



Bruxelles, 25 ianuarie 2021
(OR. en)

5591/21

LIMITE

JUR 43
UK 25

AVIZUL SERVICIULUI JURIDIC¹

Sursă:	Serviciul juridic
Subiect:	Acordul comercial și de cooperare între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, pe de o parte, și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, pe de altă parte <ul style="list-style-type: none">– Acord încheiat exclusiv de UE– Exercitarea de către UE a competenței sale potențiale

I. INTRODUCERE

1. În cadrul reuniunii Coreperului din 23 noiembrie 2020, reprezentantul Serviciului juridic al Consiliului a avut o intervenție verbală cu privire la natura juridică a viitorului acord cu Regatul Unit, care era în curs de negociere, și, în special, cu privire la chestiunea caracterului mixt și la posibila încheiere exclusiv de către UE a acestui viitor acord, prin exercitarea de către UE a așa-numitei competențe potențiale. Între timp, Acordul comercial și de cooperare dintre UE și Euratom, pe de o parte, și Regatul Unit, pe de altă parte, a fost semnat la 30 decembrie 2020 („Acordul comercial și de cooperare”).

¹ Prezentul document conține consultanță juridică care este protejată conform articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei și care nu este pusă la dispoziția publicului de către Consiliul Uniunii Europene. Consiliul își rezervă toate drepturile legale în privința publicării neautorizate.

2. Ca răspuns la o solicitare din partea mai multor delegații, în special în cadrul reuniunii Grupului de lucru pentru Regatul Unit din 13 ianuarie 2021, prezentul aviz confirmă și dezvoltă în scris răspunsurile deja furnizate oral de Serviciul juridic al Consiliului. Acesta se axează în special pe chestiunea exercitării de către UE a competenței sale potențiale pe plan extern – și anume exercitarea competenței sale în domenii de competență partajată care nu fac deja obiectul unor norme comune în sensul articolului 3 alineatul (2) din TFUE și al jurisprudenței aferente – și pe consecințele juridice ale unei astfel de exercitări a competențelor.
3. Având în vedere timpul scurt disponibil în cadrul procesului de încheiere aflat în curs, prezentul aviz se concentrează asupra Acordului comercial și de cooperare și nu oferă o analiză aprofundată a tuturor aspectelor sale și nici o analiză cuprinzătoare și detaliată a competențelor.

II. CONTEXTUL FACTUAL ȘI JURIDIC

4. La 25 februarie 2020, Consiliul a adoptat decizia sa² de autorizare a începerii negocierilor pentru un viitor acord cu Regatul Unit, la care au fost atașate directivele de negociere³. De asemenea, decizia a desemnat Comisia drept negociator al UE. În același timp, Consiliul și reprezentanții guvernelor statelor membre au consemnat o declarație⁴ în procesul-verbal al Consiliului. În această declarație, reprezentanții statelor membre au autorizat Comisia să desfășoare negocieri în domeniile viitoarelor relații care intră în sfera lor de competență și au afirmat că rămâne să se stabilească la sfârșitul negocierilor dacă noul acord va fi încheiat de UE sau de UE și de statele sale membre⁵.

² Decizia (UE, Euratom) 2020/266 a Consiliului din 25 februarie 2020 de autorizare a începerii negocierilor cu Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord pentru un nou acord de parteneriat (JO L 58, 27.2.2020, p. 53).

³ Documentul 5870/20 ADD 1 REV 3, addendum la Decizia Consiliului de autorizare a începerii negocierilor cu Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord pentru un nou acord de parteneriat, 25 februarie 2020.

⁴ Anexa B la documentul 6239/20.

⁵ „[R]eprezentanții statelor membre autorizează Comisia să desfășoare negocieri în domenii[...] care intră în sfera de competență a statelor membre [...]” și „[I]a sfârșitul negocierilor se va stabili dacă [...] acord[ul] [...] se va încheia de Uniune sau de Uniune și statele sale membre.” (sublinierea noastră).

5. Negocierile, care s-au încheiat la 24 decembrie 2020, au condus la trei acorduri: Acordul comercial și de cooperare; Acordul dintre UE și Regatul Unit privind procedurile de securitate pentru schimbul de informații clasificate și protecția acestora, care completează Acordul comercial și de cooperare; și un Acord de cooperare între Guvernul Regatului Unit și Euratom în ceea ce privește utilizarea în condiții de siguranță și în scopuri pașnice a energiei nucleare. După cum s-a arătat mai sus, prezentul aviz se concentrează asupra primului acord.
6. În temeiul primului articol, Acordul comercial și de cooperare „stabilește baza pentru o relație amplă între [UE și Regatul Unit], într-un spațiu al prosperității și bunei vecinătăți caracterizat de relații strânse și pașnice bazate pe cooperare, care respectă autonomia și suveranitatea fiecărei părți”⁶. Atunci când a decis semnarea acordului, Consiliul l-a caracterizat ca „[stabilind] baza unei relații ample între [UE și Regatul Unit] care implică drepturi și obligații reciproce, acțiuni comune și proceduri speciale”, aceasta fiind formularea de la articolul 217 din TFUE privind acordurile de asociere, în temeiul căruia Consiliul a ales să semneze Acordul comercial și de cooperare cu Regatul Unit⁷.
7. Acordul comercial și de cooperare cu Regatul Unit stabilește aranjamente într-o gamă largă de domenii, cum ar fi comerțul cu mărfuri, serviciile, investițiile, comerțul digital, circulația capitalurilor și plățile, proprietatea intelectuală, achizițiile publice, energia, aviația și transportul rutier, pescuitul, coordonarea sistemelor de securitate socială, absența vizelor pentru vizitele pe termen scurt (partea a doua a acordului), asigurarea respectării legii și cooperarea judiciară în materie penală (partea a treia), cooperarea tematică (sănătate și securitate cibernetică) (partea a patra) și participarea la programele UE (partea a cincea).

⁶ A se vedea articolul COMPROV.1 (Scopul) din acord. Această formulare este similară cu cea de la articolul 8 alineatul (1) din TUE privind relațiile UE cu țările învecinate.

⁷ A se vedea considerentul 5 al Deciziei (UE) 2020/2252 a Consiliului din 29 decembrie 2020 privind semnarea, în numele Uniunii, și aplicarea cu titlu provizoriu a Acordului comercial și de cooperare dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, pe de o parte, și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, pe de altă parte, și a Acordului dintre Uniunea Europeană și Guvernul Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord privind procedurile de securitate pentru schimbul de informații clasificate și protecția acestora (JO L 444, 31.12.2020, p. 2).

Acordul se bazează pe dispoziții care asigură un cadru instituțional comun (partea întâi a acordului), inclusiv un mecanism de soluționare a litigiilor (partea a șasea), precum și condiții de concurență echitabile între părți. Sunt 49 de anexe și trei protocoale la acord: un protocol privind cooperarea administrativă și combaterea fraudelor în domeniul taxei pe valoarea adăugată și asistența reciprocă în materie de recuperare a creanțelor legate de taxe și impozite; un protocol privind asistența administrativă reciprocă în domeniul vamal și un protocol privind coordonarea sistemelor de securitate socială.

Acordul prevede la al doilea articol că viitoarele acorduri bilaterale dintre UE și Regatul Unit „constituie acorduri de completare a prezentului acord, cu excepția cazului în care se prevede altfel în acordurile respective” și că „[a]ceste acorduri de completare fac parte integrantă din relațiile bilaterale globale reglementate de prezentul acord și din cadrul global”⁸.

8. La 29 decembrie 2020, Consiliul a adoptat Decizia (UE) 2020/2252 privind semnarea, în numele Uniunii, și aplicarea cu titlu provizoriu a Acordului comercial și de cooperare și a Acordului privind securitatea informațiilor (denumită în continuare „decizia privind semnarea”)⁹.
9. Prin această decizie, Consiliul, „[a]vând în vedere natura excepțională și unică a Acordului comercial și de cooperare, care este un acord cuprinzător cu o țară care s-a retras din Uniune, [...] [a decis] să recurgă la posibilitatea ca Uniunea să își exercite competența externă în ceea ce privește Regatul Unit” (considerentul 6). Prin urmare, Consiliul a făcut alegerea politică potrivit căreia Acordul comercial și de cooperare urma să fie încheiat ca un acord încheiat exclusiv de UE. Acest lucru este indicat în mod explicit în decizia privind semnarea.

⁸ A se vedea articolul COMPROV.2 (Acorduri de completare).

⁹ A se vedea nota de subsol 7 de mai sus.

Motivele acestei alegeri politice sunt explicate în considerentul 6 – „[a]vând în vedere natura excepțională și unică a [acordului]” – dar și, indirect, în considerentul 16 al deciziei privind semnarea, care explică motivele pentru care Consiliul a decis să aplice cu titlu provizoriu acordul indicând faptul că se referă la „o țară care s-a retras din Uniune”, Regatul Unit fiind, prin urmare, „într-o situație diferită și excepțională în raport cu Uniunea, în comparație cu alte țări terțe”. Într-adevăr, nivelul de cooperare dintre UE și Regatul Unit urma să scadă de la un nivel foarte ridicat la încheierea perioadei de tranziție – în cursul căreia acquis-ul UE se aplica în continuare Regatului Unit – la un nivel mai scăzut de cooperare începând cu momentul încheierii perioadei respective, cauzând astfel perturbări a căror gravitate ar putea fi limitată prin aplicarea provizorie a Acordului comercial și de cooperare.

10. Consecințele și limitele alegerii politice menționate mai sus sunt prevăzute în mod expres în considerentul 15 și la articolul 10 din decizia privind semnarea, în care se menționează că „[e]xercitarea competențelor Uniunii prin intermediul Acordului comercial și de cooperare nu aduce atingere competențelor Uniunii și, respectiv, ale statelor membre în nicio negociere, semnare sau încheiere, aflată în curs sau viitoare, a unui acord internațional cu o țară terță, și în nicio viitoare negociere, semnare sau încheiere a unui acord de completare [la Acordul comercial și de cooperare]”.
11. La 25 decembrie 2020, Comisia a prezentat o propunere de decizie a Consiliului privind încheierea Acordului comercial și de cooperare¹⁰. Discuțiile din cadrul Consiliului cu privire la această propunere sunt în curs.

¹⁰ Documentul COM(2020) 856 final.

III. ANALIZA JURIDICĂ

12. S-a solicitat opinia Serviciului juridic al Consiliului cu privire la natura juridică a Acordului comercial și de cooperare și, mai precis, cu privire la chestiunea exercitării de către UE a competenței sale potențiale, la chestiunea caracterului acordului ca fiind un acord încheiat exclusiv de UE și la chestiunea consecințelor juridice pentru statele membre ale unei astfel de exercitări a competențelor. Astfel cum se indică la punctul 3 de mai sus, Serviciul juridic al Consiliului nu va examina fiecare titlu al acordului și nici nu va efectua o analiză cuprinzătoare și detaliată a competențelor.

A. **Competențe exclusive și partajate ale UE, astfel cum au fost interpretate de Curtea de Justiție**

13. În conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din TFUE, UE are competență exclusivă, în special, în următoarele domenii: uniunea vamală, stabilirea normelor privind concurența necesare funcționării pieței interne, conservarea resurselor biologice ale mării în cadrul politicii comune privind pescuitul și politica comercială comună.

14. Conform articolului 3 alineatul (2) din TFUE, UE are „[d]e asemenea, competență [...] exclusivă în ceea ce privește încheierea unui acord internațional [...] în măsura în care aceasta ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora”. Astfel cum a clarificat Curtea în hotărârea sa în cauza Convenția privind organismele de radiodifuziune¹¹, această ultimă teză a articolului 3 alineatul (2) codifică așa-numita jurisprudență AETR¹².

¹¹ Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 4 septembrie 2014 în cauza C-114/12, Comisia/Consiliul („Convenția privind organismele de radiodifuziune”), EU:C:2014:2151, punctele 66 și 67. A se vedea, de asemenea, Avizul 1/13 al Curții de Justiție (Marea Cameră) din 14 octombrie 2014, Convenția privind răpirea de copii, EU:C:2014:2303, punctele 69-74.

¹² Hotărârea din 31 martie 1971 în cauza 22/70, Comisia/Consiliul („AETR”), EU:C:1971:32, punctele 17-19: „17 [...] [Î]n special, de fiecare dată când, pentru punerea în aplicare a unei politici comune prevăzute prin tratat, Comunitatea a adoptat dispoziții de instituire a unor norme comune, indiferent sub ce formă, statele membre nu mai au dreptul, acționând individual sau chiar colectiv, de a contracta cu statele terțe obligații care afectează aceste norme; 18 [...] [Î]ntr-adevăr, pe măsură ce se instituie aceste norme comune, numai Comunitatea este în măsură să își asume și să execute, cu efecte pentru întregul domeniu de aplicare al ordinii juridice comunitare, angajamentele contractate față de state terțe; 19 [...] [Î]n consecință, în cadrul punerii în aplicare a dispozițiilor tratatului nu se poate separa regimul măsurilor interne ale Comunității de cel al relațiilor externe;”.

15. În ceea ce privește competențele partajate, articolul 4 alineatele (1) și (2) din TFUE prevede următoarele:

„(1) Competența Uniunii este partajată cu statele membre în cazul în care tratatele îi atribuie o competență care nu se referă la domeniile menționate la articolele 3 și 6.

(2) Competențele partajate între Uniune și statele membre se aplică în următoarele domenii principale:

(a) piața internă; [...]

(e) mediul;

(f) protecția consumatorului;

(g) transporturile; [...]

(i) energia;

(j) spațiul de libertate, securitate și justiție;

(k) obiectivele comune de securitate în materie de sănătate publică [...].”

16. Curtea a statuat în mod constant că există riscul ca normele comune ale Uniunii să fie afectate de angajamente asumate de statele membre sau ca domeniul de aplicare al acestor norme să poată fi modificat, de natură să justifice o competență externă exclusivă a Uniunii în temeiul articolului 3 alineatul (2) din TFUE, atunci când aceste angajamente intră în domeniul de aplicare al normelor comune ale Uniunii menționate¹³.

17. Constatarea unui asemenea risc nu presupune existența unei concordanțe depline între domeniul acoperit de angajamentele internaționale (existente sau preconizate) și cel acoperit de reglementarea Uniunii. În special, domeniul de aplicare al normelor comune ale Uniunii poate fi afectat sau modificat prin angajamente internaționale atunci când respectivele angajamente țin de un domeniu acoperit deja în mare parte de astfel de norme. În plus, existența unui astfel de risc de influențare a normelor comune ale Uniunii poate fi constatată atunci când, fără să fie în mod necesar în contradicție cu respectivele norme, angajamentele internaționale în discuție pot avea o incidență asupra sensului, a domeniului de aplicare și a eficacității acestor norme¹⁴.

¹³ Avizul 2/91 al Curții de Justiție din 19 martie 1993, OIM, EU:C:1993:106, punctul 25; Hotărârea Curții din 5 noiembrie 2002 în cauza C-467/98, Comisia/Danemarca („Cer Deschis”), EU:C:2002:625, punctul 82 și Avizul 1/03 al Curții de Justiție (Plenul) din 7 februarie 2006, Convenția de la Lugano, EU:C:2006:81, punctele 120-126.

¹⁴ A se vedea Avizul 2/91, OIM (op. cit. nota de subsol 13), punctele 25 și 26; Hotărârea în cauza „Cer Deschis” (op. cit. nota de subsol 13), punctul 82; Avizul 1/03, Convenția de la Lugano (op. cit. nota de subsol 13), punctele 120 și 126; Hotărârea în cauza „Convenția privind organismele de radiodifuziune” (op. cit. nota de subsol 11), punctele 68-73; precum și Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 20 noiembrie 2018 în cauzele conexe C-626/15 și C-659/16, Comisia/Consiliul („Weddell”), EU:C:2018:925, punctele 113 și 114 și jurisprudența citată.

În cadrul analizei relației dintre instrumentul internațional în cauză și normele relevante ale Uniunii, această analiză trebuie să ia în considerare domeniile acoperite de normele dreptului Uniunii și, respectiv, de dispozițiile instrumentului respectiv, perspectivele lor de evoluție previzibile, precum și natura și conținutul acestor norme și dispoziții, pentru a se verifica dacă instrumentul în discuție ar putea aduce atingere aplicării uniforme și coerente a normelor Uniunii și bunei funcționări a sistemului pe care îl instituie¹⁵.

B. Consecințele competențelor exclusive ale UE în privința statelor membre

18. Exercițarea pe plan intern, de către UE, a competenței sale are consecințe asupra statelor membre în măsura în care, în cazul în care UE dobândește astfel competență exclusivă, statele membre nu își mai pot asuma angajamente internaționale în afara cadrului instituțiilor UE în domeniile care țin de competența exclusivă a UE¹⁶.
19. În schimb, pe plan intern, atunci când UE nu și-a exercitat (încă) competențele partajate într-un anumit domeniu, statele membre pot continua să își exercite competențele în domeniul respectiv „în măsura în care Uniunea nu și-a exercitat competența” [articolul 2 alineatul (2) din TFUE]. Același lucru este valabil, pe plan extern, atunci când din analiza unui angajament internațional (preconizat) ar rezulta că nu sunt îndeplinite condițiile de exclusivitate prevăzute la articolul 3 alineatul (2) din TFUE, astfel cum au fost interpretate de Curte în bogata sa jurisprudență privind competențele externe (a se vedea punctele 16 și 17 de mai sus), și că, în consecință, statele membre își pot exercita în continuare competențele pe plan extern.

¹⁵ A se vedea Avizul 3/15 al Curții de Justiție (Marea Cameră) din 14 februarie 2017, *Drepturi de acces*, EU:C:2017:114, punctul 108 și jurisprudența citată.

¹⁶ Avizul 2/91, OIM (op. cit. nota de subsol 13), punctele 25 și 26; Hotărârea în cauza „Cer Deschis” (op. cit. nota de subsol 13), punctul 82.

20. De exemplu, UE nu a adoptat încă norme interne comune cu privire la drepturile de trafic aerian acordate țărilor terțe. Competența de a încheia acorduri cu țări terțe cu privire la astfel de chestiuni nu a devenit, prin urmare, o competență exclusivă a UE¹⁷ și poate fi exercitată fie de statele membre, fie de UE¹⁸.

C. Caracterul mixt al acordurilor internaționale: obligatoriu sau facultativ

21. Se reamintește faptul că, în conformitate cu principiul atribuirii (articolul 5 din TUE), un acord internațional este mixt, adică este semnat și încheiat atât de UE, cât și de statele sale membre, în cazul în care se referă la competențe care aparțin atât UE, cât și statelor sale membre.
22. În practică, există două tipuri de caracter mixt: obligatoriu sau facultativ.

Caracterul mixt este obligatoriu în cazul în care, pe lângă domeniile de competență ale UE, acordul preconizat acoperă unul sau mai multe domenii care nu intră în sfera de competențe a UE, și anume în cazul în care tratatele nu au conferit competențe UE în domeniul respectiv. Într-un astfel de caz, nu există nicio opțiune politică: acordul trebuie să fie încheiat atât de UE, cât și de statele sale membre.

Caracterul mixt este facultativ în cazul în care acordul preconizat acoperă unul sau mai multe domenii în care UE are competențe partajate care sunt potențiale, adică nu sunt încă exercitate sau nu sunt încă reglementate de norme comune ale UE în privința cărora acordul preconizat ar avea consecințe, astfel cum se menționează la articolul 3 alineatul (2) din TFUE și în jurisprudența aferentă. Într-un astfel de caz, acordul poate fi încheiat fie de către UE și statele sale membre, fie numai de către UE. În funcție de decizia Consiliului de a exercita sau nu toate competențele potențiale ale UE, acordul va fi un acord încheiat exclusiv de UE sau un acord mixt. Aceasta este o alegere politică care urmează să fie făcută de Consiliu pe baza dispozițiilor relevante din tratat care conferă competență UE.

¹⁷ Hotărârea în cauza „Cer Deschis” (op. cit. nota de subsol 13), punctele 90-92.

¹⁸ A se vedea avizul Serviciului juridic al Consiliului conținut în documentul 5990/18 referitor la Regulamentul privind concurența în domeniul transportului aerian, punctele 23 și 24.

23. În avizul său emis în cauza referitoare la ALS cu Singapore¹⁹, Curtea a oferit clarificări cu privire la repartizarea competențelor între Uniune și statele membre în domeniul comerțului și al investițiilor. Curtea a concluzionat că cea mai mare parte a acordului de liber schimb cu Singapore ține de competența exclusivă a UE, fie pentru că intră sub incidența politicii comerciale comune, inclusiv în ceea ce privește investițiile străine directe, astfel cum este definită la articolul 207 alineatul (1) din TFUE, fie pentru că intră sub incidența politicii comune în domeniul transporturilor [articolul 91 și articolul 100 alineatul (2) din TFUE]²⁰.
24. În același aviz, Curtea a reamintit că investițiile străine directe țin de competența exclusivă a UE. În măsura în care, însă, dispozițiile ALS în cauză privesc investițiile indirecte (și anume, investițiile de portofoliu), competența cu privire la acestea era „partajată între Uniune și statele membre în temeiul articolului 4 alineatul (1) și 4 alineatul (2) litera (a) din TFUE”²¹. În ceea ce privește posibila exercitare a unei astfel de competențe partajate potențiale, Curtea a precizat în hotărârea în cauza Weddell că „[...] simpla împrejurare că o acțiune a [UE] pe scena internațională ține de o competență partajată între aceasta și statele membre nu exclude posibilitatea întrunirii în cadrul Consiliului a majorității necesare pentru ca [UE] să poată exercita singură această competență externă”²².
25. În cazul unui caracter mixt facultativ, în care UE are competență în ceea ce privește aspectele reglementate de un acord, dintre care cel puțin unele intră în competența sa potențială, această competență potențială poate fi exercitată în continuare de statele membre, dacă doresc acest lucru. Cu toate acestea, Consiliul poate decide, pentru un anumit acord, să exercite competența potențială a UE pe baza temeiului juridic relevant din tratat²³, în conformitate cu regulile de vot prevăzute în acesta. Exercitarea sau nu a competenței potențiale a UE pe plan extern la momentul încheierii unui acord este o chestiune care ține de alegerea politică a Consiliului²⁴.

¹⁹ Avizul 2/15 al Curții de Justiție (Plenul) din 16 mai 2017, ALS cu Singapore, EU:C:2017:376.

²⁰ În cazul serviciilor de transport, Curtea a dedus acest lucru din jurisprudența sa AETR: a se vedea Avizul 2/15, ALS cu Singapore (op. cit. nota de subsol 19), punctul 170 și următoarele. Cu toate acestea, trebuie observat faptul că serviciile de transport aerian nu erau reglementate de acordul cu Singapore, a se vedea punctul 62 din avizul respectiv.

²¹ Avizul 2/15, ALS cu Singapore (op. cit. nota de subsol 19), punctul 243.

²² Hotărârea în cauza „Weddell” (op. cit. nota de subsol 14), punctul 126.

²³ A se vedea avizul Serviciului juridic al Consiliului conținut în documentul 12866/19 privind sistemul jurisdicțional în materie de investiții (*Investment Court System*, ICS) prevăzut de CETA, punctul 6.

²⁴ A se vedea Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 5 decembrie 2017 în cauza C-600/14, Germania/Consiliul („OTIF”), EU:C:2017:935, punctul 68; a se vedea și hotărârea în cauza „Weddell” (op. cit. nota de subsol 14), punctele 126 și 127.

26. Această situație trebuie diferențiată de cazurile de caracter mixt obligatoriu în care obiectul unui acord acoperă parțial aspecte pentru care UE are competență și, parțial, aspecte pentru care UE nu are nicio competență. Într-o astfel de situație, astfel cum s-a arătat la punctul 22 de mai sus, caracterul mixt nu este o alegere politică, ci o obligație legală²⁵.
27. Se reamintește faptul că încheierea acordurilor mixte prezintă o complexitate procedurală și politică, după cum atestă procesul de încheiere a acordurilor mixte recente. Într-adevăr, intrarea în vigoare a unui acord mixt necesită ratificarea nu numai de către UE (încheierea de către Consiliu, de obicei după obținerea aprobării Parlamentului European), ci și de către toate statele sale membre, în conformitate cu normele lor constituționale. În consecință, în principiu, UE va aștepta ratificarea de către toate statele membre înainte de a ratifica ea însăși acordul. Un astfel de proces poate dura mult timp și depinde de faptul dacă ratificarea se desfășoară fără probleme sau nu în toate statele membre. În schimb, pentru a intra în vigoare, un acord încheiat exclusiv de UE trebuie să fie ratificat doar de UE și, în practică, poate fi încheiat într-un termen mai scurt decât un acord mixt.

D. Cazul special al Acordului comercial și de cooperare cu Regatul Unit

28. Deși nu intră într-o examinare detaliată a diferitelor sale titluri și dispoziții, o examinare rapidă a Acordului comercial și de cooperare arată că nu reiese nicio situație de caracter mixt obligatoriu: UE deține competențe în toate domeniile acoperite de acesta.

²⁵ A se vedea avizul 2/15, ALS cu Singapore (op. cit. nota de subsol 19), punctul 292. A se vedea, de asemenea, avizele Serviciului juridic al Consiliului conținute în documentele 12866/19 (ICS prevăzut de CETA) și 6442/19 (Convenția Națiunilor Unite privind arbitrajul litigiilor între state și investitori).

29. Serviciul juridic al Consiliului reamintește în acest context că, de exemplu, dispozițiile referitoare la comerț sau pescuit incluse la rubrica întâi din partea a doua (Comerț) și la rubrica a cincea din partea a doua (Pescuit) sunt competențe exclusive ale UE în temeiul articolului 3 alineatul (1) din TFUE. Alte dispoziții ale acordului, de exemplu titlul II din rubrica a doua (Siguranța aviației) sau din partea a treia (Asigurarea respectării legii și cooperarea judiciară în materie penală), se referă la aspecte care au devenit exclusive prin exercitare sau sunt acoperite în mare măsură de acquis-ul UE care va fi sau riscă să fie afectat de acord²⁶.
30. În schimb, există și alte dispoziții, cum ar fi drepturile de trafic în domeniul aviației, care aparțin unor competențe partajate ale UE care nu sunt încă exercitate pe plan intern și care, prin urmare, sunt doar competențe potențiale ale UE. În ceea ce privește aceste competențe potențiale, Consiliul putea decide, atunci când a adoptat decizia privind semnarea, că UE va exercita acest tip de competențe potențiale neexclusive, transformând astfel Acordul comercial și de cooperare într-un acord încheiat exclusiv de UE.
31. Atunci când a adoptat decizia privind semnarea, la 29 decembrie 2020, Consiliul a făcut această alegere politică și a decis să exercite competența UE în domeniile de competență potențială a UE. Această decizie produce efecte juridice, nu în ultimul rând deoarece a intrat în vigoare la data adoptării sale de către Consiliu (29 decembrie 2020), iar Acordul comercial și de cooperare se aplică cu titlu provizoriu de la 1 ianuarie 2021. Rezultă că acordul trebuie, de asemenea, să fie încheiat ca un acord încheiat exclusiv de UE.
32. Astfel cum s-a arătat mai sus la punctele 21-25, numai în cazul în care UE este investită de tratate cu competența de a face acest lucru, aceasta poate încheia un acord internațional, în conformitate cu temeiul juridic relevant. În cazul de față, Acordul comercial și de cooperare a fost semnat și aplicat cu titlu provizoriu în temeiul articolului 217 din TFUE, ca temei juridic material, coroborat cu temeiurile juridice procedurale relevante [articolul 218 alineatele (5) și (8) din TFUE].

²⁶ A se vedea, printre altele, Regulamentul (UE) 2018/1139 al Parlamentului European și al Consiliului din 4 iulie 2018 privind normele comune în domeniul aviației civile și de înființare a Agenției Uniunii Europene pentru Siguranța Aviației (JO L 212, 22.8.2018, p. 1) și Directiva (UE) 2016/681 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR) pentru prevenirea, depistarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave (JO L 119, 4.5.2016, p. 132).

33. Articolul 217 din TFUE împuternicește UE să încheie cu o țară terță un acord de creare a unei asocieri caracterizate de drepturi și obligații reciproce, de acțiuni comune și proceduri speciale. Domeniile care fac obiectul unui astfel de acord ar trebui să se încadreze în limitele competențelor pe care statele membre le- au atribuit UE prin tratate pentru a atinge obiectivele pe care le stabilesc tratatele respective²⁷. Articolul 217 din TFUE poate fi utilizat ori de câte ori există o competență a UE – și anume, atunci când tratatul conferă UE competența corespunzătoare în diferitele domenii acoperite de acord – chiar dacă această competență nu a fost exercitată pe deplin sau este doar potențială. Cu toate acestea, articolul 217 din TFUE nu trebuie utilizat ca temei juridic în cazul în care nu există o competență subiacentă, ceea ce înseamnă că competența sectorială subiacentă trebuie să existe pentru ca articolul 217 din TFUE să fie utilizat ca temei juridic.
34. Articolul 217 din TFUE permite UE să încheie, în unanimitate, un acord cuprinzător cu privire la chestiuni care țin de competența UE, fără a fi nevoie să se identifice în detaliu domeniile în care UE și-a exercitat deja sau nu competența. Acesta poate include domenii de competență ale UE în care temeiul juridic sectorial impune unanimitatea sau majoritatea calificată, precum și domenii de competență potențială a UE care nu sunt încă exercitate pe plan intern.

²⁷ A se vedea Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 18 decembrie 2014 în cauza C-81/13, Regatul Unit/Consiliul („Securitate socială Turcia”), EU:C:2014:2449, punctele 61 și 62.

E. Exercițarea, în raport cu Regatul Unit, a competenței partajate a UE în ceea ce privește coordonarea sistemelor de securitate socială și drepturile de trafic aerian

35. De exemplu, UE dispune de o competență partajată în domeniul coordonării sistemelor de securitate socială (articolul 48 din TFUE). UE a încheiat mai multe acorduri cu țări terțe care conțin norme privind coordonarea sistemelor de securitate socială. Acest lucru este valabil, de regulă, pentru acordurile de asociere întemeiate pe articolul 217 din TFUE. Faptul că libera circulație a persoanelor nu a fost pe deplin realizată nu reprezintă un obstacol în calea încheierii unui acord al UE în domeniul coordonării sistemelor de securitate socială²⁸. Până în prezent, acordurile cu țări terțe care acoperă și domeniul coordonării sistemelor de securitate socială au fost, în general, încheiate sub formă de acorduri mixte. Cu toate acestea, având în vedere competența UE în acest domeniu, aceasta este o chestiune de alegere politică. De asemenea, este posibil ca UE să aleagă să își exercite competența pe plan extern și să încheie un astfel de acord ca un acord încheiat exclusiv de UE.
36. În mod similar, UE are competență partajată în domeniul transportului aerian [articolul 91 și articolul 100 alineatul (2) din TFUE]. Odată ce și în măsura în care UE exercită pe plan intern o astfel de competență partajată, aceasta devine exclusiv competență pe plan extern în ceea ce privește aspectele care aduc atingere normelor interne respective. Întrucât UE nu și-a exercitat încă această competență partajată pe plan intern în ceea ce privește drepturile de trafic acordate țărilor terțe, acordurile cu țările terțe cu privire la astfel de chestiuni sunt adesea încheiate sub formă de acorduri mixte (caracter mixt facultativ). Consiliul poate alege dacă să o utilizeze sau nu pe plan extern.

²⁸ În ceea ce privește Turcia, de exemplu, Curtea a compensat faptul că libera circulație nu a fost pe deplin realizată prin adăugarea articolului 217 din TFUE la articolul 48 din TFUE ca temei juridic material pentru adoptarea poziției UE, care urma să fie adoptată în cadrul Consiliului de asociere instituit prin Acordul de asociere UE-Turcia, în ceea ce privește adoptarea dispozițiilor referitoare la coordonarea sistemelor de securitate socială (a se vedea hotărârea în cauza „Securitate socială Turcia” (op. cit. nota de subsol 27), punctul 63.

F. Efectul în privința statelor membre al exercitării de către UE a competenței sale (potențiale) partajate

37. Exercițarea pe plan extern a competențelor UE menționate anterior cu privire la o anumită țară terță nu împiedică statele membre să își exercite competența cu privire la aceeași chestiune în raport cu alte țări terțe. Pentru a da un exemplu, UE a încheiat un acord în domeniul aviației cu Elveția, care a existat timp de mai mult de 20 de ani²⁹ și care acoperă drepturile de trafic. Existența acestui acord nu a împiedicat statele membre să încheie acorduri privind drepturile de trafic cu alte țări terțe.
38. Prin urmare, faptul că Consiliul a decis să opteze, în cazul specific al Acordului comercial și de cooperare cu Regatul Unit, pentru un acord încheiat exclusiv de UE nu împiedică statele membre să își exercite în continuare competențele naționale față de alte țări terțe în același domeniu de competență potențială a UE. Exercițarea de către UE a competențelor sale potențiale în domeniul în cauză în raport cu Regatul Unit nu declanșează o situație de exclusivitate în ceea ce privește relațiile sale cu alte țări terțe și nici o situație de exclusivitate pentru domeniul drepturilor de trafic referitoare la alte țări terțe cum ar fi fost dacă această competență ar fi fost exercitată pe plan intern. Prin urmare, statele membre au în continuare libertatea de a încheia acorduri internaționale în aceste domenii de competență partajată cu țări terțe, altele decât Regatul Unit, în aceleași condiții ca înainte de semnarea Acordului comercial și de cooperare. Astfel cum s-a explicat mai sus la punctul 10, această posibilitate este confirmată în mod explicit în considerentul 15 și la articolul 10 din decizia privind semnarea.

²⁹ Acordul dintre Comunitatea Europeană și Confederația Elvețiană privind transportul aerian, semnat la 21 iunie 1999 (JO L 114, 30.4.2002, p. 73).

G. Dispoziții privind posibile așa numite „suplimentări” (*top-ups*) din partea statelor membre

39. În plus, Acordul comercial și de cooperare prevede, sau nu exclude, posibilitatea ca statele membre să încheie acorduri bilaterale cu Regatul Unit privind chestiuni specifice, care intră sub incidența acordului, în domeniul transportului aerian, al cooperării administrative în sectorul vamal și al TVA și al coordonării sistemelor de securitate socială³⁰. Statele membre pot face acest lucru cu condiția ca astfel de acorduri să fie compatibile cu dreptul UE, să nu submineze funcționarea acordului și să fie de asemenea compatibile cu condițiile prevăzute la articolele 6-8 din decizia privind semnarea, care prevede un mecanism intern de informare și cooperare între statele membre și Comisie, culminând cu posibilitatea de a autoriza aranjamentele sau acordurile bilaterale pe care statele membre le-ar încheia cu Regatul Unit în domeniile respective.
40. Acest mecanism intern este o expresie a obligației de cooperare loială care revine statelor membre [articolul 4 alineatul (3) din TUE]³¹, care are aplicabilitate generală și nu depinde de caracterul exclusiv al competenței în cauză³². Pe această bază, statele membre au datoria de a se abține de la orice acțiune care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor UE și de a se asigura că astfel de aranjamente sau acorduri sunt compatibile cu Acordul comercial și de cooperare și nu subminează funcționarea acestuia. În măsura în care prevede și organizează posibilitatea încheierii anumitor acorduri bilaterale de completare a Acordului comercial și de cooperare [așa-numitele „suplimentări” (*top-ups*)], astfel cum este permis sau nu este interzis de acordul însuși, acest mecanism intern este, de asemenea, o expresie a faptului că acordul face parte din dreptul UE, este obligatoriu în conformitate cu articolul 216 alineatul (2) din TFUE și are, prin urmare, preeminență.

³⁰ A se vedea articolul AIRTRN.3 și articolul 41 din Protocolul privind TVA.

³¹ Articolul 4 alineatul (3) din TUE: „În temeiul principiului cooperării loiale, Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate. Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii. Statele membre facilitează îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și se abțin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii.”

³² Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 20 aprilie 2010 în cauza C-246/07, Comisia/Suedia, EU:C:2010:203, punctul 71.

41. Existența mecanismului intern este independentă de natura competenței în cauză. Pentru a lua exemplul drepturilor de trafic, UE își exercită, în cadrul Acordului comercial și de cooperare, competența externă cu privire la anumite drepturi de trafic în raport cu Regatul Unit. Anumite acorduri bilaterale care completează Acordul comercial și de cooperare sunt permise chiar de acord, în conformitate cu condițiile stabilite în acesta³³. Acordul în sine interzice în mod expres alte suplimentări (articolul AIRTRAN.23)³⁴. Mecanismul de abilitare internă de la articolul 6 din decizia privind semnarea reglementează modul în care vor fi autorizate suplimentările permise. Prin urmare, cel puțin în ceea ce privește acordurile suplimentare privind drepturile de trafic aerian, mecanismul de autorizare nu este doar o expresie a obligației de cooperare loială. Acest mecanism este necesar, de asemenea, deoarece competența externă partajată, neexercitată anterior, în ceea ce privește drepturile de trafic în raport cu Regatul Unit este în prezent reglementată de dispozițiile Acordului comercial și de cooperare, care are preeminență și ține de competența exclusivă a UE în raport cu Regatul Unit. Cu toate acestea, astfel cum s-a arătat mai sus la punctele 37 și 38 și după cum s-a confirmat în mod explicit în considerentul 15 și la articolul 10 din decizia privind semnarea, competența Uniunii nu este exclusivă în raport cu alte țări terțe.

³³ Articolul AIRTRN.3 alineatul (5) din Acordul comercial și de cooperare: „[d]repturile acordate reciproc în conformitate cu alineatul (4) (și anume suplimentările) sunt reglementate de dispozițiile prezentului titlu.”

³⁴ „Regatul Unit și un stat membru nu își pot acorda reciproc niciun alt drept în legătură cu transportul aerian către, de la sau pe teritoriile lor în afara celor prevăzute în mod expres în prezentul titlu, cu excepția celor prevăzute la articolul AIRTRN.3 alineatele (4) și (9) [drepturi de trafic].”

42. În sfârșit, Serviciul juridic al Consiliului profită de această ocazie pentru a preciza, astfel cum a procedat în cadrul Coreperului la 22 ianuarie 2021, că, contrar declarației Comisiei consemnate în procesul-verbal al Consiliului din 29 decembrie 2020, în legătură cu adoptarea deciziei privind semnarea³⁵, nu vede niciun obstacol juridic care să împiedice ca un act juridic întemeiat pe articolele 217 și 218 din TFUE, cum ar fi decizia privind semnarea sau viitoarea decizie a Consiliului privind încheierea acordurilor, să conțină un astfel de mecanism intern de autorizare a aranjamentelor sau acordurilor bilaterale dintre statele membre acționând individual și Regatul Unit. Astfel de mecanisme interne de autorizare sau de abilitare pot fi prevăzute fie într-un act juridic adoptat pe baza temeiului juridic material sectorial relevant (și anume, un act legislativ), fie într-un act juridic adoptat de Consiliu pentru semnarea și încheierea acordurilor internaționale³⁶.

IV. CONCLUZIE

43. În concluzie, Serviciul juridic al Consiliului își confirmă opinia potrivit căreia, întrucât acoperă numai domeniul în care UE are competență, exclusivă sau potențială, Acordul comercial și de cooperare poate fi încheiat ca un acord încheiat exclusiv de UE, în temeiul articolului 217 din TFUE. Consiliul a decis să facă această alegere atunci când a adoptat decizia privind semnarea la 29 decembrie 2020.

³⁵ Documentul 5525/20 ADD 1.

³⁶ Serviciul juridic al Consiliului reamintește că articolul 4 din Decizia Consiliului privind încheierea Acordului de retragere instituie un mecanism intern similar în ceea ce privește acordurile din domeniile de competență ale UE pe care anumite state membre sunt autorizate, în condițiile menționate în dispoziția respectivă, să le încheie cu Regatul Unit [a se vedea Decizia (UE) 2020/135 a Consiliului din 30 ianuarie 2020 referitoare la încheierea Acordului privind retragerea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din Uniunea Europeană și din Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (JO L 29, 31.1.2020, p. 1)].