji įgauna išimtinę kompetenciją išorės srityje klausimais, kurie daro poveikį toms vidaus taisyklėms. Atsižvelgiant į tai, kad ES savo viduje dar nepasinaudojo šia pasidalijamąja kompetencija trečiosioms šalims suteikiamų skrydžių teisių atžvilgiu, susitarimai su trečiosiomis šalimis šiais klausimais dažnai sudaromi kaip mišrūs susitarimai (mišraus pobūdžio fakultatyvumas). Taryba gali pasirinkti, ar naudotis šia kompetencija išorės srityje.

²⁸ Kalbant apie Turkiją, pavyzdžiui, Teismas, atsižvelgdamas į tai, kad laisvas judėjimas nėra iki galo įgyvendintas, nurodė, kad pastarąjį trūkumą galima būtų kompensuoti SESV 48 straipsnį papildant SESV 217 straipsniu kaip materialiniu teisiniu pagrindu priimant ES poziciją, kurios turi būti laikomasi ES ir Turkijos asociacijos susitarimu įsteigtoje Asociacijos taryboje dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo nuostatų priėmimo (žr. Sprendimo byloje *Socialinės apsaugos sistemų koordinavimas / Turkija* (op. cit. 27 išnaša) 63 punktą.

F. ES naudojimosi pasidalijamąja (potencialia) kompetencija poveikis valstybėms narėms

37. Tai, kad ES išorės srityje naudojasi pirmiau minėta kompetencija konkrečios trečiosios šalies atžvilgiu, neužkerta kelio valstybėms narėms naudotis savo kompetencija tuo pačiu klausimu kitų trečiųjų šalių atžvilgiu. Pavyzdžiui, ES yra sudariusi aviacijos susitarimą su Šveicarija, kuris jau galioja daugiau kaip 20 metų²⁹ ir apima skrydžių teises. Šio susitarimo egzistavimas neužkirto kelio valstybėms narėms sudaryti susitarimus dėl skrydžių teisių su kitomis trečiosiomis šalimis.
38. Taigi, tai, kad Taryba konkrečiu atveju, t. y. Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimo su Jungtine Karalyste atveju, pasirinko sudaryti vien tik ES susitarimą, neužkerta kelio valstybėms narėms toliau naudotis savo nacionaline kompetencija kitų trečiųjų šalių atžvilgiu toje pačioje ES potencialios kompetencijos srityje. ES naudojimas savo potencialia kompetencija atitinkamoje srityje JK atžvilgiu neiššaukia išimtinumo situacijos jos santykių su kitomis trečiosiomis šalimis atžvilgiu ar išimtinumo situacijos skrydžių teisių, susijusių su kitomis trečiosiomis šalimis, srityje, lyg ta kompetencija būtų buvę naudojama viduje. Todėl valstybės narės ir toliau gali sudaryti tarptautinius susitarimus šiose pasidalijamosios kompetencijos srityse su kitomis nei JK trečiosiomis šalimis tomis pačiomis sąlygomis, kokios egzistavo iki Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimo pasirašymo. Kaip paaiškinta pirmiau išdėstyta 10 punkte, ši galimybė yra aiškiai patvirtinta sprendimo dėl pasirašymo 15 konstatuojamojoje dalyje ir 10 straipsnyje.

²⁹ 1999 m. birželio 21 d. Europos bendrijos ir Šveicarijos Konfederacijos susitarimas dėl oro transporto (OL L 114, 2002 4 30, p. 73).

G. Nuostatos dėl valstybių narių galimų vadinamųjų papildymų

39. Be to, Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimu numatoma arba, kitaip, neužkertama galimybė valstybėms narėms sudaryti dvišalius susitarimus su JK dėl konkrečių klausimų, kuriems taikomas Susitarimas, oro transporto, administracinio bendradarbiavimo muitų bei PVM srityje ir socialinės apsaugos koordinavimo srityse³⁰. Valstybės narės tai gali padaryti su sąlyga, kad šie susitarimai yra suderinami su ES teise, jais nekeliamas pavojus Susitarimo veikimui ir jie yra kitais aspektais suderinami su sprendimo dėl pasirašymo 6–8 straipsniuose išdėstytomis sąlygomis, kuriomis numatomas valstybių narių ir Komisijos tarpusavio informavimo ir bendradarbiavimo vidaus mechanizmas ir galiausiai galimybė leisti dvišalę tvarką, kurią tos valstybės narės nustatytų, ar dvišalius susitarimus, kuriuos jos sudarytų su JK tose srityse.
40. Šis vidaus mechanizmas yra valstybėms narėms nustatytos lojalaus bendradarbiavimo pareigos (ES sutarties 4 straipsnio 3 dalis)³¹ išraiška; ši pareiga yra taikoma visuotinai ir nepriklauso nuo to, ar kompetencija atitinkamoje srityje yra išimtinė³². Tuo remiantis, valstybės narės turi pareigą susilaikyti nuo visų veiksmų, kurie galėtų trukdyti siekti ES tikslų, ir turi pareigą užtikrinti, kad tokia tvarka ar susitarimai būtų suderinami su Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimu ir nekeltų pavojaus jo veikimui. Tiek, kiek šiuo vidaus mechanizmu numatoma ir sudaroma galimybė turėti tam tikrus Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimą papildančius dvišalius susitarimus (vadinamuosius papildymus), kurie yra leidžiami ar nedraudžiamu ir pagal patį Susitarimą, šis vidaus mechanizmas atspindi ir tai, kad Susitarimas yra ES teisės dalis, yra privalomas pagal SESV 216 straipsnio 2 dalį ir todėl turi viršenybę.

³⁰ Žr. AIRTRN.3 straipsnį ir Protokolo dėl PVM 41 straipsnį.

³¹ ES sutarties 4 straipsnio 3 dalis: „*Vadovaudamosi lojalaus bendradarbiavimo principu, Sąjunga ir valstybės narės gerbia viena kitą ir viena kitai padeda vykdydamos iš Sutarčių kylančias užduotis. Kad užtikrintų pagal Sutartis ar Sąjungos institucijų aktus atsirandančių pareigų vykdymą, valstybės narės imasi bet kurių reikiamų bendrų ar specialių priemonių. Valstybės narės padeda Sąjungai įgyvendinti jos užduotis ir nesiima jokių priemonių, kurios gali trukdyti siekti Sąjungos tikslų.*“

³² 2010 m. balandžio 20 d. Teisingumo Teismo (didžioji kolegija) sprendimas byloje C-246/07 *Komisija prieš Švediją*, EU:C:2010:203, 71 punktas.

41. Vidaus mechanizmo egzistavimas nepriklauso nuo nagrinėjamos kompetencijos pobūdžio. Pavyzdžiui, kalbant apie skrydžių teises, ES pagal Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimą naudojami savo išorės kompetencija dėl tam tikrų skrydžių teisių JK atžvilgiu. Tam tikri dvišaliai susitarimai, kuriais papildomas Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimas, yra leidžiami ir pagal patį Susitarimą jame išdėstytomis sąlygomis³³. Jau pačiame Susitarime konkrečiai draudžiami tolesni papildymai (AIRTRAN.23 straipsnis).³⁴ Sprendimo dėl pasirašymo 6 straipsnyje nurodytu vidaus įgaliojimo mechanizmu reglamentuojama, kaip bus suteikiami leidimai sudaryti leidžiamus papildymus. Todėl, bent jau kalbant apie papildomuosius susitarimus skrydžių teisių srityje, leidimų suteikimo mechanizmas yra ne tik lojalus bendradarbiavimo pareigos išraiška. Jis yra būtinas ir dėl to, kad pasidalijamoji išorės kompetencija, kuria anksčiau dar nebuvo pasinaudota, dėl skrydžių teisių JK atžvilgiu šiuo metu yra reglamentuojama Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimo, kuris turi viršenybę, nuostatomis ir yra išimtinės ES kompetencijos JK atžvilgiu dalykas. Vis dėlto kaip nurodyta pirmiau išdėstytuose 37–38 punktuose ir aiškiai patvirtinta sprendimo dėl pasirašymo 15 konstatuojamojoje dalyje ir 10 straipsnyje, ES kompetencija kitų trečiųjų šalių atžvilgiu nėra išimtinė.

³³ Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimo AIRTRN.3 straipsnio 5 dalis: „Pagal 4 dalį abipusiai suteiktos teisės [(t. y. papildymai)] reglamentuojamos šios antraštinės dalies nuostatomis.“

³⁴ „Jungtinė Karalystė ir valstybė narė negali viena kitai suteikti jokių teisių, susijusių su oro susisiekimu į atitinkamas jų teritorijas, iš jų arba jose, išskyrus aiškiai nurodytas šioje antraštinėje dalyje, nepažeidžiant AIRTRN.3 straipsnio 4 ir 9 dalių [skrydžių teisės].“

42. Galiausiai Tarybos Teisės tarnyba naudojasi šia proga paaiškinti, ką ji padarė ir 2021 m. sausio 22 d. Nuolatinių atstovų komiteto posėdyje, kad, priešingai nei teigiama Komisijos pareiškime, įtrauktiname į 2020 m. gruodžio 29 d. Tarybos posėdžio protokolą, dėl sprendimo dėl pasirašymo priėmimo³⁵, ji nemato jokių teisinių kliūčių tam, kad SESV 217 ir 218 straipsniais grindžiamame teisės akte, pavyzdžiui, sprendime dėl pasirašymo ar būsimame Tarybos sprendime dėl susitarimų sudarymo, būtų numatytas toks vidaus mechanizmas dėl leidimų nustatyti dvišalę tvarką ar sudaryti dvišalius susitarimus tarp atskirų valstybių narių ir JK suteikimo. Tokie vidaus leidimų suteikimo ar įgaliojimo mechanizmai gali būti nustatyti arba teisės akte, priimtame remiantis atitinkamu sektoriniu materialiniu teisiniu pagrindu (t. y. teisėkūros procedūra priimame akte), arba Tarybos priimtame teisės akte dėl tarptautinių susitarimų pasirašymo ir sudarymo³⁶.

IV. IŠVADA

43. Savo išvadoje Tarybos Teisės tarnyba patvirtina savo nuomonę, kad, atsižvelgiant į tai, kad Prekybos ir bendradarbiavimo susitarimas apima tik tas sritis, kuriose ES turi kompetenciją (išimtinę ar potencialią), jį galima sudaryti kaip vien tik ES susitarimą remiantis SESV 217 straipsniu. Taryba nusprendė padaryti šį pasirinkimą priimdama sprendimą dėl pasirašymo 2020 m. gruodžio 29 d.

³⁵ Dok. 5525/20 ADD 1.

³⁶ Tarybos Teisės tarnyba primena, kad Tarybos sprendimo dėl Susitarimo dėl išstojimo sudarymo 4 straipsnyje nustatytas panašus vidaus mechanizmas dėl susitarimų ES kompetencijos srityse, kuriuos tam tikroms valstybėms narėms leidžiama to straipsnio nuostatose nurodytomis sąlygomis sudaryti su JK (žr. 2020 m. sausio 30 d. Tarybos sprendimą dėl Susitarimo dėl Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės išstojimo iš Europos Sąjungos ir Europos atominės energijos bendrijos sudarymo, OL L 29, 2020 1 31, p. 1).