



Briselē, 2021. gada 25. janvārī  
(OR. en)

5591/21

LIMITE

JUR 43  
UK 25

## JURIDISKĀ DIENESTA ATZINUMS <sup>1</sup>

Sūtītājs:	Juridiskais dienests
Temats:	Tirdzniecības un sadarbības nolīgums starp Eiropas Savienību un Eiropas Atomenerģijas kopienu, no vienas puses, un Lielbritānijas un Ziemeļīrijas Apvienoto Karalisti, no otras puses <ul style="list-style-type: none"><li>– Nolīgums, ko slēdz tikai ES</li><li>– ES īsteno savu potenciālo kompetenci</li></ul>

### I. IEVADS

1. Pastāvīgo pārstāvju komitejas 2020. gada 23. novembra sanāksmē Padomes Juridiskā dienesta (PJD) pārstāvis mutiski komentēja to, kāds juridiskais raksturs būs gaidāmajam nolīgumam ar Apvienoto Karalisti, par kuru tobrīd notika sarunas, un jo īpaši jautājumu par gaidāmā nolīguma jaukto raksturu un to, ka tas varētu būt nolīgums, ko slēdz tikai ES, īstenojot savu tā saukto potenciālo kompetenci. Tikmēr 2020. gada 30. decembrī tika parakstīts Tirdzniecības un sadarbības nolīgums starp ES un *Euratom*, no vienas puses, un Apvienoto Karalisti, no otras puses ("Tirdzniecības un sadarbības nolīgums").

<sup>1</sup> Šajā dokumentā iekļauti juridiski atzinumi, kas ir aizsargāti saskaņā ar 4. panta 2. punktu Eiropas Parlamenta un Padomes Regulā (EK) Nr. 1049/2001 (2001. gada 30. maijs) par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem un kurus Eiropas Savienības Padome nav publiskojusi. Padome patur visas likumīgās tiesības attiecībā uz jebkuru neatļautu publikāciju.

2. Atbildot uz vairāku delegāciju lūgumu, jo īpaši Apvienotās Karalistes jautājumu darba grupas 2021. gada 13. janvāra sanāksmē, šajā atzinumā tiek apstiprinātas un rakstiski izvērstas atbildes, kuras PJD jau ir sniedzis mutiski. Tajā galvenā uzmanība ir pievērsta īpaši jautājumam par to, ka ES ārēji īsteno savu potenciālo kompetenci, t. i., ES kompetences īstenošanai dalītas kompetences jomās, uz kurām jau neattiecas kopīgi noteikumi LESD 3. panta 2. punkta nozīmē un saistītā judikatūra, un jautājumam par šādas kompetenču īstenošanas juridiskajām sekām.
3. Ņemot vērā, ka saistībā ar notiekošo noslēgšanas procesu nav atlicis daudz laika, šajā atzinumā galvenā uzmanība ir pievērsta Tirdzniecības un sadarbības nolīgumam, un tajā nav padziļināti izvērtēti visi tā aspekti, kā arī nav sniegta visaptveroša un detalizēta kompetenču analīze.

## **II. FAKTISKAIS UN JURIDISKAIS KONTEKSTS**

4. Padome 2020. gada 25. februārī pieņēma lēmumu <sup>2</sup>, ar ko pilnvaro sākt sarunas par turpmāku nolīgumu ar Apvienoto Karalisti, kuram tika pievienotas sarunu norādes <sup>3</sup>. Ar šo lēmumu Komisija arī tika iecelta par ES sarunu vedēju. Līdztekus tam Padome un dalībvalstu valdību pārstāvji iekļāva paziņojumu <sup>4</sup> Padomes protokolā. Šajā paziņojumā dalībvalstu pārstāvji pilnvaroja Komisiju risināt sarunas par turpmāko attiecību jomām, kas ietilpst to kompetencē, un norādīja, ka jautājums par to, vai jauno nolīgumu noslēgs ES vai ES un tās dalībvalstis, tiks risināts sarunu noslēgumā <sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Padomes Lēmums (ES, *Euratom*) 2020/266 (2020. gada 25. februāris), ar ko pilnvaro sākt sarunas ar Lielbritānijas un Ziemeļīrijas Apvienoto Karalisti par jaunu partnerības nolīgumu (OV L 58, 27.2.2020., 53. lpp.).

<sup>3</sup> Dok. 5870/20 ADD 1 REV 3, pielikums Padomes Lēmumam, ar ko pilnvaro sākt sarunas ar Lielbritānijas un Ziemeļīrijas Apvienoto Karalisti par jaunu partnerības nolīgumu, 2020. gada 25. februāris.

<sup>4</sup> Dok. 6239/20 B pielikums.

<sup>5</sup> "[D]alībvalstu pārstāvji pilnvaro Komisiju (...) risināt sarunas par (...) jomām, kas ietilpst dalībvalstu kompetencē (...)", un "[j]autājumu par to, vai (...) nolīgumu noslēgs Savienība vai Savienība un tās dalībvalstis, risinās sarunu noslēgumā." (Izcēlums pievienots).

5. Sarunu, kuras tika pabeigtas 2020. gada 24. decembrī, rezultāts ir trīs nolīgumi: Tirdzniecības un sadarbības nolīgums; Nolīgums starp ES un Apvienoto Karalisti par drošības procedūrām klasificētas informācijas apmaiņai un aizsardzībai, kas papildina Tirdzniecības un sadarbības nolīgumu; un Nolīgums starp Apvienotās Karalistes valdību un *Euratom* par sadarbību drošā kodolenerģijas izmantošanā miermīlīgiem mērķiem. Kā norādīts iepriekš, šajā atzinumā galvenā uzmanība ir pievērsta pirmajam nolīgumam.
6. Atbilstoši tā pirmajam pantam ar Tirdzniecības un sadarbības nolīgumu *"izveido pamatu plašām [ES un Apvienotās Karalistes] attiecībām labklājības un labu kaimiņattiecību telpā, ko raksturo ciešas un miermīlīgas attiecības, kuru pamatā ir sadarbība, ievērojot Pušu autonomiju un suverenitāti"* <sup>6</sup>. Lemjot par Nolīguma parakstīšanu, Padome to raksturoja kā tādu, "[ar ko izveido] pamatu plašām attiecībām starp [ES un Apvienoto Karalisti], kuras aptver savstarpējas tiesības un pienākumus, kopīgu rīcību un īpašas procedūras", kas ir formulējums no LESD 217. panta par asociācijas nolīgumiem, uz kura pamata Padome izvēlējās parakstīt Tirdzniecības un sadarbības nolīgumu ar Apvienoto Karalisti <sup>7</sup>.
7. Tirdzniecības un sadarbības nolīgumā ar Apvienoto Karalisti ir izklāstīti pasākumi daudzās jomās, piemēram, tādās kā preču tirdzniecība, pakalpojumi, investīcijas, digitālā tirdzniecība, kapitāla aprite un maksājumi, intelektuālais īpašums, publiskais iepirkums, enerģija, aviācija un autotransports, zvejniecība, sociālā nodrošinājuma koordinācija, bezvīzu ceļošana īstermiņa apmeklējumiem (Nolīguma otrā daļa), tiesībaizsardzības iestāžu un tiesu iestāžu sadarbība krimināllietās (trešā daļa), tematiskā sadarbība (veselības drošība un kibernetikas drošība) (ceturtā daļa) un dalība ES programmās (piektā daļa).

---

<sup>6</sup> Skatīt Nolīguma COMPROV.1. pantu (Mērķis). Šis formulējums ir līdzīgs formulējumam LES 8. panta 1. punktā par ES attiecībām ar kaimiņvalstīm.

<sup>7</sup> Skatīt 5. apsvērumu Padomes Lēmumā (ES) 2020/2252 (2020. gada 29. decembris) par to, lai Savienības vārdā parakstītu un provizoriski piemērotu Tirdzniecības un sadarbības nolīgumu starp Eiropas Savienību un Eiropas Atomenerģijas kopienu, no vienas puses, un Lielbritānijas un Ziemeļīrijas Apvienoto Karalisti, no otras puses, un Nolīgumu starp Eiropas Savienību un Lielbritānijas un Ziemeļīrijas Apvienoto Karalisti par drošības procedūrām klasificētas informācijas apmaiņai un aizsardzībai (OV L 444, 31.12.2020., 2. lpp.).

Tā pamatā ir noteikumi, ar kuriem nodrošina kopīgu iestāžu sistēmu (Nolīguma pirmā daļa), tostarp strīdu izšķiršanas mehānismu (sestā daļa), un vienlīdzīgus konkurences apstākļus Pusēm. Nolīgumam ir pievienoti 49 pielikumi un trīs protokoli: Protokols par administratīvo sadarbību un krāpšanas apkarošanu pievienotās vērtības nodokļa jomā un par savstarpēju palīdzību prasījumu piedziņā saistībā ar nodokļiem un nodevām; Protokols par savstarpēju administratīvo palīdzību muitas lietās un Protokols par sociālā nodrošinājuma koordināciju.

Nolīguma otrajā pantā ir noteikts, ka turpmāki divpusējie nolīgumi starp ES un Apvienoto Karalisti "*ir šo nolīgumu papildinoši nolīgumi, ja vien minētajos nolīgumos nav paredzēts citādi*", un ka "*šādi papildinoši nolīgumi ir vispārējo divpusējo attiecību, ko reglamentē šis nolīgums, neatņemama sastāvdaļa un kopējās struktūras daļa*"<sup>8</sup>.

8. Padome 2020. gada 29. decembrī pieņēma Lēmumu (ES) 2020/2252 par to, lai Savienības vārdā parakstītu un provizoriski piemērotu Tirdzniecības un sadarbības nolīgumu un Informācijas drošības nolīgumu ("lēmums par parakstīšanu")<sup>9</sup>.
9. Ar šo lēmumu Padome, "*ņemot vērā to, ka Tirdzniecības un sadarbības nolīgums ir ārkārtējs un unikāls un ir visaptverošs nolīgums ar valsti, kas ir izstājusies no Savienības, (...)* [nolēma], *ka Savienība izmanto iespēju īstenot savu ārējo kompetenci attiecībā uz* [Apvienoto Karalisti]" (6. apsvēruma). Tādējādi Padome izdarīja politisku izvēli, ka Tirdzniecības un sadarbības nolīgums būs nolīgums, kuru noslēdz tikai ES. Tas ir skaidri norādīts lēmumā par parakstīšanu.

---

<sup>8</sup> Skatīt COMPROV.2. pantu (Papildinoši nolīgumi).

<sup>9</sup> Skatīt iepriekš 7. zemspītras piezīmi.

Šīs politiskās izvēles iemesli ir izskaidroti lēmuma par parakstīšanu 6. apsvērumā – *"ņemot vērā to, ka [Nolīgums] ir ārkārtējs un unikāls"* –, kā arī, netieši, 16. apsvērumā, kurā iemesli tam, ka Padome ir nolēmusi Nolīgumu piemērot provizoriski, tiek izskaidroti ar faktu, ka tas attiecas uz *"valsti, kas ir izstājusies no Savienības"* un ka tādējādi Apvienotā Karaliste *"attiecībā uz Savienību ir atšķirīgā un ārkārtas situācijā salīdzinājumā ar citām trešām valstīm"*. Bija paredzams, ka ES un Apvienotās Karalistes sadarbības līmenis samazināsies no ļoti augsta līmeņa pārejas perioda beigās, kura laikā ES *acquis* joprojām attiecās uz Apvienoto Karalisti, līdz zemākam sadarbības līmenim no minētā perioda beigām, tādējādi izraisot traucējumus, kuru smagumu varētu ierobežot, provizoriski piemērojot Tirdzniecības un sadarbības nolīgumu.

10. Sekas un ierobežojumi, ko rada iepriekš minētās politiskās izvēles izdarīšana, ir skaidri izklāstīti lēmuma par parakstīšanu 15. apsvērumā un 10. pantā, kur noteikts, ka *"Savienības kompetences īstenošana ar Tirdzniecības un sadarbības nolīguma starpniecību neskar attiecīgās Savienības un dalībvalstu kompetences nekādās notiekošās vai turpmākās sarunās par starptautiskiem nolīgumiem ar jebkādu trešo valsti vai šādu nolīgumu parakstīšanā vai noslēgšanā vai attiecībā uz turpmākām sarunām par [Tirdzniecības un sadarbības nolīguma] papildinošiem nolīgumiem vai uz šādu nolīgumu parakstīšanu vai noslēgšanu"*.
11. Komisija 2020. gada 25. decembrī iesniedza priekšlikumu Padomes Lēmumam par Tirdzniecības un sadarbības nolīguma noslēgšanu <sup>10</sup>. Padomē notiek diskusijas par šo priekšlikumu.

---

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

### III. JURIDISKĀ ANALĪZE

12. PJD viedoklis tika lūgts par Tirdzniecības un sadarbības nolīguma juridisko raksturu un, konkrētāk, jautājumā par to, ka ES īsteno savu potenciālo kompetenci, jautājumā par nolīguma raksturu, proti, ka to slēdz tikai ES, un jautājumā par juridiskajām sekām, ko dalībvalstīm rada šāda kompetences īstenošana. Kā norādīts iepriekš 3. punktā, PJD neizskatīs katru Nolīguma sadaļu un neveiks kompetenču visaptverošu un detalizētu analīzi.

#### A. ES ekskluzīvā un dalītā kompetence, kā to interpretējusi Tiesa

13. Saskaņā ar LESD 3. panta 1. punktu ES ir ekskluzīva kompetence jo īpaši šādās jomās: muitas savienība, iekšējā tirgus darbībai nepieciešamo konkurences noteikumu izveidošana, jūras bioloģisko resursu saglabāšana saskaņā ar kopējo zivsaimniecības politiku un kopējā tirdzniecības politika.

14. Saskaņā ar LESD 3. panta 2. punktu ES "*ekskluzīvā kompetencē ir arī noslēgt starptautisku līgumu (...) tiktāl, ciktāl līguma slēgšana ietekmē Savienības kopīgos noteikumus vai maina to darbības jomu*". Kā Tiesa ir precizējusi savā spriedumā Raidorganizāciju konvencijas lietā <sup>11</sup>, ar šo 3. panta 2. punkta beigu daļu tiek kodificēta tā dēvētā *AETR* jeb *ERTA* judikatūra <sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Lieta C-114/12, *Komisija pret Padomi* ("*Raidorganizāciju konvencija*"), Tiesas (virspalāta) 2014. gada 4. septembra spriedums, EU:C:2015:2151, 66. un 67. punkts. Skatīt arī Tiesas (virspalāta) 2014. gada 14. oktobra atzinumu 1/13, *Konvencija par bērnu nolaupīšanu*, EU:C:2014:2303, 69.–74. punkts.

<sup>12</sup> Lieta 22/70, *Komisija pret Padomi* ("*ERTA*"), 1971. gada 31. marta spriedums, EU:C:1971:32, 17.–19. punkts: "*17. Ikreiz, kad Kopiena, lai īstenotu Līgumā paredzēto kopējo politiku, pieņem noteikumus, ar kuriem vienalga kādā formā ievieš kādas kopīgas normas, dalībvalstīm vairs nav tiesību attiecībās ar trešajām valstīm individuāli vai pat kolektīvi uzņemties tādas saistības, kas ietekmētu minētās normas. 18. Tiklīdz ir ieviestas šādas kopīgas normas, vienīgi Kopiena var uzņemties un īstenot tādas līgumsaistības ar trešajām valstīm, kas ietekmē visu Kopienas tiesību sistēmas piemērošanas jomu. 19. Attiecībā uz Līguma noteikumu ieviešanu Kopienas iekšējo pasākumu sistēmu nevar nodalīt no ārējo attiecību sistēmas.*"

15. Attiecībā uz dalīto kompetenci LESD 4. panta 1. un 2. punktā ir noteikts:

"1. Savienība dala kompetenci ar dalībvalstīm, ja Līgumos tai piešķirta kompetence, kura neattiecas uz 3. un 6. pantā minētajām jomām.

2. Savienības un dalībvalstu dalītā kompetence attiecas galvenokārt uz šādām jomām:

a) iekšējais tirgus, (...)

e) vide,

f) patērētāju tiesību aizsardzība,

g) transports, (...)

i) enerģētika,

j) brīvības, drošības un tiesiskuma telpa,

k) kopīgie drošības apsvērumi sabiedrības veselības aizsardzības jautājumos (...)"

16. Tiesa ir konsekventi atzinusi, ka pastāv risks, ka dalībvalstu uzņemtās saistības var ietekmēt ES kopīgos noteikumus vai ka var tikt mainīta šo noteikumu darbības joma tā, ka tiek pamatota ES ekskluzīvā ārējā kompetence saskaņā ar LESD 3. panta 2. punktu, ja uz šīm saistībām attiecas minēto ES kopīgo noteikumu darbības joma <sup>13</sup>.

17. Lai konstatētu šādu risku, jomai, uz ko attiecas starptautiskās saistības (jau esošās vai paredzētās), un jomai, uz kuru attiecas ES tiesiskais regulējums, nav pilnībā jāsakrīt. Starptautiskās saistības var ietekmēt vai mainīt ES kopīgo noteikumu darbības jomu it īpaši tad, ja minētās saistības attiecas uz jomu, kura šādos noteikumos jau lielā mērā ir regulēta. Turklāt šāda ietekmēšanas riska esamība var tikt konstatēta, ja attiecīgās starptautiskās saistības, nemaz obligāti neesot pretrunā ES kopīgajiem noteikumiem, var ietekmēt šo noteikumu jēgu, darbības jomu un efektivitāti <sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Tiesas 1993. gada 19. marta atzinums 2/91, *SDO*, EU:C:1993:106, 25. punkts; lieta C-467/98, *Komisija / Dānija ("Atvērtās debesis")*, Tiesas 2002. gada 5. novembra spriedums, EU:C:2002:625, 82. punkts; un Tiesas (plēnums) 2006. gada 7. februāra atzinums 1/03, *Lugāno konvencija*, EU:C:2006:81, 120.–126. punkts.

<sup>14</sup> Skatīt atzinumu 2/91 attiecībā uz *SDO* (*op. cit.* 13. zemsvītras piezīmē), 25. un 26. punkts; spriedumu lietā *"Atvērtās debesis"* (*op. cit.* 13. zemsvītras piezīmē), 82. punkts; atzinumu 1/03 attiecībā uz *Lugāno konvenciju*" (*op. cit.* 13. zemsvītras piezīmē), 120. un 126. punkts; spriedumu lietā *"Raidorganizāciju konvencija"* (*op. cit.* 11. zemsvītras piezīmē), 68.–73. punkts; kā arī apvienotās lietas C-626/15 un C-659/16, *Komisija / Padome ("Vedela jūra")*, Tiesas (virspalāta) 2018. gada 20. novembra spriedums, EU:C:2018:925, 113. un 114. punkts un citētā judikatūra.

Analizējot saikni starp konkrēto starptautisko instrumentu un attiecīgajām ES tiesību normām, minētajā analizē ir jāņem vērā jomas, uz kurām attiecas gan ES tiesību normas, gan minētā instrumenta noteikumi, to paredzamā attīstība, kā arī šo normu un šo noteikumu raksturs un saturs, lai pārlicinātos, vai minētais instruments nevar apdraudēt ES tiesību normu vienveidīgu un saskaņotu piemērošanu un ar tām izveidotās sistēmas pienācīgu darbību <sup>15</sup>.

## **B. ES ekskluzīvo kompetenču ietekme uz dalībvalstīm**

18. Tas, ka ES iekšēji īsteno savu kompetenci, ietekmē dalībvalstis tiktāl, ciktāl – ja ES tādējādi iegūst ekskluzīvu kompetenci – tās vairs nevar uzņemties starptautiskas saistības ārpus ES iestāžu satvara jomās, kas ir ES ekskluzīvā kompetencē <sup>16</sup>.
19. Savukārt iekšēji, ja ES (vēl) nav īstenojusi savas dalītās kompetences konkrētā jomā, dalībvalstis var turpināt īstenot savas kompetences minētajā jomā "*tiktāl, ciktāl Savienība nav īstenojusi savu kompetenci*" (LESD 2. panta 2. punkts). Tas pats – ārēji – attiecas uz gadījumiem, kad no (paredzēto) starptautisko saistību analīzes izrietētu, ka LESD 3. panta 2. punktā izklāstītie ekskluzivitātes nosacījumi, kā Tiesa tos ir interpretējusi savā plašajā judikatūrā par ārējām kompetencēm (skatīt iepriekš 16. un 17. punktu), nav izpildīti un ka tādējādi dalībvalstis joprojām var ārēji īstenot savas kompetences.

---

<sup>15</sup> Skatīt Tiesas (virspalāta) 2017. gada 14. februāra atzinumu 3/15, *Pieķļuves tiesības*, EU:C:2017:114, 108. punkts un citētā judikatūra.

<sup>16</sup> Atzinums 2/91 attiecībā uz *SDO* (*op. cit.* 13. zemspītras piezīmē), 25. un 26. punkts; spriedums lietā "*Atvērtās debesis*" (*op. cit.* 13. zemspītras piezīmē), 82. punkts.

20. Piemēram, ES vēl nav pieņēmusi kopīgus iekšējos noteikumus attiecībā uz gaisa satiksmes tiesībām, ko piešķir trešām valstīm. Tāpēc kompetence slēgt nolīgumus ar trešām valstīm par šādiem jautājumiem nav kļuvusi par ES ekskluzīvu kompetenci<sup>17</sup>, un to var īstenot vai nu dalībvalstis, vai ES<sup>18</sup>.

**C. Starptautisko nolīgumu jauktais raksturs: obligāts vai fakultatīvs**

21. Jāatgādina, ka saskaņā ar kompetences piešķiršanas principu (LES 5. pants) starptautisks nolīgums ir jaukts, proti, to paraksta un noslēdz gan ES, gan tās dalībvalstis, ja tas attiecas gan uz ES, gan tās dalībvalstu kompetencēm.
22. Praksē šis jauktais raksturs ir divējāds: obligāts vai fakultatīvs.

Jauktais raksturs ir obligāts, ja papildus ES kompetences jomām paredzētais nolīgums aptver vienu vai vairākas jomas, kas neietilpst ES kompetencē, t. i., gadījumos, kad ar Līgumiem ES nav piešķirta kompetence minētajā konkrētajā jomā. Šādā gadījumā nav politiskas izvēles: nolīgums ir jānoslēdz gan ES, gan tās dalībvalstīm.

Jauktais raksturs ir fakultatīvs, ja paredzētais nolīgums aptver vienu vai vairākas jomas, kurās ES ir dalīta kompetence, kas ir potenciāla, t. i., vēl nav īstenota vai uz ko vēl neattiecas ES kopīgie noteikumi, kurus paredzētais nolīgums ietekmētu, kā minēts 3. panta 2. punktā un saistītajā judikatūrā. Šādā gadījumā nolīgumu var noslēgt vai nu ES un tās dalībvalstis, vai ES viena pati. Atkarībā no tā, vai Padome nolemj īstenot visas ES potenciālās kompetences vai to nedarīt, nolīgums būs tāds, ko slēdz tikai ES, vai jaukts nolīgums. Tā ir politiska izvēle, kas Padomei jāizdara, pamatojoties uz attiecīgajiem Līguma noteikumiem, ar kuriem ES tiek piešķirta kompetence.

---

<sup>17</sup> Spriedums lietā "*Atvērtās debesis*" (*op. cit.* 13. zemsvītras piezīmē), 90.–92. punkts.

<sup>18</sup> Skatīt PJD atzinumu (dokuments 5990/18) par Regulu par konkurenci gaisa transportā, 23. un 24. punkts.

23. Savā atzinumā par *BTN ar Singapūru*<sup>19</sup> Tiesa sniedza skaidrojumus par kompetences sadalījumu starp ES un dalībvalstīm tirdzniecības un ieguldījumu jomā. Tiesa secināja, ka brīvās tirdzniecības nolīguma ar Singapūru lielākā daļa ietilpst ES ekskluzīvā kompetencē vai nu tāpēc, ka uz to attiecas kopējā tirdzniecības politika, tostarp attiecībā uz ārvalstu tiešajiem ieguldījumiem, kā noteikts LESD 207. panta 1. punktā, vai tāpēc, ka uz to attiecas kopējā transporta politika (LESD 91. pants un 100. panta 2. punkts)<sup>20</sup>.
24. Tajā pašā atzinumā Tiesa atgādināja, ka ārvalstu tiešie ieguldījumi ir ES ekskluzīvā kompetencē. Tomēr, ciktāl BTN noteikumi attiecas uz netiešajiem ieguldījumiem (proti, portfeļieguldījumiem), tie ietilpst "[Eiropas] Savienības un tās dalībvalstu dalītajā kompetencē atbilstoši LESD 4. panta 1. punktam un 2. punkta a) apakšpunktam"<sup>21</sup>. Attiecībā uz šādas potenciālas dalītas kompetences iespējamo īstenošanu Tiesa savā spriedumā *Vedela jūras* lietā precizēja, ka "(...) tas vien, ka [ES] starptautiskā darbība ietilpst tās un dalībvalstu dalītajā kompetencē, neizslēdz iespēju Padomei savos ietvaros iegūt prasīto vairākumu, lai [ES] īstenotu šo ārējo kompetenci viena pati"<sup>22</sup>.
25. Fakultatīva jauktā rakstura gadījumā, ja ES ir kompetence jautājumos, uz kuriem attiecas nolīgums un no kuriem vismaz daži ietilpst tās potenciālajā kompetencē, dalībvalstis, ja tās vēlas, joprojām var īstenot minēto potenciālo kompetenci. Tomēr Padome attiecībā uz konkrētu nolīgumu var nolemt īstenot ES potenciālo kompetenci, pamatojoties uz attiecīgo Līguma juridisko pamatu<sup>23</sup> un saskaņā ar tajā paredzētajiem balsošanas noteikumiem. Tas, vai, slēdzot nolīgumu, īstenot ES potenciālo kompetenci ārēji vai to nedarīt, ir Padomes politiskas izvēles jautājums<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Tiesas (plēnums) 2017. gada 16. maija atzinums 2/15, *BTN ar Singapūru*, EU:C:2017:376.

<sup>20</sup> Transporta pakalpojumu gadījumā Tiesa to izsecināja no savas *AETR* judikatūras: skatīt atzinumu 2/15 *BTN ar Singapūru* (*op. cit.* 19. zemspītras piezīmē), 170. punkts un turpmāk. Tomēr jāņem vērā, ka Singapūras nolīgums neaptvēra gaisa transporta pakalpojumus; skatīt minētā atzinuma 63. punktu.

<sup>21</sup> Atzinums 2/15 *BTN ar Singapūru* (*op. cit.* 19. zemspītras piezīmē), 243. punkts.

<sup>22</sup> Spriedums lietā *"Vedela jūra"* (*op. cit.* 14. zemspītras piezīmē), 126. punkts.

<sup>23</sup> Skatīt PJD atzinumu (dokuments 12866/19) par *CETA* ieguldījumu tiesu sistēmu, 6. punkts.

<sup>24</sup> Skatīt lietu C-600/14, *Vācija / Padome ("OTIF")*, Tiesas (virspalāta) 2017. gada 5. decembra spriedumu, EU:C:2017:935, 68. punkts; skatīt arī spriedumu lietā *"Vedela jūra"* (*op. cit.* 14. zemspītras piezīmē), 126. un 127. punkts.

26. Tas ir jānošķir no obligāta jauktā rakstura gadījumiem, kad nolīguma priekšmets daļēji aptver jautājumus, kuri ir ES kompetencē, un daļēji jautājumus, attiecībā uz kuriem ES nav nekādas ES kompetences. Šādā situācijā, kā minēts iepriekš 22. punktā, jaukts raksturs nav politiska izvēle, bet gan juridisks pienākums <sup>25</sup>.
27. Jāatgādina, ka jauktu nolīgumu noslēgšana ir procedurāli un politiski sarežģīta, par ko liecina process, kas saistīts ar neseno jaukto nolīgumu noslēgšanu. Lai jaukts nolīgums stātos spēkā, tas ir jāratificē ne tikai ES (noslēgšana no Padomes puses, parasti pēc tam, kad ir saņemta Eiropas Parlamenta piekrišana), bet arī visām tās dalībvalstīm saskaņā ar to konstitucionālajām prasībām. Tā rezultātā ES – pirms veikt ratifikāciju pašai – principā gaidīs, kamēr ratifikāciju būs veikušas visas dalībvalstis. Šādam procesam var būt vajadzīgs ilgs laiks, un tas ir atkarīgs no tā, vai ratifikācija norit raiti visās dalībvalstīs. Savukārt, lai spēkā stātos nolīgums, ko slēdz tikai ES, tas ir jāratificē tikai pašai ES, un praksē to var noslēgt īsākā laikposmā nekā jauktu nolīgumu.

#### **D. Konkrētais gadījums saistībā ar Tirdzniecības un sadarbības nolīgumu ar Apvienoto Karalisti**

28. Neieslīgstot Tirdzniecības un sadarbības nolīguma dažādo sadaļu un noteikumu detalizētā izskatīšanā, tā ātra izskatīšana liecina, ka ši nav situācija, kurā jauktais raksturs būtu obligāts: ES ir kompetence visās jomās, uz kurām tas attiecas.

---

<sup>25</sup> Skatīt atzinumu 2/15 *BTN ar Singapūru* (*op. cit.* 19. zemsvītras piezīmē), 292. punkts. Skatīt arī PJD atzinumus, kas ietverti dokumentos 12866/19 (*CETA* ieguldījumu tiesu sistēma) un 6442/19 (ANO Konvencija par šķīrējtiesas procesu starp ieguldītāju un valsti).

29. Šajā sakarā PJD atgādina, ka, piemēram, noteikumi par tirdzniecību vai zvejniecību, kas ietverti otrās daļas pirmajā tematā (Tirdzniecība) un otrās daļas piektajā tematā (Zvejniecība), ir ES ekskluzīvā kompetencē saskaņā ar LESD 3. panta 1. punktu. Citi Nolīguma noteikumi, piemēram, otrā temata II sadaļa (Aviācijas drošums) vai trešā daļa (Tiesībaizsardzības iestāžu un tiesu iestāžu sadarbība krimināllietās), attiecas uz jautājumiem, kuri ir kļuvuši ekskluzīvi kompetences īstenošanas dēļ vai uz kuriem lielā mērā attiecas ES *acquis*, ko Nolīgums ietekmēs vai varētu ietekmēt <sup>26</sup>.
30. Savukārt ir daži citi noteikumi, piemēram, satiksmes tiesības aviācijas jomā, kas ietilpst ES dalītās kompetencēs, kuras iekšēji vēl nav īstenotas un kuras tādējādi ir tikai ES potenciālās kompetences. Attiecībā uz šīm potenciālajām kompetencēm Padome, pieņemot lēmumu par parakstīšanu, varētu nolemt, ka ES īstenos šāda veida neekskluzīvas potenciālas kompetences, tādējādi padarot Tirdzniecības un sadarbības nolīgumu par nolīgumu, ko slēdz tikai ES.
31. Kad Padome 2020. gada 29. decembrī pieņēma lēmumu par parakstīšanu, tā izdarīja šo politisko izvēli un nolēma ES kompetenci īstenot ES potenciālās kompetences jomās. Minētajam lēmumam ir juridiskas sekas kaut vai tāpēc, ka tas ir stājies spēkā dienā, kad to pieņēma Padome (2020. gada 29. decembris), un Tirdzniecības un sadarbības nolīgums tiek provizoriski piemērots no 2021. gada 1. janvāra. No tā izriet, ka Nolīgums ir arī jānoslēdz kā tāds, ko slēdz tikai ES.
32. Kā norādīts iepriekš 21.–25. punktā, ES var noslēgt starptautisku nolīgumu saskaņā ar attiecīgo juridisko pamatu tikai tad, ja tai Līgumos ir piešķirta kompetence šādi rīkoties. Šajā konkrētajā gadījumā Tirdzniecības un sadarbības nolīgums tika parakstīts un provizoriski piemērots, pamatojoties uz LESD 217. pantu kā materiālo juridisko pamatu saistībā ar attiecīgajiem procesuālajiem juridiskajiem pamatiem (LESD 218. panta 5. un 8. punkts).

---

<sup>26</sup> Skatīt *inter alia* Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) 2018/1139 (2018. gada 4. jūlijs) par kopīgiem noteikumiem civilās aviācijas jomā un ar ko izveido Eiropas Savienības Aviācijas drošības aģentūru (OV L 212, 22.8.2018., 1. lpp.) un Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu (ES) 2016/681 (2016. gada 27. aprīlis) par pasažieru datu reģistra (PDR) datu izmantošanu teroristu nodarījumu un smagu noziegumu novēršanai, atklāšanai, izmeklēšanai un saukšanai pie atbildības par tiem (OV L 119, 4.5.2016., 132. lpp.).

33. LESD 217. pants pilnvaro ES noslēgt ar trešo valsti asociācijas nolīgumu, kas nosaka savstarpējas tiesības un pienākumus, kopīgu rīcību un īpašu procedūru. Jomām, uz kurām attiecas šāds nolīgums, vajadzētu būt to pilnvaru robežās, ko dalībvalstis Līgumos ir piešķirušas ES, lai sasniegtu tajos noteiktos mērķus<sup>27</sup>. LESD 217. pantu var izmantot visos gadījumos, kad pastāv ES kompetence, t. i., ja ES ar Līgumu ir piešķirta atbilstošā kompetence dažādajās jomās, uz kurām attiecas nolīgums, pat ja šī kompetence nav pilnībā īstenota vai ir tikai potenciāla. Tomēr LESD 217. pantu nevar izmantot kā juridisko pamatu, ja nav pamatā esošas kompetences, t. i., lai LESD 217. pantu varētu izmantot kā juridisko pamatu, ir jābūt pamatā esošai nozaru kompetencei.
34. LESD 217. pants ļauj ES vienprātīgi noslēgt plašu nolīgumu par ES kompetencē esošiem jautājumiem – bez nepieciešamības precīzi norādīt jomas, kurās ES jau ir vai vēl nav īstenojusi savu kompetenci. Tas var ietvert ES kompetences jomas, kurās nozaru juridiskais pamats paredz vienprātību vai kvalificēta vairākuma balsošanu, kā arī iekšēji vēl neīstenotas ES potenciālās kompetences jomas.

---

<sup>27</sup> Skatīt lietu C-81/13, *Apvienotā Karaliste / Padome ("sociālais nodrošinājums saistībā ar Turciju")*, Tiesas (virspalāta) 2014. gada 18. decembra spriedums, EU:C:2014:2449, 61. un 62. punkts.

**E. ES DALĪTĀS KOMPETENCES ĪSTENOŠANA ATTIECĪBĀ PRET APVIENOTO KARALISTI SOCIĀLĀ NODROŠINĀJUMA KOORDINĀCIJAS UN AVIĀCIJAS SATIKSMES TIESĪBU JOMĀ**

35. Piemēram, ES ir dalīta kompetence sociālā nodrošinājuma koordinācijas jomā (LESD 48. pants). ES ir noslēgusi vairākus nolīgumus ar trešām valstīm, kuros ietverti noteikumi par sociālā nodrošinājuma koordināciju. Tā tas parasti ir saistībā ar asociācijas nolīgumiem, kuru pamatā ir LESD 217. pants. Tas, ka nav pilnībā ieviesta personu brīva pārvietošanās, nav šķērslis ES nolīguma noslēgšanai sociālā nodrošinājuma koordinācijas jomā<sup>28</sup>. Līdz šim nolīgumi ar trešām valstīm, kas attiecas arī uz sociālā nodrošinājuma koordinācijas jomu, kopumā ir noslēgti kā jaukti nolīgumi. Tomēr, ņemot vērā, ka ES ir kompetence šajā jomā, tas ir politiskas izvēles jautājums. Tāpat ES var izvēlēties īstenot savu kompetenci ārēji un šādu nolīgumu noslēgt kā nolīgumu, ko slēdz tikai ES.
36. Tāpat ES ir dalīta kompetence gaisa transporta jomā (LESD 91. pants un 100. panta 2. punkts). Tiklīdz ES iekšēji īsteno šādu dalītu kompetenci, un tādā apmērā, kādā tā to dara, ES ārēji kļūst ekskluzīvi kompetenta jautājumos, kas ietekmē minētos iekšējos noteikumus. Tā kā ES šo dalīto kompetenci vēl nav iekšēji īstenojusi attiecībā uz satiksmes tiesībām, ko piešķir trešām valstīm, nolīgumus ar trešām valstīm par šādiem jautājumiem bieži noslēdz kā jauktus nolīgumus (fakultatīvs jauktais raksturs). Padome var izvēlēties, vai kompetenci izmantot ārēji.

---

<sup>28</sup> Piemēram, attiecībā uz Turciju Tiesa to, ka nav pilnībā ieviesta brīva pārvietošanās, kompensēja, LESD 48. pantam pievienojot LESD 217. pantu kā materiālo juridisko pamatu ES nostājas pieņemšanai, kas jāieņem ar ES un Turcijas Asociācijas nolīgumu izveidotajā Asociācijas padomē attiecībā uz noteikumu par sociālā nodrošinājuma sistēmu koordināciju pieņemšanu (skatīt spriedumu lietā par "*sociālo nodrošinājumu saistībā ar Turciju*" (*op. cit.* 27. zemsvītras piezīmē), 63. punkts).

## **F. ES dalītās (potenciālās) kompetences īstenošana – ietekme uz dalībvalstīm**

37. Iepriekš minēto ES kompetenču ārējā īstenošana attiecībā uz konkrētu trešo valsti neliedz dalībvalstīm īstenot savu kompetenci šajā pašā jautājumā attiecībā pret citām trešām valstīm. Piemēram, ES ir aviācijas nolīgums ar Šveici, kas ir spēkā jau vairāk nekā 20 gadus<sup>29</sup> un kas attiecas uz satiksmes tiesībām. Šā nolīguma esamība nav liegusi dalībvalstīm noslēgt nolīgumus ar citām trešām valstīm par satiksmes tiesībām.
38. Tādējādi tas, ka Padome ir nolēmusi konkrētajā Tirdzniecības un sadarbības nolīguma ar Apvienoto Karalisti gadījumā izvēlēties nolīgumu, ko slēdz tikai ES, neliedz dalībvalstīm turpināt īstenot savas valsts kompetences attiecībā pret citām trešām valstīm tajā pašā ES potenciālās kompetences jomā. Tas, ka ES savas potenciālās kompetences konkrētajā jomā īsteno attiecībā pret Apvienoto Karalisti, nerada nedz ekskluzivitātes situāciju tās attiecībās ar citām trešām valstīm, nedz ekskluzivitātes situāciju satiksmes tiesību jomā attiecībā uz citām trešām valstīm, kā tas būtu, ja minētā kompetence būtu īstenota iekšēji. Tādēļ dalībvalstis šajās dalītas kompetences jomās joprojām var brīvi turpināt slēgt starptautiskus nolīgumus ar trešām valstīm, kas nav Apvienotā Karaliste, ar tādiem pašiem nosacījumiem kā pirms Tirdzniecības un sadarbības nolīguma parakstīšanas. Kā paskaidrots iepriekš 10. punktā, šī iespēja ir skaidri apstiprināta lēmuma par parakstīšanu 15. apsvērumā un 10. pantā.

---

<sup>29</sup> Nolīgums starp Eiropas Kopienu un Šveices Konfederāciju par gaisa transportu, parakstīts 1999. gada 21. jūnijā (OV L 114, 30.4.2002., 73. lpp.).

**G. Noteikumi par iespējamiem tā sauktajiem "top-up" (papildinošajiem) nolīgumiem, ko slēdz dalībvalstis**

39. Turklāt Tirdzniecības un sadarbības nolīgums paredz – vai neliedz – dalībvalstīm iespēju noslēgt ar Apvienoto Karalisti divpusējus nolīgumus par konkrētiem jautājumiem, uz kuriem attiecas Nolīgums, gaisa transporta, administratīvās sadarbības muitas un PVN jautājumos un sociālā nodrošinājuma koordinācijas jomā<sup>30</sup>. Dalībvalstis to var darīt ar noteikumu, ka šādi nolīgumi ir saderīgi ar ES tiesībām, neapdraud Nolīguma darbību un ir citādi saderīgi ar nosacījumiem, kuri izklāstīti 6.–8. pantā lēmumā par parakstīšanu, kas paredz iekšēju informācijas un sadarbības mehānismu starp dalībvalstīm un Komisiju, kura rezultātā ir sniegta iespēja atļaut divpusējus režīmus vai nolīgumus, ko dalībvalstis minētajās jomās noslēgtu ar Apvienoto Karalisti.
40. Šis iekšējais mehānisms atspoguļo dalībvalstīm noteikto lojālas sadarbības pienākumu (LES 4. panta 3. punkts)<sup>31</sup>, kas ir vispārpiemērojams un nav atkarīgs no tā, vai attiecīgā kompetence ir ekskluzīva<sup>32</sup>. Pamatojoties uz minēto, dalībvalstīm ir pienākums atturēties no jebkādam darbībām, kas varētu apdraudēt ES mērķu sasniegšanu, un nodrošināt, ka šādi režīmi vai nolīgumi ir saderīgi ar Tirdzniecības un sadarbības nolīguma darbību un to neapdraud. Ciktāl šis iekšējais mehānisms reglamentē un strukturē iespēju slēgt konkrētus divpusējus nolīgumus, kas papildina Tirdzniecības un sadarbības nolīgumu (tā sauktie "top-up" nolīgumi), kā to atļauj vai neaizliedz pats Nolīgums, minētais mehānisms atspoguļo arī to, ka Nolīgums ir daļa no ES tiesībām, ir saistošs saskaņā ar LESD 216. panta 2. punktu un tādējādi tam ir prioritāte.

---

<sup>30</sup> Skatīt AIRTRN.3. pantu un PVN protokola 41. pantu.

<sup>31</sup> LES 4. panta 3. punkts: "*Saskaņā ar lojālas sadarbības principu Savienība un dalībvalstis ar patiesu savstarpējo cieņu palīdz cita citai veikt uzdevumus, ko nosaka Līgumos. Dalībvalstis veic visus vajadzīgos vispārējos un īpašos pasākumus, lai nodrošinātu to pienākumu izpildi, kas izriet no Līgumiem vai no Savienības iestāžu aktiem. Dalībvalstis sekmē Savienības uzdevumu izpildi un atturas no jebkādiem pasākumiem, kuri varētu apdraudēt Savienības mērķu sasniegšanu.*"

<sup>32</sup> C-246/07, Komisija / Zviedrija, Tiesas (virspalāta) 2010. gada 20. aprīļa spriedums, EU:C:2010:203, 71. punkts.

41. Iekšējā mehānisma pastāvēšana nav atkarīga no attiecīgās kompetences rakstura. Piemēram, runājot par satiksmes tiesībām, ES attiecībā pret Apvienoto Karalisti Tirdzniecības un sadarbības nolīgumā īsteno savu ārējo kompetenci saistībā ar dažām satiksmes tiesībām. Daži divpusēji nolīgumi, kas papildina Tirdzniecības un sadarbības nolīgumu, ir atļauti pašā Nolīgumā saskaņā ar tajā izklāstītajiem nosacījumiem <sup>33</sup>. Pašā Nolīgumā ir konkrēti aizliegti turpmāki "top-up" nolīgumi (AIRTRAN.23. pants) <sup>34</sup>. Iekšējais pilnvarošanas mehānisms, kas paredzēts lēmuma par parakstīšanu 6. pantā, reglamentē to, kā tiks dota atļauja atļautajiem "top-up" nolīgumiem. Tādējādi vismaz tiktāl, ciktāl tas attiecas uz "top-up" nolīgumiem par gaisa satiksmes tiesībām, atļaujas mehānisms neatspoguļo tikai lojālas sadarbības pienākumu. Tas ir nepieciešams arī tāpēc, ka dalīto, iepriekš neīstenoto, ārējo kompetenci satiksmes tiesību jomā attiecībā pret Apvienoto Karalisti tagad reglamentē Tirdzniecības un sadarbības nolīguma, kam ir prioritāte, noteikumi, un tā tāpēc ir jautājums, kas ir ekskluzīvā ES kompetencē attiecībā pret Apvienoto Karalisti. Tomēr, kā norādīts iepriekš 37.–38. punktā un skaidri apstiprināts lēmuma par parakstīšanu 15. apsvērumā un 10. pantā, minētā ES kompetence nav ekskluzīva attiecībā pret citām trešām valstīm.

---

<sup>33</sup> Tirdzniecības un sadarbības nolīguma AIRTRN.3. panta 5. punkts: "[s]askaņā ar 4. punktu savstarpēji piešķirtās tiesības [t.i., "top-up" nolīgumus] regulē šīs sadaļas noteikumi."

<sup>34</sup> "Apvienotā Karaliste un dalībvalsts nedrīkst viena otrai piešķirt tiesības, kas saistītas ar gaisa transportu uz to attiecīgajām teritorijām, no tām vai to teritorijā, ja tās nav skaidri noteiktas šajā sadaļā, izņemot AIRTRN.3. panta 4. un 9. punktā [Satiksmes tiesības] noteiktās."

42. Visbeidzot, PJD izmanto šo iespēju, lai precizētu, kā tas to jau darīja Pastāvīgo pārstāvju komitejas sanāksmē 2021. gada 22. janvārī, ka pretēji Komisijas paziņojumam, kas iekļauts Padomes protokolā 2020. gada 29. decembrī, saistībā ar lēmuma par parakstīšanu pieņemšanu <sup>35</sup>, tas nesaskata nekādus juridiskus šķēršļus, kas neļautu tiesību aktā, kura pamatā ir LESD 217. un 218. pants, piemēram, lēmumā par parakstīšanu vai gaidāmajā Padomes lēmumā par nolīgumu noslēgšanu, iekļaut šādu iekšēju mehānismu divpusēju režīmu vai nolīgumu atļaušanai starp atsevišķām dalībvalstīm un Apvienoto Karalisti. Šādus iekšējos atļaujas vai pilnvarošanas mehānismus var noteikt vai nu tiesību aktā, kas pieņemts, pamatojoties uz attiecīgo nozares materiālo juridisko pamatu (t. i., leģislatīvajā aktā), vai tiesību aktā, ko Padome pieņēmusi starptautisku nolīgumu parakstīšanai un noslēgšanai <sup>36</sup>.

#### **IV. SECINĀJUMS**

43. Visbeidzot, Padomes Juridiskais dienests apstiprina savu viedokli – tā kā Tirdzniecības un sadarbības nolīgums attiecas tikai uz jomām, kurās ES ir ekskluzīva vai potenciāla kompetence, to var noslēgt kā nolīgumu, ko slēdz tikai ES, pamatojoties uz LESD 217. pantu. Padome nolēma izdarīt šo izvēli, kad tā 2020. gada 29. decembrī pieņēma lēmumu par parakstīšanu.

---

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

<sup>36</sup> PJD atgādina, ka ar 4. pantu Padomes Lēmumā par Izstāšanās līguma noslēgšanu ir izveidots līdzīgs iekšējais mehānisms attiecībā uz nolīgumiem ES kompetences jomās, kurus saskaņā ar minētajā tiesību normā paredzētajiem nosacījumiem dažām dalībvalstīm ir atļauts noslēgt ar Apvienoto Karalisti (skatīt Padomes Lēmumu (ES) 2020/135 (2020. gada 30. janvāris) par to, lai noslēgtu Līgumu par Lielbritānijas un Ziemeļīrijas Apvienotās Karalistes izstāšanos no Eiropas Savienības un Eiropas Atomenerģijas kopienas, OV L 29, 31.1.2020., 1. lpp.).