



Bruselj, 25. januar 2021
(OR. en)

5591/21

LIMITE

JUR 43
UK 25

MNENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Pošiljatelj:	pravna služba
Zadeva:	Sporazum o trgovini in sodelovanju med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo na eni strani ter Združenim kraljestvom Velika Britanija in Severna Irska na drugi strani <ul style="list-style-type: none">– sporazum, ki ga sklene samo EU– izvajanje potencialne pristojnosti s strani EU

I. UVOD

1. Predstavniki pravne službe Sveta (PSS) se je na seji Coreperja 23. novembra 2020 izrekel o pravni naravi prihodnjega sporazuma z Združenim kraljestvom, o katerem so potekala pogajanja, zlasti o vprašanju mešane oblike in o možnosti, da bi prihodnji sporazum z izvajanjem t. i. potencialne pristojnosti sklenila samo EU. Nato je bil 30. decembra 2020 podpisan Sporazum o trgovini in sodelovanju med EU in Euratomom na eni strani ter Združenim kraljestvom na drugi strani (v nadaljnjem besedilu: Sporazum o trgovini in sodelovanju).

¹ Ta dokument vsebuje pravne nasvete, zaščitene s členom 4(2) Uredbe (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, ki jih Svet Evropske unije ni javno objavil. V primeru nepooblaščenih objave si Svet pridržuje vse pravice.

2. Na željo več delegacij, zlasti na seji Delovne skupine za Združeno kraljestvo 13. januarja 2021, PSS v tem mnenju pisno potrjuje in pojasnjuje odgovore, ki jih je dala že ustno. V tem mnenju je obravnavano zlasti vprašanje izvajanja potencialne pristojnosti EU navzven, tj. izvajanje njene pristojnosti na področjih deljene pristojnosti, za katera še ne obstajajo skupna pravila v smislu člena 3(2) PDEU in s tem povezana sodna praksa, ter pravne posledice takšnega izvajanja pristojnosti.
3. Ker v postopku sklenitve ni več veliko časa, se to mnenje osredotoča na Sporazum o trgovini in sodelovanju, v njem pa niso poglobljeno obravnavani vsi njegovi vidiki, prav tako pa v njem ni celovito in podrobno analizirano vprašanje pristojnosti.

II. STVARNO IN PRAVNO OZADJE

4. Svet je 25. februarja 2020 sprejel sklep² o pooblastilu za začetek pogajanj o prihodnjem sporazumu z Združenim kraljestvom, ki so mu bile priložene pogajalske smernice³. S tem sklepom je tudi imenoval Komisijo za pogajalca EU. Obenem so Svet in predstavniki vlad držav članic dali izjavo⁴ za zapisnik Sveta. V njej so predstavniki držav članic Komisijo pooblastili za pogajanja o področjih prihodnjih odnosov, ki so v njihovi pristojnosti, in navedli, da bo odločitev o tem, ali bo novi sporazum sklenila EU ali EU in njene države članice, sprejeta ob koncu pogajanj⁵.

² Sklep Sveta (EU, Euratom) 2020/266 z dne 25. februarja 2020 o pooblastilu za začetek pogajanj o novem sporazumu o partnerstvu z Združenim kraljestvom Velika Britanija in Severna Irska (UL L 58, 27.2.2020, str. 53).

³ Dok. 5870/20 ADD 1 REV 3, Priloga k Sklepu Sveta o pooblastilu za začetek pogajanj o novem sporazumu o partnerstvu z Združenim kraljestvom Velika Britanija in Severna Irska, 25. februar 2020.

⁴ Priloga B v dok. 6239/20.

⁵ „Predstavniki držav članic zato kot del celovitega mandata pooblaščajo Komisijo, da se pogaja o področjih (...) ki so v pristojnosti držav članic (...)“ in „[o]dločitev o tem, ali bo (...) sporazum (...) sklenila Unija ali Unija in njene države članice, bo sprejeta ob koncu pogajanj.“ (Poudarek dodan.)

5. Na podlagi pogajanj, ki so se zaključila 24. decembra 2020, so bili sprejeti trije sporazumi: Sporazum o trgovini in sodelovanju, Sporazum med EU in Združenim kraljestvom o varnostnih postopkih za izmenjavo in varovanje tajnih podatkov, ki dopolnjuje Sporazum o trgovini in sodelovanju, ter Sporazum med Vlado Združenega kraljestva in Euratomom o sodelovanju na področju varne in miroljubne uporabe jedrske energije. Kot je navedeno zgoraj, se to mnenje osredotoča na prvi sporazum.
6. Sporazum o trgovini in sodelovanju je v skladu s prvim členom „*podlaga za večplastne odnose med [EU in Združenim kraljestvom] na območju blaginje in dobrih sosedskih odnosov, za katere so značilni tesni in miroljubni odnosi, ki temeljijo na sodelovanju ter spoštovanju avtonomije in suverenosti pogodbenic*“.⁶ Ko se je Svet odločil za podpis sporazuma, ga je opredelil kot takšnega, ki „*vzpostavlja podlago za obsežne odnose [med EU in Združenim kraljestvom], ki vključuje vzajemne pravice in obveznosti, skupne ukrepe ter posebne postopke*“, kar je besedilo člena 217 PDEU o pridružitvenih sporazumih, na podlagi katerega se je Svet odločil podpisati Sporazum o trgovini in sodelovanju z Združenim kraljestvom⁷.
7. Sporazum o trgovini in sodelovanju z Združenim kraljestvom ureja številna področja, kot so blagovna menjava, storitve, naložbe, digitalna trgovina, pretok kapitala in plačila, intelektualna lastnina, javna naročila, energija, letalstvo in cestni prevoz, ribištvo, koordinacija sistemov socialne varnosti, odsotnost vizumov za kratkotrajne obiske (drugi del sporazuma), sodelovanje na področju kazenskega pregona in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (tretji del), tematsko sodelovanje (četrti del) in sodelovanje v programih EU (peti del).

⁶ Gl. člen COMPROV.1 sporazuma (Namen). Gre za podobno besedilo kot v členu 8(1) PEU o odnosih EU z državami v njenem sosedstvu.

⁷ Gl. uvodno izjavo 5 Sklepa Sveta 2020/2252 z dne 29. decembra 2020 o podpisu, v imenu Unije, in začasni uporabi Sporazuma o trgovini in sodelovanju med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo na eni strani ter Združenim kraljestvom Velika Britanija in Severna Irska na drugi strani in Sporazuma med Evropsko unijo ter Združenim kraljestvom Velika Britanija in Severna Irska o varnostnih postopkih za izmenjavo in varovanje tajnih podatkov (UL L 444, 31.12.2020, str. 2).

Temelji na določbah, ki zagotavljajo skupni institucionalni okvir (prvi del sporazuma), vključno z mehanizmom za reševanje sporov (šesti del), in enake konkurenčne pogoje med pogodbenicama. Ima 49 prilog in tri protokole: Protokol o upravnem sodelovanju in boju proti goljufijam na področju davka na dodano vrednost ter o medsebojni pomoči pri izterjavi terjatev v zvezi z davki in carinami, Protokol o medsebojni upravni pomoči v carinskih zadevah in Protokol o koordinaciji sistemov socialne varnosti.

V drugem členu sporazuma je določeno, da prihodnji dvostranski sporazumi med EU in Združenim kraljestvom „*pomenijo (...) dopolnilne sporazume k temu sporazumu, razen če je v navedenih sporazumih določeno drugače*“ in da so „*taki dopolnilni sporazumi (...) sestavni del splošnih dvostranskih odnosov, kot jih ureja ta sporazum, in so del splošnega okvira*“.⁸

8. Svet je 29. decembra 2020 sprejel Sklep (EU) 2020/2252 o podpisu, v imenu Unije, in začasni uporabi Sporazuma o trgovini in sodelovanju ter Sporazuma o varnosti podatkov (v nadaljnjem besedilu: sklep o podpisu)⁹.
9. S tem sklepom se je „*glede na izjemno in edinstveno naravo Sporazuma o trgovini in sodelovanju, ki je celovit sporazum z državo, ki je izstopila iz Unije, (...) [odločil] uporabiti možnost, da Unija izvaja svojo zunanjo pristojnost glede Združenega kraljestva*“ (uvodna izjava 6). Svet je torej sprejel politično odločitev, da bo Sporazum o trgovini in sodelovanju sporazum, ki bo sklenjen samo na ravni EU. To je izrecno navedeno v sklepu o podpisu.

⁸ Gl. člen COMPROV.2 (Dopolnilni sporazumi).

⁹ Gl. opombo 7 zgoraj.

Razlogi za to politično odločitev so pojasnjeni v uvodni izjavi 6 „*glede na izjemno in edinstveno naravo [sporazuma]*“, pa tudi posredno v uvodni izjavi 16 sklepa o podpisu, v kateri so razlogi za odločitev Sveta o začasni uporabi sporazuma pojasnjeni z dejstvom, da zadeva „*državo, ki je izstopila iz Unije*“, zato je Združeno kraljestvo „*v drugačnem in izjemnem položaju v primerjavi z drugimi tretjimi državami*“. Raven sodelovanja med EU in Združenim kraljestvom naj bi se dejansko znižala z zelo visoke ravni ob koncu prehodnega obdobja, v katerem se je pravni red EU še vedno uporabljal za Združeno kraljestvo, na nižjo raven sodelovanja po koncu tega obdobja, to pa bi povzročilo motnje, katerih resnost bi lahko omejili z začasno uporabo Sporazuma o trgovini in sodelovanju.

10. Posledice in omejitve takšne politične odločitve so izrecno določene v uvodni izjavi 15 in členu 10 sklepa o podpisu, kjer je navedeno, da „*izvajanje pristojnosti Unije prek Sporazuma o trgovini in partnerstvu ne posega v ustrezne pristojnosti Unije in držav članic v zvezi s katerimi koli tekočimi ali prihodnjimi pogajanjmi o mednarodnih sporazumih s katero koli drugo tretjo državo, njihovim podpisom ali sklepanjem ali v zvezi s katerimi koli prihodnjimi pogajanjmi o dopolnilnih sporazumih k [Sporazumu o trgovini in sodelovanju] njihovim podpisom in sklepanjem*“.
11. Komisija je 25. decembra 2020 predložila predlog sklepa Sveta o sklenitvi Sporazuma o trgovini in sodelovanju¹⁰. Razprave o tem predlogu v Svetu še potekajo.

¹⁰ COM (2020) 856 final.

III. PRAVNA ANALIZA

12. PSS je bila zaprosena za mnenje v zvezi s pravno naravo Sporazuma o trgovini in sodelovanju, natančneje glede vprašanja, kako EU izvaja svojo potencialno pristojnost, glede vprašanja, ali gre za sporazum, ki se sklene le na ravni EU, in glede vprašanja pravnih posledic takega izvajanja pristojnosti za države članice. Kot je navedeno v odstavku 3 zgoraj, PSS ne bo preučila preučila posameznih naslovov sporazuma niti celovito in podrobno analizirala vprašanja pristojnosti.

A. **Izključna in deljena pristojnost EU, kakor ju razlaga Sodišče Evropske unije**

13. V skladu s členom 3(1) PDEU ima EU izključno pristojnost zlasti na naslednjih področjih: carinska unija, določitev pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje notranjega trga, ohranjanje morskih bioloških virov v okviru skupne ribiške politike in skupna trgovinska politika.

14. V skladu s členom 3(2) PDEU ima EU „*tudi izključno pristojnost za sklenitev mednarodnega sporazuma [...] kolikor lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe*“. Kot je Sodišče pojasnilo v sodbi o Konvenciji o radiodifuziji¹¹, ta zadnji del stavka 3(2) kodificira t. i. sodno prakso AETR¹².

¹¹ Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 4. septembra 2014, C-114/12, Komisija/Svet („Konvencija o radiodifuziji“), EU:C:2014:2151, točki 66 in 67). Gl. tudi Mnenje Sodišča 1/13 (veliki senat) z dne 14. oktobra 2014, Konvencija o ugrabitvi otrok, EU:C:2014:2303, točke 69 do 74.

¹² Sodba z dne 31. marca 1971, 22/70, Komisija/Svet („AETR“), EU:C:1971:32, točke 17 do 19: „17. [...] zlasti vsakokrat, ko Skupnost za izvajanje skupne politike, določene s Pogodbo, sprejme določbe v kakršni koli obliki, ki postavijo skupna pravila, države članic nimajo več pravice bodisi samostojno ali skupaj s tretjimi državami prevzemati obveznosti, ki vplivajo na ta pravila; 18. [...] ima glede na postopno postavljanje teh skupnih pravil dejansko samo Skupnost možnost prevzeti in izvršiti, z učinkom za celotno področje uporabe pravnega reda Skupnosti, pogodbeno prevzete obveznosti do tretjih držav; 19. [...] zaradi tega pri izvajanju določb Pogodbe ni mogoče ločiti ureditve notranjih ukrepov Skupnosti od zunanjih odnosov“.

15. Člen 4(1) in (2) PDEU v zvezi z deljeno pristojnostjo določa:

„1. Unija si deli pristojnost z državami članicami, če ji Pogodbi dodeljmeta pristojnost, ki se ne nanaša na področja iz členov 3 in 6.

2. Deljena pristojnost med Unijo in državami članicami velja za naslednja glavna področja:

(a) notranji trg, (...)

(e) okolje,

(f) varstvo potrošnikov,

(g) promet, (...)

(i) energijo,

(j) območje svobode, varnosti in pravice,

(k) skupno skrb za varnost na področju javnega zdravja. (...)

16. Sodišče je dosledno zagovarjalo stališče, da obstaja tveganje, da bi zaveze, ki jih sprejmejo države članice, vplivale na skupna pravila Unije ali da bi spremenile njihovo področje uporabe, kar upravičuje izključno zunanjo pristojnost Unije na podlagi člena 3(2) PDEU, če te zaveze spadajo na področje uporabe takšnih skupnih pravil Unije¹³.

17. Ugotovitev takega tveganja ne predpostavlja popolnega ujemanja med področjem, ki ga urejajo (dejanske ali predvidene) mednarodne zaveze, in področjem, ki ga urejajo pravila EU. Mednarodne zaveze lahko vplivajo na področje uporabe skupnih pravil Unije ali jih spremenijo, kadar spadajo na področje, ki ga takšna pravila v veliki meri že urejajo. Poleg tega je mogoče obstoj takega tveganja ugotoviti, kadar bi lahko zadevne mednarodne zaveze – ne da bi bile nujno v nasprotju s temi pravili – vplivale na pomen, področje uporabe in učinkovitost teh pravil¹⁴.

¹³ Mnenje Sodišča 2/91 z dne 19. marca 1993, *MOD*, EU:C:1993:106, točka 25; Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 5. novembra 2002, C-467/98, *Komisija/Danska* („*Odprti zračni prostori*“), EU:C:2002:625, točka 82; in Mnenje Sodišča (občna seja) 1/03 z dne 7. februarja 2006, *Luganska konvencija*, EU:C:2006:81, točke 120 do 126.

¹⁴ Glej Mnenje 2/91, *MOD* (cit. v opombi 13), točki 25 in 26; sodbo v zadevi „*Odprti zračni prostori*“ (cit. v opombi 13), točka 82; Mnenje 1/03, *Luganska konvencija* (cit. v opombi 13), točki 120 in 126; sodbo v zadevi „*Konvencija o radiodifuziji*“ (cit. v opombi 11), točke 68 do 73; ter sodbo (veliki senat) z dne 20. novembra 2018 v združenih zadevah C-626/15 in C-659/16, *Komisija/Svet*, („*Wedell*“), EU:C:2018:925, točki 113 in 114 ter navedeno sodno prakso.

Pri analizi razmerja med zadevnim mednarodnim instrumentom in relevantnimi pravili EU je treba upoštevati področja, ki jih urejajo pravila prava EU oziroma določbe tega instrumenta, pričakovane perspektive njihovega razvoja ter naravo in vsebino teh pravil in določb, da bi se preverilo, ali navedeni instrument lahko posega v enotno in dosledno uporabo pravil EU in v pravilno delovanje sistema, ki ga ta pravila uvajajo¹⁵.

B. Posledice izključne pristojnosti EU za države članice

18. Ko EU izvaja pristojnost navznoter, to vpliva na države članice: če EU s tem dobi izključno pristojnost, države članice na področjih, ki so v izključni pristojnosti EU¹⁶, ne smejo več sprejemati mednarodnih zavez izven okvira institucij EU.
19. Nasprotno pa lahko države članice, če EU na nekem področju (še) ne izvaja svoje deljene pristojnosti, navznoter še naprej izvajajo svojo pristojnost na tem področju, „*kolikor Unija svoje pristojnosti ne izvaja*“ (člen 2(2) PDEU). Enako velja navzven: če analiza (predvidene) mednarodne zaveze pokaže, da pogoji za izključnost iz člena 3(2) PDEU, kot jih Sodišče razlaga v svoji obsežni sodni praksi o zunanji pristojnosti (glej odstavka 16 in 17 zgoraj), niso izpolnjeni, lahko države članice svojo pristojnost še naprej izvajajo navzven.

¹⁵ Glej Mnenje Sodišča 3/15 (veliki senat) z dne 14. februarja 2017, *Pravice dostopa*, EU:C:2017:114, točka 108, in navedeno sodno prakso.

¹⁶ Mnenje 2/91, *MOD* (cit. v opombi 13), točki 25 in 26; sodba v zadevi „*Odprti zračni prostori*“ (cit. v opombi 13), točka 82.

20. EU na primer še ni sprejela skupnih notranjih pravil v zvezi s pravicami za zračni promet, podeljenimi tretjim državam. Pristojnost za sklenitev sporazumov o takšnih zadevah s tretjimi državami zato ni postala izključna pristojnost EU¹⁷ in jo lahko izvajajo države članice ali EU¹⁸.

C. Mešana oblika mednarodnih sporazumov: obvezna ali neobvezna

21. Naj spomnimo, da je v skladu z načelom prenosa pristojnosti (člen 5 PEU) mednarodni sporazum mešan, tj. podpišejo in sklenejo ga EU in tudi njene države članice, če zadeva pristojnost, ki pripada EU in tudi njenim državam članicam.
22. V praksi obstajata dve obliki mešanih sporazumov: obvezna in neobvezna.

Mešana oblika je obvezna, kadar predvideni sporazum poleg področij, za katera je pristojna EU, ureja eno ali več področij, ki niso v pristojnosti EU, tj. kadar pristojnost za to področje ni bila prenesena s Pogodbama. V tem primeru politična odločitev ni mogoča: sporazum morajo skleniti EU in njene države članice.

Mešana oblika je neobvezna, če predvideni sporazum ureja eno ali več področij, na katerih ima EU potencialno deljeno pristojnost – tj. se še ne izvaja ali je še ne urejajo skupna pravila EU –, na katera bi vplival predvideni sporazum, kot je navedeno v členu 3(2) in v s tem povezani sodni praksi. V takem primeru lahko sporazum sklenejo EU in njene države članice ali samo EU. Glede na to, ali se Svet odloči, da bo izvajal vse potencialne pristojnosti EU ali ne, bo sporazum sklenjen le na ravni EU ali pa bo mešan. To je politična odločitev Sveta na podlagi ustreznih določb Pogodbe, ki prenašajo pristojnost na EU.

¹⁷ Sodba v zadevi „*Odprti zračni prostori*“ (cit. v opombi 13), točke 90 do 92.

¹⁸ Glej mnenje PSS v dok. 5990/18 o uredbi o konkurenci v zračnem prevozu, odstavek 23 in 24.

23. Sodišče je v mnenju o *prostotrgovinskem sporazumu s Singapurjem*¹⁹ pojasnilo delitev pristojnosti med Unijo in državami članicami na področju trgovine in naložb. Sodišče je ugotovilo, da je večina sporazuma o prosti trgovini s Singapurjem v izključni pristojnosti EU, ker bodisi spada v skupno trgovinsko politiko, vključno z neposrednimi tujimi naložbami, kot so opredeljene v členu 207(1) PDEU, bodisi v skupno prometno politiko (člena 91 in 100(2) PDEU)²⁰.
24. Sodišče je v istem mnenju opozorilo, da so neposredne tuje naložbe v izključni pristojnosti EU. Kolikor pa se določbe prostotrgovinskega sporazuma nanašajo na posredne naložbe (tj. portfeljske naložbe), te naložbe spadajo v pristojnost, „ki si jo delijo Unija in države članice na podlagi člena 4(1) in (2)(a) PDEU“.²¹ O morebitnem izvajanju takšne potencialne deljene pristojnosti je Sodišče v sodbi v zadevi *Wedell* pojasnilo, da „(...) zgolj to, da delovanje [EU] na mednarodni ravni spada v pristojnost, ki si jo delijo Unija in države članice, ne izključuje možnosti, da se v Svetu zbere zahtevana večina, da lahko Unija sama izvaja to zunanjo pristojnost“²².
25. Če mešana oblika ni obvezna, kar pomeni, da je EU pristojna za zadeve, ki jih ureja sporazum, od katerih vsaj nekatere spadajo v njeno potencialno pristojnost, lahko države članice, če želijo, to potencialno pristojnost še vedno izvajajo. Vendar se lahko Svet za neki sporazum odloči, da bo izvajal potencialno pristojnost EU na podlagi ustrezne pravne podlage iz Pogodbe²³, v skladu s pravili glasovanja, določenimi v njej. Pri vprašanju, ali se bo potencialna pristojnost EU izvajala navzven ali ne, gre za politično odločitev Sveta ob sklenitvi sporazuma²⁴.

¹⁹ Mnenje Sodišča 2/15 (občna seja) z dne 16. maja 2017, *Sporazum o prosti trgovini s Singapurjem*, EU:C:2017:376.

²⁰ V primeru storitev prevoza je Sodišče svoje mnenje oprlo na sodno prakso AETR: gl. Mnenje 2/15 *Sporazum o prosti trgovini s Singapurjem* (cit. v opombi 19), točka 170 in nadaljnje. Vendar je treba opozoriti, da sporazum s Singapurjem ne vključuje storitev zračnega prevoza, gl. točko 63 navedenega mnenja.

²¹ Mnenje 2/15, *Sporazum o prosti trgovini s Singapurjem* (cit. v opombi 19), točka 243.

²² Sodba v zadevi „*Wedell*“ (cit. v opombi 14), točka 126.

²³ Gl. mnenje PSS v dok. 12866/19 o sistemu sodišč za naložbe (ICS) v okviru CETA, odstavek 6.

²⁴ Gl. sodbo Sodišča (veliki senat) z dne 5. decembra 2017, C-600/14 („*OTIF*“), *Nemčija/Svet*, točka 68; gl. tudi sodbo v zadevi „*Wedell*“ (cit. v opombi 14), točki 126 in 127.

26. Drugače pa je pri obvezni mešani obliki, pri kateri predmet sporazuma deloma ureja zadeve, za katere je pristojna EU, deloma pa zadeve, za katere EU nima nikakršne pristojnosti. Kot je bilo omenjeno v odstavku 22, v takšnem primeru mešana oblika ni politična odločitev, temveč pravna obveznost²⁵.
27. Opozoriti je treba, da je sklepanje mešanih sporazumov postopkovno in politično zapleteno, kar se je pokazalo tudi pri sklepanju zadnjih mešanih sporazumov. Da bi mešani sporazum začel veljati, ga mora ratificirati ne le EU (Svet, običajno po odobritvi Evropskega parlamenta), temveč tudi vse države članice v skladu s svojimi ustavnimi pravili. Zato EU načeloma počaka, da sporazum najprej ratificirajo vse države članice, preden ga ratificira sama. Takšen postopek je lahko dolgotrajen in je odvisen od tega, ali ratifikacija v vseh državah članicah poteka nemoteno ali ne. Nasprotno pa mora sporazum, ki ga sklene le EU, ratificirati le EU, in v praksi je za sklenitev potrebnega manj časa kot za mešani sporazum.

D. Konkretni primer Sporazuma o trgovini in sodelovanju z Združenim kraljestvom

28. Na podlagi hitre preučitve Sporazuma o trgovini in sodelovanju, pri kateri niso bili podrobno analizirani posameznih naslovi in določbe, je mogoče ugotoviti, da ne moremo govoriti o obvezni mešani obliki: EU je pristojna za vsa področja, ki jih ureja sporazum.

²⁵ Gl. Mnenje 2/15, *Sporazum o prosti trgovini s Singapurjem* (cit. v opombi 19), točka 292. Gl. tudi mnenji PSS v dok. 12866/19 (sistem sodišč za naložbe v okviru CETA) in 6442/19 (Konvencija ZN o arbitražnem reševanju sporov med vlagatelji in državo).

29. PSS v zvezi s tem opozarja, da so na primer določbe v zvezi s trgovino in ribištvo iz prvega razdelka drugega dela (Trgovina) in petega razdelka drugega dela (Ribištvo) v izključni pristojnosti EU v skladu s členom 3(1) PDEU. Druge določbe sporazuma, na primer naslov II drugega razdelka (Varnost v letalstvu) in tretji del (Sodelovanje na področju kazenskega pregona in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah), urejajo zadeve, ki so postale izključne z izvajanjem ali jih v veliki meri urejajo določbe pravnega reda EU, na katere bo sporazum vplival ali bi lahko vplival²⁶.
30. Nasprotno pa obstajajo nekatere druge določbe, na primer prometne pravice na področju letalstva, ki spadajo v deljeno pristojnost EU, ki se notranje še ne izvaja, zato je za njih EU le potencialno pristojna. V zvezi s to potencialno pristojnostjo bi lahko Svet ob sprejetju sklepa o podpisu odločil, da bo EU izvajala to vrsto neizključne potencialne pristojnosti, s čimer bi Sporazum o trgovini in sodelovanju postal sporazum, ki ga sklene samo EU.
31. Ko je Svet 29. decembra 2020 sprejel sklep o podpisu, je sprejel to politično odločitev in sklenil, da bo izvajal pristojnost EU na področjih potencialne pristojnosti EU. Ta sklep ima pravne učinke tudi zato, ker je začel veljati na dan, ko ga je Svet sprejel (29. decembra 2020), Sporazum o trgovini in sodelovanju pa se začasno uporablja od 1. januarja 2021. Iz tega sledi, da je treba sporazum tudi skleniti samo na ravni EU.
32. Kot je navedeno v odstavkih 21 do 25, lahko EU sklene mednarodni sporazum v skladu z ustreznim pravno podlago le, če ima za to pristojnost v skladu s Pogodbama. V tem konkretnem primeru je bil Sporazum o trgovini in sodelovanju podpisan in se začasno uporablja na podlagi člena 217 PDEU, ki predstavlja materialnopravno podlago, v povezavi z ustreznimi postopkovnimi pravnimi podlagami (člen 218(5) in (8) PDEU).

²⁶ Gl. npr. Uredbo (EU) 2018/1139 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2018 o skupnih pravilih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Agencije Evropske unije za varnost v letalstvu ter spremembi uredb (UL L 212, 22.8.2018, str. 1) in Direktivo (EU) 2016/681 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj (UL L 119, 4.5.2016, str. 132).

33. Člen 217 PDEU pooblašča EU, da s tretjo državo sklene sporazum o pridružitvi, ki vključuje vzajemne pravice in obveznosti, skupne ukrepe in posebne postopke. Področja, ki jih ureja tak sporazum, bi morala biti v mejah pristojnosti, ki so jih države članice s Pogodbama prenesle na EU, da bi dosegle v njih določene cilje²⁷. Člen 217 PDEU se lahko uporabi vedno, kadar obstaja pristojnost EU, tj. kadar je bila EU s Pogodbo dodeljena ustrezna pristojnost za področja, ki jih ureja sporazum, tudi če se ta pristojnost ne izvaja v celoti ali je le potencialna. Vendar se člen 217 PDEU ne sme uporabljati kot pravna podlaga, če ni temeljne pristojnosti, kar pomeni, da mora obstajati temeljna sektorska pristojnost, da se lahko člen 217 PDEU uporabi kot pravna podlaga.
34. Člen 217 PDEU omogoča EU, da soglasno sklene obsežen sporazum o zadevah, ki so v njeni pristojnosti, ne da bi bilo treba podrobno opredeliti področja, na katerih EU že izvaja svojo pristojnost oz. je ne izvaja. Vključuje lahko področja pristojnosti EU, na katerih je v skladu s sektorsko pravno podlago potrebno soglasje ali glasovanje s kvalificirano večino, ter področja potencialne pristojnosti EU, ki se notranje še ne izvaja.

²⁷ Gl. sodbo Sodišča (veliki senat) z dne 18. decembra 2014, C-81/13, *Združeno kraljestvo/Svet* („Socialna varnost – Turčija“), EU:C:2014:2449, točki 61 in 62.

E. Izvajanje deljene pristojnosti EU na področju koordinacije sistemov socialne varnosti in pravic v letalskem prometu v razmerju do Združenega kraljestva

35. EU ima deljeno pristojnost za področje koordinacije sistemov socialne varnosti (člen 48 PDEU). EU je s tretjimi državami sklenila več sporazumov, ki vsebujejo pravila o koordinaciji sistemov socialne varnosti. To običajno velja za pridružitvene sporazume na podlagi člena 217 PDEU. Dejstvo, da prosto gibanje oseb še ni v celoti omogočeno, ni ovira za sklenitev sporazuma EU na področju koordinacije sistemov socialne varnosti²⁸. Doslej so bili sporazumi s tretjimi državami, ki urejajo tudi področje koordinacije sistemov socialne varnosti, največkrat sklenjeni kot mešani sporazumi. Glede na to, da je EU pristojna za to področje, gre pri tem vprašanju za politično odločitev. EU se lahko tudi odloči, da bo svojo pristojnost izvajala navzven in tak sporazum sklenila samo na ravni EU.
36. Podobno ima EU deljeno pristojnost za področje zračnega prometa (člena 91 in 100(2) PDEU). Kadar in kolikor EU notranje izvaja tako deljeno pristojnost, postane navzven izključno pristojna za zadeve, ki vplivajo na ta notranja pravila. Ker EU te deljene pristojnosti v zvezi s prometnimi pravicami, dodeljenimi tretjim državam, še ni izvajala navznoter, se sporazumi s tretjimi državami o teh zadevah pogosto sklepajo kot mešani sporazumi (neobvezna mešana oblika). Svet se lahko odloči, ali se bo ta pristojnost izvajala navzven ali ne.

²⁸ V primeru Turčije je Sodišče dejstvo, da prosto gibanje ni v celoti omogočeno, izravnalo tako, da je za sprejetje stališča Unije, ki se zavzame v Pridružitvenem svetu, ustanovljenem s pridružitvenim sporazumom EU-Turčija, v zvezi s sprejetjem določb o koordinaciji sistemov socialne varnosti, členu 48 PDEU kot materialnopravno podlago dodalo člen 217 PDEU (glej sodbo v zadevi „Socialna varnost – Turčija“ (cit. v opombi 27), točka 63).

F. Posledice izvajanja deljene (potencialne) pristojnosti s strani EU za države članice

37. Če EU omejeno pristojnost v zvezi z določeno tretjo državo izvaja navzven, to državam članicam ne preprečuje izvajanja njihove pristojnosti v zvezi z isto zadevo v razmerju do drugih tretjih držav. EU je na primer s Švico sklenila letalski sporazum, ki obstaja že več kot 20 let²⁹ in ureja prometne pravice. Obstoj tega sporazuma državam članicam ni preprečil sklepanja sporazumov o prometnih pravicah z drugimi tretjimi državami.
38. Zato dejstvo, da se je Svet v primeru Sporazuma o trgovini in sodelovanju z Združenim kraljestvom odločil, da bo to sporazum, ki ga sklene samo EU, državam članicam ne preprečuje, da bi na istem področju potencialne pristojnosti EU v razmerju do drugih tretjih držav še naprej izvajale svojo nacionalno pristojnost. Izvajanje potencialne pristojnosti EU za zadevno področje v razmerju do Združenega kraljestva ne povzroči izključnosti, kar zadeva njene odnose z drugimi tretjimi državami, niti izključnosti na področju prometnih pravic v zvezi z drugimi tretjimi državami, kar bi se zgodilo, če bi se ta pristojnost izvajala navznoter. Zato lahko države članice na teh področjih deljene pristojnosti še naprej sklepajo mednarodne sporazume s tretjimi državami, razen z Združenim kraljestvom, pod enakimi pogoji kot pred podpisom Sporazuma o trgovini in sodelovanju. Kot je pojasnjeno v odstavku 10 zgoraj, je ta možnost izrecno potrjena v uvodni izjavi 15 in členu 10 sklepa o podpisu.

²⁹ Sporazum med Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o zračnem prometu, UL L 114/2002, 30.4.2002, str. 73.

G. Določbe o dopolnilnih sporazumih, ki jih lahko sklenejo države članice

39. Poleg tega Sporazum o trgovini in sodelovanju določa možnost oz. je ne izključuje, da države članice pod določenimi pogoji z Združenim kraljestvom sklenejo dvostranske sporazume o specifičnih zadevah, ki jih ureja sporazum, na področjih zračnega prevoza, upravnega sodelovanja na področju carin in DDV ter koordinacije socialne varnosti³⁰. Države članice lahko to storijo, če so taki sporazumi združljivi s pravom EU, ne spodbujajo delovanja sporazuma in so tudi sicer združljivi s pogoji iz členov 6 do 8 sklepa o podpisu, ki predvideva notranji mehanizem obveščanja in sodelovanja med državami članicami in Komisijo in celo dopušča možnost, da se odobrijo dvostranski dogovori ali sporazumi, ki bi jih države članice na teh področjih sklenile z Združenim kraljestvom.
40. Ta notranji mehanizem je izraz dolžnosti lojalnega sodelovanja, ki jo imajo države članice (člen 4(3) PEU)³¹; ta je splošno veljavna in ni odvisna od tega, ali je zadevna pristojnost izključna³². Na tej podlagi se morajo države članice vzdržati vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili doseganje ciljev EU, in zagotoviti, da so taki dogovori ali sporazumi združljivi s Sporazumom o trgovini in sodelovanju in ne spodbujajo njegovega delovanja. Kolikor določa in ureja možnost, da bi Sporazum o trgovini in sodelovanju dopolnjevali nekateri dvostranski sporazumi (t. i. „dopolnilni sporazumi“), ki jih dopušča oz. ne prepoveduje sam sporazum, je ta notranji mehanizem tudi izraz dejstva, da je sporazum del prava EU, je zavezujoč v skladu s členom 216(2) PDEU in ima zato prednost.

³⁰ Glej člen AIRTRN.3 in člen 41 Protokola o DDV.

³¹ Člen 4(3) PEU: „Unija in države članice se na podlagi načela lojalnega sodelovanja medsebojno spoštujejo in si pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz Pogodb. Države članice sprejemajo vse splošne ali posebne ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb ali aktov institucij Unije. Države članice podpirajo Unijo pri izpolnjevanju njenih nalog in se vzdržijo vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničevanje ciljev Unije.“

³² Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 20. aprila 2010, C-246/07, Komisija/Švedska, EU:C:2010:203, točka 71.

41. Obstoje notranjega mehanizma je neodvisen od narave zadevne pristojnosti. Vzemimo za primer prometne pravice: EU v Sporazumu o trgovini in sodelovanju izvaja svojo zunanjo pristojnost v zvezi z nekaterimi prometnimi pravicami v razmerju do Združenega kraljestva. Nekateri dvostranski sporazumi, ki bi dopolnjevali Sporazum o trgovini in sodelovanju, so dovoljeni po samem sporazumu v skladu s pogoji, določenimi v njem³³. Sporazum pa izrecno prepoveduje nadaljnje dopolnilne sporazume (člen AIRTRN.23)³⁴. Notranji mehanizem pooblastitve iz člena 6 sklepa o podpisu določa postopek za odobritev dopuščenih dopolnilnih sporazumov. Zato mehanizem odobritve – vsaj kar zadeva dopolnilne sporazume, ki urejajo pravice v zračnem prometu – ni le izraz dolžnosti lojalnega sodelovanja. Je nujen, saj deljeno zunanjo pristojnost v zvezi s pravicami v zračnem prometu, ki se do sedaj ni izvajala, v razmerju do Združenega kraljestva zdaj urejajo določbe Sporazuma o trgovini in sodelovanju, ki ima prednost in spada v izključno pristojnost EU v razmerju do Združenega kraljestva. Vendar, kot je navedeno zgoraj v odstavkih 37 in 38 in izrecno potrjeno v uvodni izjavi 15 in členu 10 sklepa o podpisu, ta pristojnost Unije ni izključna v razmerju do drugih tretjih držav.

³³ Člen AIRTRN.3(5) Sporazuma o trgovini in sodelovanju: „Pravice, ki se vzajemno podelijo v skladu z odstavkom 4, urejajo določbe tega naslova.“

³⁴ „Združeno kraljestvo in katera koli država članica druga drugi ne smeta podeliti nobenih pravic v zvezi z zračnim prevozom na njuno ozemlje, znotraj njega ali z njega razen tistih, ki so izrecno določene v tem naslovu, razen kot je določeno v členu AIRTRN.3(4) in (9) [Prometne pravice].“

42. PSS želi ob tej priložnosti pojasniti – kar je sicer storila že na seji Coreperja 22. januarja 2021 –, da v nasprotju z izjavo Komisije za zapisnik Sveta z dne 29. decembra 2020 v zvezi s sprejetjem sklepa o podpisu³⁵ ne vidi nobene pravne ovire za to, da bi pravni akt, ki temelji na členih 217 in 218 PDEU, kot je sklep o podpisu ali prihodnji sklep Sveta o sklenitvi sporazumov, vseboval tak notranji mehanizem za odobritev dvostranskih dogovorov ali sporazumov med posameznimi državami članicami in Združenim kraljestvom. Taki notranji mehanizmi za odobritev ali pooblastitev se lahko določijo bodisi v pravnem aktu, sprejetem na podlagi ustrezne sektorske materialnopravne podlage (tj. zakonodajni akt), bodisi v pravnem aktu Sveta o podpisu in sklenitvi mednarodnih sporazumov³⁶.

IV. ZAKLJUČEK

43. Pravna služba Sveta potrjuje svoje stališče, da se lahko Sporazum o trgovini in sodelovanju na podlagi člena 217 PDEU sklene samo na ravni EU, saj ureja le področja, za katera je izključno ali potencialno pristojna EU. Svet je to politično odločitev sprejel, ko je 29. decembra 2020 sprejel sklep o podpisu.

³⁵ Dok. 5525/20 ADD 1.

³⁶ PSS opozarja, da člen 4 sklepa Sveta o sklenitvi sporazuma o izstopu določa podoben notranji mehanizem v zvezi s sporazumi na področjih pristojnosti EU, ki jih lahko nekatere države članice pod pogoji iz navedene določbe sklenejo z Združenim kraljestvom (gl. Sklep Sveta (EU) 2020/135 z dne 30. januarja 2020 o sklenitvi Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska iz Evropske unije in Evropske skupnosti za atomsko energijo, UL L 29, 31.1.2020, str. 1).