

Bruksela, 25 stycznia 2021 r.  
(OR. en)

5591/21

LIMITE

JUR 43  
UK 25

## OPINIA SŁUŻBY PRAWNEJ<sup>1</sup>

---

Od:	Służba Prawna
Dotyczy:	Umowa o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony <ul style="list-style-type: none"><li>– Zawarcie umowy wyłącznie przez UE</li><li>– Wykonanie przez UE swoich kompetencji potencjalnych</li></ul>

---

### I. WPROWADZENIE

1. Na posiedzeniu Coreperu w dniu 23 listopada 2020 r. przedstawiciel Służby Prawnej Rady wypowiedział się ustnie na temat charakteru prawnego przyszłej umowy ze Zjednoczonym Królestwem, która była właśnie negocjowana, a w szczególności na temat jej charakteru mieszanego i ewentualnie charakteru wyłącznie unijnego w przypadku wykonywania przez UE jej tzw. kompetencji potencjalnych. W dniu 30 grudnia 2020 r. podpisano umowę o handlu i współpracy między UE i Euratomem, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem, z drugiej strony (zwaną dalej „umową o handlu i współpracy”).

---

<sup>1</sup> Niniejszy dokument zawiera opinię prawną, która podlega ochronie na mocy art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji; opinii tej Rada Unii Europejskiej nie podaje do wiadomości publicznej. Rada zastrzega sobie możliwość dochodzenia wszelkich praw, jeżeli opinia ta zostanie w sposób nieuprawniony opublikowana.

2. W odpowiedzi na prośby kilku delegacji, wyrażone w szczególności na posiedzeniu Grupy Roboczej ds. Zjednoczonego Królestwa w dniu 13 stycznia 2021 r., niniejsza opinia potwierdza i rozwija na piśmie odpowiedzi udzielone już ustnie przez Służbę Prawną Rady. Koncentruje się ona w szczególności na kwestii zewnętrznego wykonywania przez UE swoich kompetencji potencjalnych, tj. na wykonywaniu jej kompetencji w dziedzinach podlegających kompetencjom dzielonym, które nie podlegają jeszcze wspólnym zasadom w rozumieniu art. 3 ust. 2 TFUE i powiązanego orzecznictwa, oraz na skutkach prawnych takiego wykonywania kompetencji.
3. Ze względu na małą ilość czasu dostępną w procesie zawierania umowy niniejsza opinia koncentruje się na umowie o handlu i współpracy i nie zawiera dogłębnej analizy wszystkich jej aspektów ani kompleksowej i szczegółowej analizy kompetencji.

## **II. STAN FAKTYCZNY I PRAWNY**

4. W dniu 25 Lutego 2020 r. Rada przyjęła decyzję<sup>2</sup> upoważniającą do podjęcia negocjacji w sprawie przyszłej umowy ze Zjednoczonym Królestwem; do decyzji załączono wytyczne negocjacyjne<sup>3</sup>. Tą samą decyzją wyznaczyła też Komisję na unijnego negocjatora. Równoległe Rada i przedstawiciele rządów państw członkowskich złożyli oświadczenie<sup>4</sup> do protokołu Rady. W oświadczeniu tym przedstawiciele państw członkowskich upoważnili Komisję do prowadzenia negocjacji w tych obszarach przyszłych stosunków, które wchodzą w zakres ich kompetencji, i stwierdzili, że kwestia tego, czy nowa umowa zostanie zawarta przez samą Unię czy też przez Unię i jej państwa członkowskie, zostanie rozstrzygnięta pod koniec negocjacji<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/266 z dnia 25 lutego 2020 r. upoważniająca do podjęcia negocjacji ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej dotyczących nowej umowy o partnerstwie (Dz.U. L 58 z 27.2.2020, s. 53).

<sup>3</sup> Dok. 5870/20 ADD 1 REV 3, załącznik do decyzji Rady upoważniającej do podjęcia negocjacji ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej dotyczących nowej umowy o partnerstwie, 25 lutego 2020 r.

<sup>4</sup> Załącznik B do dok. 6239/20.

<sup>5</sup> „[P]redstawiciele państw członkowskich upoważniają Komisję do prowadzenia negocjacji w tych obszarach [...], które podlegają kompetencjom państw członkowskich [...]” oraz „[k]westia, czy umowa [...] zostanie zawarta przez Unię czy też przez Unię i jej państwa członkowskie, zostanie rozstrzygnięta pod koniec negocjacji.” (podkreślenie dodane).

5. W wyniku negocjacji, które zakończono w dniu 24 grudnia 2020 r., zawarto trzy umowy: umowę o handlu i współpracy; umowę między UE a Zjednoczonym Królestwem w sprawie procedur bezpieczeństwa na potrzeby wymiany i ochrony informacji niejawnych, która uzupełnia umowę o handlu i współpracy, oraz umowę między Rządem Zjednoczonego Królestwa a Euratomem w zakresie bezpiecznego i pokojowego wykorzystania energii jądrowej. Jak wskazano powyżej, niniejsza opinia koncentruje się na pierwszej z tych umów.
6. W artykule pierwszym umowy o handlu i współpracy „ustanowiono podstawę dla szeroko zakrojonych stosunków między [UE a Zjednoczonym Królestwem] w obszarze dobrobytu i dobrego sąsiedztwa charakteryzującego się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy, z poszanowaniem autonomii i suwerenności Stron”<sup>6</sup>. Podejmując decyzję o podpisaniu umowy, Rada określiła ją jako „[ustanawiającą] podstawę szerokiego zakresu stosunków między [UE] a Zjednoczonym Królestwem, obejmującą wzajemne prawa i obowiązki, wspólne działania i specjalne procedury”, co odzwierciedla brzmienie art. 217 TFUE dotyczącego układów o stowarzyszeniu, na podstawie którego Rada postanowiła podpisać umowę o handlu i współpracy ze Zjednoczonym Królestwem<sup>7</sup>.
7. Umowa o handlu i współpracy ze Zjednoczonym Królestwem zawiera ustalenia w bardzo wielu dziedzinach, takich jak: handel towarami, usługi, inwestycje, handel cyfrowy, przepływ kapitału i płatności, własność intelektualna, zamówienia publiczne, energia, lotnictwo i transport drogowy, rybołówstwo, koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, brak obowiązku wizowego w przypadku wizyt krótkoterminowych (część druga umowy), współpraca organów ścigania i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych (część trzecia), współpraca tematyczna (zdrowie i cyberbezpieczeństwo) (część czwarta) oraz udział w programach UE (część piąta).

---

<sup>6</sup> Zob. art. COMPROV.1 (Cel) umowy. Brzmienie to jest podobne do brzmienia art. 8 ust. 1 TUE dotyczącego stosunków UE z państwami sąsiadującymi.

<sup>7</sup> Zob. motyw 5 decyzji Rady (UE) 2020/2252 z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii, i tymczasowego stosowania Umowy o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony, oraz Umowy między Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie procedur bezpieczeństwa na potrzeby wymiany i ochrony informacji niejawnych (Dz.U. L 444 z 31.12.2020, s. 2).

Opiera się ona na postanowieniach zapewniających wspólne ramy instytucjonalne (część pierwsza umowy), w tym mechanizm rozstrzygania sporów (część szósta), oraz równe warunki działania stron. Umowa ma 49 załączników i trzy protokoły: Protokół w sprawie współpracy administracyjnej i zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej oraz w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków i cel; Protokół dotyczący wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych oraz Protokół w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

W drugim artykule umowy przewidziano, że przyszłe umowy dwustronne między UE a Zjednoczonym Królestwem „o ile ich treść nie stanowi inaczej – stanowią umowy uzupełniające względem niniejszej Umowy” oraz że „[t]akie umowy uzupełniające są integralną częścią ogólnych stosunków dwustronnych regulowanych niniejszą Umową oraz stanowią część ogólnych ram”<sup>8</sup>.

8. W dniu 29 grudnia 2020 r. Rada przyjęła decyzję (UE) 2020/2252 w sprawie podpisania, w imieniu Unii, i tymczasowego stosowania Umowy o handlu i współpracy oraz umowy o bezpieczeństwie informacji („decyzja w sprawie podpisania”)<sup>9</sup>.
9. Decyzją tą „[w] związku z wyjątkowym i jedynym w swoim rodzaju charakterem umowy o handlu i współpracy, która jest kompleksową umową z państwem występującym z Unii”, Rada [postanowiła] „skorzystać z możliwości wykonania przez Unię jej kompetencji zewnętrznej wobec Zjednoczonego Królestwa” (motyw 6). W związku z tym Rada dokonała politycznego wyboru polegającego na tym, że umowa o handlu i współpracy zostanie zawarta jako umowa wyłącznie unijna. Zostało to wyraźnie zapisane w decyzji w sprawie podpisania.

---

<sup>8</sup> Zob. art. COMPROV.2 (Umowy uzupełniające).

<sup>9</sup> Patrz: przypis 7 powyżej.

Powody takiego wyboru politycznego wyjaśniono w motywie 6: „[w] związku z wyjątkowym i jedynym w swoim rodzaju charakterem umowy”, ale również pośrednio w motywie 16 decyzji w sprawie podpisania, w którym wyjaśniono, że Rada podjęła decyzję o tymczasowym stosowaniu umowy, ponieważ dotyczy ona „państwa występującego z Unii”, w związku z czym Zjednoczone Królestwo „znajduje się w odmiennej i wyjątkowej sytuacji w stosunku do Unii w porównaniu z innymi państwami trzecimi”. Poziom współpracy między UE a Zjednoczonym Królestwem rzeczywiście miał się obniżyć z bardzo wysokiego w momencie zakończenia okresu przejściowego – podczas którego dorobek prawny UE nadal miał zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa – do niższego poziomu współpracy po zakończeniu tego okresu, co spowodowałoby zakłócenia, których dotkliwość można było ograniczyć przez tymczasowe stosowanie umowy o handlu i współpracy.

10. Konsekwencje i ograniczenia dokonania powyższego wyboru politycznego są wyraźnie określone w motywie 15 i w art. 10 decyzji w sprawie podpisania, w których stwierdza się, że: „[w]ykonywanie kompetencji Unii poprzez umowę o handlu i współpracy pozostaje bez uszczerbku dla odpowiednich kompetencji Unii i państw członkowskich w ramach wszelkich trwających lub przyszłych negocjacji dotyczących umów międzynarodowych z jakimkolwiek innym państwem trzecim, podpisywania lub zawierania takich umów, lub w odniesieniu do wszelkich przyszłych negocjacji dotyczących jakichkolwiek umów uzupełniających [umowę o handlu i współpracy] [...], podpisywania lub zawierania takich umów”.
11. W dniu 25 grudnia 2020 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie zawarcia umowy o handlu i współpracy<sup>10</sup>. Dyskusje w Radzie dotyczące tego wniosku nadal trwają. Analiza prawna

---

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

### III. ANALIZA PRAWNA

12. Do Służby Prawnej Rady zwrócono się o opinię na temat charakteru prawnego umowy o handlu i współpracy, a dokładniej na temat wykonywania przez UE swoich kompetencji potencjalnych, na temat zawarcia umowy o charakterze wyłącznie unijnym, a także na temat konsekwencji prawnych, jakie miałyby dla państw członkowskich takie wykonywanie kompetencji. Jak wskazano w pkt 3 powyżej, Służba Prawna Rady nie przedstawi analizy każdego tytułu umowy ani kompleksowej i szczegółowej analizy kompetencji.

#### A. **Kompetencje wyłączne i dzielone UE, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości**

13. Zgodnie z art. 3 ust. 1 TFUE Unia ma wyłączne kompetencje w szczególności w następujących dziedzinach: unia celna, ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa oraz wspólna polityka handlowa.

14. Zgodnie z art. 3 ust. 2 TFUE Unia „ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych [...] w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres”. Jak wyjaśnił Trybunał w wyroku w sprawie konwencji o organizacjach nadawczych<sup>11</sup>, ten ostatni fragment art. 3 ust. 2 kodyfikuje tzw. orzecznictwo AETR lub ERTA<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Sprawa C114/12, Komisja przeciwko Radzie (w sprawie konwencji o organizacjach nadawczych), wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 4 września 2014 r., EU:C:2014:2151, pkt 66 i 67. Zob. również opinia 1/13 Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 14 października 2014 r. (w sprawie konwencji o uprowadzeniu dziecka) EU:C:2014:2303, pkt 69–74.

<sup>12</sup> Sprawa 22/70, Komisja przeciwko Radzie (w sprawie AETR), wyrok z dnia 31 marca 1971 r., EU:C:1971:32, pkt 17–19: „17. W szczególności, w każdym przypadku gdy w celu wdrożenia wspólnej polityki przewidzianej w traktacie Wspólnota podjęła działania zmierzające do ustanowienia, w jakiegokolwiek formie, wspólnych zasad, państwa członkowskie nie mają już prawa, ani indywidualnie, ani nawet wspólnie, zaciągać wobec państw trzecich zobowiązań naruszających te zasady. 18. W miarę ustanawiania zasad wspólnych tylko Wspólnota jest w stanie podejmować i wykonywać w sposób skuteczny w całej sferze stosowania wspólnotowego porządku prawnego zobowiązania wobec państw trzecich. 19. Nie można w związku z tym określać innego reżimu prawnego dla działań podejmowanych w celu wdrożenia postanowień traktatu w porządku wewnętrznym Wspólnoty, a innego dla działań w sferze stosunków zewnętrznych” (tłumaczenie nieoficjalne).

15. W odniesieniu do kompetencji dzielonych art. 4 ust. 1 i 2 TFUE stanowi, co następuje:

„1. Unia dzieli kompetencje z Państwami Członkowskimi, jeżeli Traktaty przyznają jej kompetencje, które nie dotyczą dziedzin określonych w artykułach 3 i 6.

2. Kompetencje dzielone między Unią a Państwami Członkowskimi stosują się do następujących głównych dziedzin:

a) rynek wewnętrzny; [...]

e) środowisko;

f) ochrona konsumentów;

g) transport; [...]

i) energia;

j) przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;

k) wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego [...]”.

16. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika ponadto, że ryzyko wpływu zobowiązań zaciągniętych przez państwa członkowskie na wspólne zasady Unii lub zmiany ich zakresu, mogące uzasadniać istnienie wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii na mocy art. 3 ust. 2, TFUE istnieje wówczas, gdy zobowiązania te należą do dziedziny stosowania tych wspólnych zasad Unii<sup>13</sup>.

17. Stwierdzenie tego rodzaju ryzyka nie zakłada całkowitej zgodności między dziedziną, jaką obejmują zobowiązania międzynarodowe (już zaciągnięte lub planowane), a dziedziną, jaką obejmują zasady unijne. W szczególności zakres wspólnych zasad Unii może ulegać wpływowi zobowiązań międzynarodowych lub podlegać zmianie poprzez owe zobowiązania również wówczas, gdy dotyczą one dziedziny, która w znacznym stopniu została już objęta takimi zasadami. Ponadto istnienie takiego ryzyka wywarcia wpływu może zostać stwierdzone, w sytuacji gdy dane zobowiązania międzynarodowe, mimo że niekoniecznie są sprzeczne ze wspólnymi zasadami Unii, mogą mieć wpływ na znaczenie, zakres i skuteczność tych zasad<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Opinia 2/91 Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 marca 1993 r. (w sprawie MOP) EU:C:1993:106, pkt 25; sprawa C-467/98, Komisja przeciwko Danii (w sprawie otwartych przestworzy), wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., EU:C:2002:625, pkt 82 i opinia 1/03 Trybunału Sprawiedliwości (pełny skład) z dnia 7 lutego 2006 r., (w sprawie konwencji lugańskiej), EU:C:2006:81, pkt 120–126.

<sup>14</sup> Zob.: opinia 2/91 w sprawie MOP (op. cit., przypis 13), pkt 25 i 26; wyrok w sprawie otwartych przestworzy (op. cit., przypis 13), pkt 82; opinia 1/03 w sprawie konwencji lugańskiej (op. cit., przypis 13), pkt 120 i 126; wyrok w sprawie konwencji o organizacjach nadawczych (op. cit., przypis 11), pkt 68–73; a także wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 20 listopada 2018 r. w sprawach połączonych C-626/15 i C-659/16, Komisja przeciwko Radzie (w sprawie Morza Weddella), EU:C:2018:925, pkt 113 i 114 oraz przytoczone tam orzecznictwo.

Analizując związek między danym instrumentem międzynarodowym a odpowiednimi zasadami Unii, należy uwzględnić dziedziny objęte, odpowiednio, zasadami prawa Unii i postanowieniami tego instrumentu, ich przewidywalny rozwój w przyszłości oraz charakter i treść tych zasad i postanowień, aby ustalić, czy instrument ten może zagrozić jednolitemu i spójnemu stosowaniu zasad Unii oraz prawidłowemu funkcjonowaniu utworzonego przez nie systemu<sup>15</sup>.

## **B. Konsekwencje wyłącznych kompetencji UE dla państw członkowskich**

18. Wewnętrzne wykonywanie przez UE jej kompetencji ma konsekwencje dla państw członkowskich, ponieważ jeżeli UE uzyska w ten sposób wyłączne kompetencje, państwa członkowskie nie będą już mogły podejmować międzynarodowych zobowiązań poza ramami instytucji UE w dziedzinach wchodzących w zakres wyłącznych kompetencji UE<sup>16</sup>.
19. Z drugiej strony, w wymiarze wewnętrznym, jeżeli UE nie wykonała (jeszcze) swoich kompetencji dzielonych w danej dziedzinie, państwa członkowskie mogą nadal wykonywać swoje kompetencje w tej dziedzinie „w zakresie, w jakim Unia nie wykonała [...] swojej kompetencji” (art. 2 ust. 2 TFUE). To samo dotyczy sytuacji zewnętrznej, jeżeli z analizy (planowanego) zobowiązania międzynarodowego wynikałoby, że przesłanki wyłączności określone w art. 3 ust. 2 TFUE, zgodnie z wykładnią Trybunału zawartą w jego obszernym orzecznictwie dotyczącym kompetencji zewnętrznych (zob. pkt 16 i 17 powyżej), nie są spełnione i że w konsekwencji państwa członkowskie mogą nadal wykonywać swoje kompetencje w stosunkach zewnętrznych.

---

<sup>15</sup> Zob. opinia Trybunału Sprawiedliwości (pełny skład) 3/15 z dnia 14 lutego 2017 r. („w sprawie praw dostępu”) EU:C:2017:114, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>16</sup> Opinia 2/91 w sprawie MOP (op. cit., przypis 13), pkt 25 i 26; wyrok w sprawie otwartych przestworzy (op. cit., przypis 13), pkt 82.

20. Na przykład UE nie przyjęła jeszcze wspólnych zasad wewnętrznych dotyczących lotniczych praw przewozowych przyznawanych państwom trzecim. Kompetencja do zawierania umów z państwami trzecimi w takich sprawach nie stała się zatem wyłączną kompetencją UE<sup>17</sup> i może być wykonywana przez państwa członkowskie lub przez UE<sup>18</sup>.

**C. Zawieranie umów międzynarodowych w trybie mieszanym: obowiązkowe czy fakultatywne**

21. Przypomina się, że zgodnie z zasadą przyznania kompetencji (art. 5 TUE) umowa międzynarodowa jest zawierana w trybie mieszanym, tzn. jest podpisywana i zawierana zarówno przez UE, jak i jej państwa członkowskie, jeżeli dotyczy kompetencji, które należą zarówno do UE, jak i do jej państw członkowskich.
22. W praktyce są dwa rodzaje tego mieszanego charakteru umów: obowiązkowy i fakultatywny.

Zawarcie umowy w trybie mieszanym jest obowiązkowe, jeżeli oprócz obszarów wchodzących w zakres kompetencji UE planowana umowa obejmuje co najmniej jedną dziedzinę, która nie wchodzi w zakres kompetencji UE, tj. gdy Traktaty nie przyznają UE kompetencji w tej konkretnej dziedzinie. W takim przypadku nie ma wyboru politycznego: umowa musi zostać zawarta zarówno przez UE, jak i jej państwa członkowskie.

Zawarcie umowy w trybie mieszanym jest fakultatywne, jeżeli planowana umowa obejmuje jedną lub kilka dziedzin, w których UE posiada kompetencje dzielone o charakterze potencjalnym, tj. jeszcze niewykonane lub nieobjęte wspólnymi zasadami UE, w odniesieniu do których przewidywana umowa miałaby konsekwencje wymienione w art. 3 ust. 2 i w powiązanim orzecznictwie. W takim przypadku umowa może zostać zawarta albo przez UE i jej państwa członkowskie, albo przez samą UE. W zależności od tego, czy Rada postanowi wykonywać wszystkie kompetencje potencjalne UE czy nie, umowa będzie umową zawartą wyłącznie przez UE lub umową mieszaną. Jest to decyzja polityczna, której Rada powinna dokonać na podstawie odpowiednich postanowień Traktatu, które przyznają UE kompetencje.

---

<sup>17</sup> Wyrok w sprawie otwartych przestworzy (op. cit., przypis 13), pkt 90–92.

<sup>18</sup> Zob. opinia Służby Prawnej Rady w dok. 5990/18 na temat rozporządzenia w sprawie konkurencji w transporcie lotniczym, pkt 23 i 24.

23. W opinii w sprawie umowy o wolnym handlu z Singapurem<sup>19</sup> Trybunał wyjaśnił podział kompetencji między Unią a państwami członkowskimi w dziedzinie handlu i inwestycji. Trybunał stwierdził, że większość umowy o wolnym handlu z Singapurem wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji UE albo dlatego, że część ta jest objęta wspólną polityką handlową, w tym w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, zgodnie z postanowieniami art. 207 ust. 1 TFUE, albo dlatego, że jest objęta wspólną polityką transportową (art. 91 i art. 100 ust. 2 TFUE)<sup>20</sup>.
24. W tej samej opinii Trybunał przypomniał, że bezpośrednie inwestycje zagraniczne należą do wyłącznych kompetencji UE. Jednakże postanowienia umowy o wolnym handlu dotyczące inwestycji bezpośrednich (tj. inwestycji portfelowych) „wchodzą w zakres kompetencji dzielonej między Unią i państwami członkowskimi na podstawie art. 4 ust. 1 i art. 4 ust. 2 lit. a) TFUE”<sup>21</sup>. W wyroku w sprawie Morza Weddella Trybunał wyjaśnił kwestię ewentualnego wykonywania kompetencji dzielonych: „[...] sama okoliczność, iż działanie Unii na scenie międzynarodowej należy do kompetencji dzielonych między Unię i państwa członkowskie, nie wyklucza ewentualności, że Rada wyłoni w swym gronie większość wymaganą do tego, aby Unia mogła wykonać tę kompetencję zewnętrznie [...]”<sup>22</sup>.
25. W przypadku fakultatywnego zawarcia umowy w trybie mieszanym, gdy UE posiada kompetencje w kwestiach objętych umową, z których co najmniej część wchodzi w zakres jej kompetencji potencjalnych, takie kompetencje potencjalne mogą być nadal wykonywane przez państwa członkowskie, jeżeli sobie tego życzą. W przypadku konkretnej umowy Rada może jednak podjąć decyzję o wykonaniu tej potencjalnej kompetencji UE na podstawie odpowiedniej traktatowej podstawy prawnej<sup>23</sup>, zgodnie z przewidzianymi tam zasadami głosowania. Wykonywanie lub niewykonywanie kompetencji potencjalnych UE w stosunkach zewnętrznych przy zawieraniu umowy jest wyborem politycznym, którego może dokonać Rada<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Opinia 2/15 Trybunału Sprawiedliwości (pełny skład) z dnia 16 maja 2017 r., (w sprawie umowy o wolnym handlu z Singapurem), EU:C:2017:376.

<sup>20</sup> W przypadku usług transportowych Trybunał wywiódł to z orzecznictwa AETR: zob. opinia 2/15 w sprawie umowy o wolnym handlu z Singapurem (op. cit., przypis 19), pkt 170 i kolejne. Należy jednak zauważyć, że usługi transportu lotniczego nie były objęte umową z Singapurem – zob. pkt 63 tej opinii.

<sup>21</sup> Opinia 2/15 w sprawie umowy o wolnym handlu z Singapurem (op. cit., przypis 19), pkt 243.

<sup>22</sup> Wyrok w sprawie Morza Weddella (op. cit., przypis 14), pkt 126.

<sup>23</sup> Zob. opinia Służby Prawnej Rady w dok. 12866/19 w sprawie systemu sądów ds. inwestycji przewidzianego w CETA, pkt 6.

<sup>24</sup> Zob. sprawa C-600/14, Niemcy przeciwko Radzie (w sprawie OTIF), wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 5 grudnia 2017 r., EU:C:2017:935, pkt 68, a także wyrok w sprawie Morza Weddella (op. cit., przypis 14), pkt 126 i 127.

26. Należy to odróżnić od przypadków obowiązkowego zawarcia umowy w trybie mieszanym, w których przedmiot umowy obejmuje częściowo kwestie leżące w zakresie kompetencji UE, a częściowo kwestie, w odniesieniu do których UE nie ma żadnych kompetencji. W takiej sytuacji, jak stwierdzono powyżej w pkt 22, zawarcie umowy w trybie mieszanym nie jest wyborem politycznym, lecz obowiązkiem prawnym<sup>25</sup>.
27. Przypomina się, że zawieranie umów mieszanych charakteryzuje się złożonością proceduralną i polityczną, o czym świadczą procedury związane z niedawnym zawarciem takich umów. Wejście w życie umowy mieszanej wymaga bowiem ratyfikacji nie tylko przez UE (zawarcie przez Radę, zazwyczaj po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego), ale także przez wszystkie jej państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. W związku z tym z reguły UE czeka na ratyfikację umowy przez wszystkie państwa członkowskie, zanim sama ją ratyfikuje. Taki proces może być długotrwały i zależy od tego, czy ratyfikacja przebiega sprawnie we wszystkich państwach członkowskich czy też nie. W przeciwieństwie do tego, aby wejść w życie, umowa wyłącznie unijna musi zostać ratyfikowana tylko przez UE i w praktyce może zostać zawarta w krótszym czasie niż umowa mieszana.

#### **D. Szczególny przypadek umowy o handlu i współpracy ze Zjednoczonym Królestwem**

28. Pobieżna analiza umowy o handlu i współpracy, bez dogłębnego rozpatrywania jej różnych tytułów i postanowień, wskazuje na to, że nie zachodzi sytuacja obowiązkowego zawarcia umowy w trybie mieszanym, gdyż UE posiada kompetencje we wszystkich dziedzinach, których dotyczy umowa.

---

<sup>25</sup> Zob. opinia 2/15 w sprawie umowy o wolnym handlu z Singapurem (op. cit., przypis 19), pkt 292.  
Zob. również opinie Służby Prawnej Rady w dok. 12866/19 (w sprawie systemu sądów ds. inwestycji przewidzianego w CETA) i 6442/19 (w sprawie konwencji ONZ o arbitrażu między inwestorem a państwem).

29. Służba Prawna Rady przypomina w tym kontekście, że na przykład postanowienia dotyczące handlu lub rybołówstwa zawarte części drugiej dział pierwszy (Handel) i części drugiej dział piąty (Rybołówstwo) wchodzą w zakres wyłącznych kompetencji UE na mocy art. 3 ust. 1 TFUE. Inne postanowienia umowy, na przykład dział drugi tytuł II (Bezpieczeństwo lotnictwa) lub część trzecia (Współpraca organów ścigania i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych), obejmują kwestie, które stały się wyłączone poprzez ich wykonywanie lub są w dużej mierze objęte dorobkiem prawnym UE, na który umowa będzie miała lub może mieć wpływ<sup>26</sup>.
30. Są natomiast pewne inne postanowienia, na przykład dotyczące praw przewozowych w dziedzinie lotnictwa, należące do kompetencji dzielonych UE, które nie są jeszcze wykonywane wewnętrznie, a zatem stanowią jedynie kompetencje potencjalne UE. Przyjmując decyzję w sprawie podpisania, Rada mogłaby zdecydować, że UE będzie wykonywać tego rodzaju niewyłączne kompetencje potencjalne, w wyniku czego umowa o handlu i współpracy stałaby się umową zawartą wyłącznie przez UE.
31. Przyjmując w dniu 29 grudnia 2020 r. decyzję w sprawie podpisania, Rada dokonała tego wyboru politycznego i podjęła decyzję o wykonywaniu kompetencji UE w obszarach należących do kompetencji potencjalnych UE. Decyzja ta wywołuje skutki prawne zwłaszcza dlatego, że weszła w życie w dniu jej przyjęcia przez Radę (29 grudnia 2020 r.), a umowa o handlu i współpracy jest tymczasowo stosowana od dnia 1 stycznia 2021 r. Z tego wynika, że umowa musi również zostać zawarta jako umowa wyłącznie unijna.
32. Jak wskazano w powyższych pkt 21–25, UE może zawrzeć umowę międzynarodową, zgodnie z odpowiednią podstawą prawną, jedynie wtedy, gdy Traktaty przyznały jej kompetencję w tym zakresie. W omawianym przypadku umowa o handlu i współpracy została podpisana i jest tymczasowo stosowana na podstawie art. 217 TFUE, który stanowi materialną podstawę prawną, w związku z odpowiednimi proceduralnymi podstawami prawnymi (art. 218 ust. 5 i 8 TFUE).

---

<sup>26</sup> Zob. m.in. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139 z dnia 4 lipca 2018 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (Dz.U. L 212 z 22.8.2018, s. 1) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 132).

33. Art. 217 TFUE upoważnia UE do zawarcia z państwem trzecim umowy tworzącej stowarzyszenie, charakteryzującej się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami. Dziedziny objęte taką umową powinny mieścić się w granicach uprawnień, które państwa członkowskie powierzyły UE w Traktatach, aby osiągnąć określone w nich cele<sup>27</sup>. Art. 217 TFUE może być stosowany w każdym przypadku, w którym UE posiada kompetencje – tj. gdy Traktat przyznaje UE odpowiednie kompetencje w różnych obszarach objętych umową – nawet jeżeli kompetencje te nie zostały w pełni wykonane lub są jedynie potencjalne. Art. 217 TFUE nie może być jednak stosowany jako podstawa prawna, jeżeli brak jest odpowiednich kompetencji, tj. aby art. 217 TFUE mógł zostać wykorzystany jako podstawa prawna, musi istnieć wyjściowa kompetencja sektorowa.
34. Art. 217 TFUE zezwala UE na jednomyślne zawarcie umowy obejmującej szeroki zakres kwestii wchodzących w zakres kompetencji UE, bez konieczności szczegółowego określania, w których obszarach UE już wykonuje swoje kompetencje i w których tego nie czyni. Umowa może obejmować obszary wchodzące w zakres kompetencji UE, w przypadku których sektorowa podstawa prawna wymaga jednomyślności lub głosowania większością kwalifikowaną, a także obszary, w których UE ma kompetencje potencjalne, jeszcze nie wykonywane wewnętrznie.

---

<sup>27</sup> Zob. sprawa C-81/13, Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie (w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z Turcją), wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2449, pkt 61 i 62.

**E. WYKONYWANIE W STOSUNKU DO ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA  
DZIELONYCH KOMPETENCJI UE W ZAKRESIE KOORDYNACJI SYSTEMÓW  
ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO I PRAW PRZEWOZOWYCH  
W LOTNICTWIE**

35. UE posiada na przykład kompetencje dzielone w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (art. 48 TFUE). UE zawarła z państwami trzecimi kilka umów, które zawierają postanowienia dotyczące koordynacji zabezpieczenia społecznego. Jest tak zazwyczaj w przypadku układów o stowarzyszeniu opartych na art. 217 TFUE. Brak pełnego swobodnego przepływu osób nie stanowi przeszkody dla zawarcia umowy UE w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>28</sup>. Do tej pory umowy z państwami trzecimi obejmujące również koordynację systemów zabezpieczenia społecznego były zazwyczaj zawierane jako umowy mieszane. Ponieważ jednak UE posiada kompetencje w tej dziedzinie, jest to kwestia wyboru politycznego. UE może również zdecydować się na wykonywanie swoich kompetencji w stosunkach zewnętrznych i zawrzeć taką umowę jako umowę wyłącznie unijną.
36. UE posiada także kompetencje dzielone w dziedzinie transportu lotniczego (art. 91 i art. 100 ust. 2 TFUE). Od momentu wykonania przez UE wewnętrznie takich kompetencji dzielonych jej kompetencje w stosunkach zewnętrznych w tym samym zakresie i w kwestiach mających wpływ na te przepisy wewnętrzne stają się wyłączne. Ponieważ UE nie wykonała jeszcze wewnętrznie tej dzielonej kompetencji w odniesieniu do praw przewozowych przyznanych państwom trzecim, umowy z państwami trzecimi w takich sprawach często zawierane są jako umowy mieszane (fakultatywne zawarcie umowy w trybie mieszanym). Rada może zdecydować, czy skorzysta z tych kompetencji w stosunkach zewnętrznych.

---

<sup>28</sup> Na przykład w przypadku Turcji Trybunał zrekompensował brak pełnego swobodnego przepływu dodaniem art. 217 TFUE do art. 48 TFUE jako materialnej podstawy prawnej do przyjęcia stanowiska UE w ramach Rady Stowarzyszenia utworzonej na mocy układu o stowarzyszeniu UE–Turcja w odniesieniu do przyjęcia postanowień dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (zob. wyrok w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z Turcją, op. cit., przypis 27, pkt 63).

**F. Skutki wykonywania przez UE swoich (potencjalnych) kompetencji dzielonych dla państw członkowskich**

37. Zewnętrzne wykonywanie przez UE wyżej wymienionych kompetencji w odniesieniu do danego państwa trzeciego nie uniemożliwia państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji w tej samej kwestii w odniesieniu do innych państw trzecich. Na przykład UE zawarła ze Szwajcarią umowę lotniczą, która obowiązuje od ponad 20 lat<sup>29</sup> i obejmuje prawa przewozowe. Istnienie tej umowy nie przeszkodziło państwom członkowskim w zawieraniu umów dotyczących praw przewozowych z innymi państwami trzecimi.
38. W związku z tym fakt, że Rada zdecydowała się – w tym konkretnym przypadku umowy o handlu i współpracy ze Zjednoczonym Królestwem – na umowę zawartą wyłącznie przez UE, nie uniemożliwia państwom członkowskim dalszego wykonywania ich kompetencji krajowych wobec innych państw trzecich w tej samej dziedzinie kompetencji potencjalnych UE. Wykonywanie przez UE jej kompetencji potencjalnych w danej dziedzinie w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa nie powoduje uzyskania przez nią wyłączności w stosunkach z innymi państwami trzecimi ani wyłączności w dziedzinie praw przewozowych w stosunkach z innymi państwami trzecimi, co miałyby miejsce, gdyby kompetencje te były wykonywane wewnętrznie. W związku z tym państwa członkowskie mogą nadal zawierać umowy międzynarodowe w tych dziedzinach podlegających kompetencjom dzielonym z państwami trzecimi innymi niż Zjednoczone Królestwo na takich samych warunkach jak przed podpisaniem umowy o handlu i współpracy. Jak wyjaśniono powyżej w pkt 10, możliwość ta została wyraźnie potwierdzona w motywie 15 i art. 10 decyzji w sprawie podpisania.

---

<sup>29</sup> Umowa między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie transportu lotniczego, podpisana dnia 21 czerwca 1999 r. (Dz.U. L 114 z 30.4.2002, s. 73).

## G. Postanowienia dotyczące możliwości zawierania „umów uzupełniających” przez państwa członkowskie

39. Umowa o handlu i współpracy przewiduje ponadto możliwość (tudzież jej nie wyklucza) zawierania przez państwa członkowskie dwustronnych umów ze Zjednoczonym Królestwem dotyczących konkretnych kwestii objętych umową w dziedzinach transportu lotniczego, współpracy administracyjnej w zakresie ceł i VAT oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>30</sup>. Państwa członkowskie mogą to uczynić, pod warunkiem że takie umowy są zgodne z prawem UE, nie zakłócają funkcjonowania umowy i są ogólnie zgodne z warunkami określonymi w art. 6–8 decyzji w sprawie podpisania, która przewiduje wewnętrzny mechanizm przepływu informacji i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją, a w jego ramach – możliwość zatwierdzania dwustronnych porozumień lub umów, które państwa członkowskie zawarłyby ze Zjednoczonym Królestwem w tych dziedzinach.
40. Ten mechanizm wewnętrzny jest wyrazem obowiązku lojalnej współpracy spoczywającego na państwach członkowskich (art. 4 ust. 3 TUE)<sup>31</sup>, który ma zastosowanie ogólne i nie zależy od tego, czy dana kompetencja ma charakter wyłączny<sup>32</sup>. Na tej podstawie państwa członkowskie mają obowiązek powstrzymywania się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii, a także obowiązek zapewniania, aby takie porozumienia lub umowy były zgodne z umową o handlu i współpracy i nie zakłócały jej funkcjonowania. W zakresie, w jakim ten mechanizm wewnętrzny ustanawia ramy i strukturę zawierania określonych umów dwustronnych uzupełniających umowę o handlu i współpracy (tzw. „umów uzupełniających”), na co zezwala lub czego nie zakazuje sama umowa, jest on również odzwierciedleniem faktu, że umowa ta jest częścią prawa UE, jest wiążąca zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE, a zatem ma pierwszeństwo.

---

<sup>30</sup> Zob. art. AIRTRN.3 i art. 41 protokołu w sprawie VAT.

<sup>31</sup> Art. 4 ust. 3 TUE: „Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

<sup>32</sup> Sprawa C-246/07, Komisja przeciwko Szwecji, wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 20 kwietnia 2010 r., EU:C:2010:203, pkt 71.

41. Istnienie tego wewnętrznego mechanizmu jest niezależne od charakteru rozpatrywanych kompetencji. Na przykład w przypadku praw przewozowych w umowie o handlu i współpracy UE wykonuje swoje zewnętrzne kompetencje w zakresie niektórych praw przewozowych w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa. Niektóre umowy dwustronne uzupełniające umowę o handlu i współpracy są dozwolone na mocy samej tej umowy zgodnie z określonymi w niej warunkami<sup>33</sup>. Sama umowa wyraźnie zakazuje dalszych umów uzupełniających (art. AIRTRAN.23)<sup>34</sup>. Wewnętrzny mechanizm powierzania uprawnień, o którym mowa w art. 6 decyzji w sprawie podpisania umowy, reguluje sposób, w jaki będą zatwierdzane dozwolone umowy uzupełniające. W związku z tym, przynajmniej jeśli chodzi o umowy uzupełniające dotyczące lotniczych praw przewozowych, mechanizm zatwierdzania nie jest jedynie wyrazem obowiązku lojalnej współpracy. Jest on również konieczny, ponieważ dotychczas niewykonywane, zewnętrzne kompetencje dzielone w zakresie praw przewozowych w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa są obecnie regulowane postanowieniami umowy o handlu i współpracy, która ma pierwszeństwo, i wchodzą w zakres wyłącznych kompetencji UE w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa. Jednakże, jak wskazano powyżej w pkt 37–38 i wyraźnie potwierdzono w motywie 15 i art. 10 decyzji w sprawie podpisania umowy, te kompetencje Unii nie są wyłączone w odniesieniu do innych państw trzecich.

---

<sup>33</sup> Art. AIRTRN.3 ust. 5 umowy o handlu i współpracy brzmi: „Prawa wzajemnie przyznane zgodnie z ust. 4 (tj. umowy uzupełniające) podlegają postanowieniom niniejszego tytułu.”

<sup>34</sup> „Zjednoczone Królestwo i państwo członkowskie nie mogą przyznawać sobie nawzajem żadnych praw związanych z transportem lotniczym do lub z ich odpowiednich terytoriów lub na ich odpowiednich terytoriach, innych niż te wyraźnie określone w niniejszym tytule, z zastrzeżeniem art. AIRTRN.3 [Prawa przewozowe] ust. 4 i 9.”

42. Ponadto Służba Prawna Rady korzysta z tej okazji, aby wyjaśnić, tak jak uczyniła to na forum Coreperu w dniu 22 stycznia 2021 r., że wbrew oświadczeniu Komisji do protokołu Rady z dnia 29 grudnia 2020 r. w związku z przyjęciem decyzji w sprawie podpisania umowy<sup>35</sup>, nie widzi ona żadnej przeszkody prawnej dla tego, by akt prawny oparty na art. 217 i 218 TFUE, taki jak decyzja w sprawie podpisania umowy lub przyszła decyzja Rady w sprawie zawarcia umów, obejmował taki wewnętrzny mechanizm zatwierdzania dwustronnych porozumień lub umów między poszczególnymi państwami członkowskimi a Zjednoczonym Królestwem. Takie wewnętrzne mechanizmy zatwierdzania lub powierzania uprawnień mogą zostać określone w akcie prawnym przyjętym na podstawie odpowiedniej sektorowej materialnej podstawy prawnej (tj. aktu ustawodawczego) lub w akcie prawnym przyjętym przez Radę w celu podpisania i zawarcia umowy międzynarodowej<sup>36</sup>.

#### **IV. PODSUMOWANIE**

43. Podsumowując, Służba Prawna Rady potwierdza swoje stanowisko, zgodnie z którym umowa o handlu i współpracy może zostać zawarta jako umowa wyłącznie unijna na podstawie art. 217 TFUE, ponieważ obejmuje ona jedynie dziedziny, w których UE ma kompetencje – wyłączne lub potencjalne. Rada podjęła decyzję o dokonaniu tego wyboru, przyjmując decyzję w sprawie podpisania w dniu 29 grudnia 2020 r.

---

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

<sup>36</sup> Służba Prawna Rady przypomina, że art. 4 decyzji Rady w sprawie zawarcia umowy o wystąpieniu ustanawia podobny mechanizm wewnętrzny dotyczący umów zawieranych w obszarach kompetencji UE, które niektóre państwa członkowskie mogą, na warunkach, o których mowa w tym przepisie, zawierać ze Zjednoczonym Królestwem (zob. decyzja Rady (UE) 2020/135 z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie zawarcia Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, Dz.U. L 29 z 31.1.2020, s. 1).