



Брюксел, 30 август 2022 г.
(OR. en)

11943/22

LIMITE

JUR 561
POLCOM 104
COMER 99
IA 127
CODEC 1230

Междуинституционално досие:
2021/0406(COD)

СТАНОВИЩЕ НА ПРАВНАТА СЛУЖБА¹

От:	Правната служба
До:	Работна група "Търговски въпроси"
Относно:	Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на Съюза и на неговите държави членки от икономическа принуда от страна на трети държави – правно основание и институционални аспекти

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. На 10 декември 2021 г. Комисията представи предложение за регламент относно защитата на Съюза и неговите държави членки от икономическа принуда от страна на трети държави („предложението“)².

¹ Настоящият документ съдържа правно становище, защитено по силата на член 4, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, и до което Съветът на Европейския съюз не предоставя публичен достъп. Съветът си запазва всички законни права по отношение на неразрешено публикуване.

² Док. 14943/21.

2. Предложението беше представено и обсъдено в работна група „Търговски въпроси“ на 9 декември 2021 г., 12 януари 2022 г., 25 януари 2022 г., 2 февруари 2022 г., 15 февруари 2022 г., 2 март 2022 г., 8 март 2022 г., 15 март 2022 г., 5 април 2022 г., 27 април 2022 г. и 3 май 2022 г. На 17 май 2022 г., 1 юни 2022 г. и 9 юни 2022 г. работна група „Търговски въпроси“ обсъди компромисно предложение, представено от председателството³. На 28 юни 2022 г. и 5 юли 2022 г. работна група „Търговски въпроси“ обсъди второто компромисно предложение, представено от председателството⁴.
3. По време на обсъжданията бяха повдигнати въпроси относно правното основание, предложено от Комисията, институционалните аспекти на предложени механизъм за вземане на решения и съвместимостта на предложението с международното право и правилата на СТО.
4. На заседанията си от 27 април и 17 май 2022 г. представителят на Правната служба на Съвета (ПСС) представи своето правно становище относно правното основание и институционалните аспекти на предложението. По искане на работна група „Търговски въпроси“ в настоящия документ в писмен вид се доразвиват някои от изложените устно въпроси.

II. ПРАВЕН АНАЛИЗ

5. В настоящото становище най-напред ще бъде разгледан въпросът дали член 207, параграф 2 от ДФЕС е правилното правно основание за предложението (А), след което ще бъдат анализирани неговите институционални аспекти (Б).

³ Док. WK 6814/2022.

⁴ Док. WK 9206/2022.

A. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

i) Цел и съдържание на предложението

6. Изборът на правилното правно основание за акт на Съюза трябва да се извърши въз основа на обективни критерии, които подлежат на съдебен контрол, включващи по-специално целта и съдържанието на мярката⁵.
7. Съгласно установената съдебна практика изборът на правилно правно основание изисква да се определи коя е основната или преобладаващата цел или компонент на дадена мярка. Ако дадена мярка преследва две цели или има два компонента, и ако едната цел или единият компонент може да бъде определен като основен, а другият е само акцесорен, мярката трябва да се базира на едно-единствено правно основание, а именно изискваното от основната или преобладаващата цел или компонент. От друга страна, ако мярката преследва едновременно няколко цели или се състои от няколко компонента, които са неразривно свързани, без единият от тях да е акцесорен по отношение на другия, тази мярка трябва по изключение да се базира на съответните различни правни основания. Независимо от това Съдът е изразявал и становището, че използването на две или повече правни основания не е възможно, когато процедурите, предвидени за отделните правни основания, са несъвместими помежду си⁶.

⁵ решение от 26 март 1987 г., *Комисия/Съвет*, Дело C45/86, EU:C:1987:163, точка 11; решение от 11 юни 1991 г., *Комисия/Съвет*, Дело C-300/89, EU:C:1991:244, точка 10; становище 2/00 (*Протокол от Картахена по биологична безопасност*) от 6 декември 2001 г., EU:C:2001:664, точка 22; решение от 22 октомври 2013 г., *Комисия/Съвет*, Дело C-137/12, EU:C:1991:244, точка 10; решение от 14 юни 2016 г., *Парламент/Съвет*, Дело C-263/14, EU:C:2016:435, точка 43; решение от 2 септември 2021 г., *Комисия/Съвет (Споразумение с Армения)*, Дело C-180/20, EU:C:2021:658, точка 32; решение от 4 септември 2018 г., *Комисия/Съвет, (Споразумение с Казахстан)*, Дело C-244/17, EU:C:2018:662, точка 36;

⁶ Вж. напр. решение от 19 юли 2012, *Европейски парламент/Съвет*, Дело C – 130/10, EU:C:2012:472, точки 43 – 45 и цитираната в него съдебна практика.

8. Съгласно обяснителния меморандум целта на предложението е „да се защитят интересите на Съюза и неговите държави членки, като се даде възможност на Съюза да отговори на икономическата принуда“ в съответствие с ценностите и интересите, както е посочено в съображения 1–3, които Съюзът следва да поддържа и насърчава в отношенията си с останалата част от света съгласно член 3, параграф 5 от ДЕС и с принципите, които следва да ръководят действията на Съюза на международната сцена съгласно член 21, параграф 1 от ДЕС, включително зачитането на принципите на Устава на ООН и на международното право, и по-специално на принципа на развитие на приятелски отношения между нациите, основани на зачитането на принципа на равноправие. Съгласно съображение 5 „[ж]елателно е Съюзът да допринася за създаването, разработването и изясняването на международни рамки за предотвратяване и премахване на ситуацията на икономическа принуда“.
9. С предложението се установяват правила и процедури, за да „се гарантира ефективната защита на интересите на Съюза и на неговите държави членки, когато трета държава се стреми чрез мерки, засягащи търговията или инвестициите, да принуди Съюза или държава членка да приеме или да се въздържа от приемане на конкретен акт“. Регламентът има за задача да осигури ефективна, ефикасна и навременна реакция „с цел възпиране или въздържане на третата държава от такива действия, като същевременно позволява на Съюза, в краен случай, да противодейства на такива действия“ (член 1, съображение 7).
10. Икономическата принуда се определя като намеса на трета държава в легитимния суверенен избор на Съюза или на държава членка чрез прилагане или заплахата за прилагането на мерки, засягащи търговията или инвестициите, с цел предотвратяване или постигане на отмяна, изменение или приемане на конкретен акт (член 2, параграф 1 и съображение 11).
11. След разглеждане на мерките на трети държави, „Комисията приема решение, с което определя, дали мярката на съответната трета държава отговаря на условията, посочени в член 2, параграф 1“ и „тя уведомява съответната трета държава за решението си и иска от нея да прекрати икономическата принуда и, когато е целесъобразно, да поправи вредата, понесена от Съюза или неговите държави членки“⁷ (член 4).

⁷ В разпоредбата се уточнява също така, че Комисията „действа без забавяне“ и може да покани съответната трета държава да представи своите забележки, преди да приеме решението си.

12. Впоследствие Комисията трябва да проучи възможностите със съответната трета държава, за да се постигне прекратяване на икономическата принуда, които могат да включват преки преговори, медиация, помирение или посредничество, разглеждане на въпроса в рамките на международно арбитражно производство или повдигане на въпроса на всеки съответен международен форум (член 5). Комисията, също така, провежда консултации и си сътрудничи с други трети държави, засегнати от същите или подобни мерки на икономическа принуда, или с всяка друга заинтересована трета държава (член 6).
13. Когато посочените по-горе действия не водят до прекратяване на икономическата принуда и до отстраняване на вредата, която тя е причинила на Съюза или на държава членка, и *„са необходими действия за защита на интересите и правата на Съюза и неговите държави членки в този конкретен случай“* и когато това е, *„в интерес на Съюза“*, Комисията приема акт за изпълнение в съответствие с процедурата по разглеждане, с който се определя отговорът на Съюза, който се избира измежду набора от мерки, предвидени в приложение I към предложението (член 7, параграф 1).
14. Съгласно приложение I⁸ и съображение 10 изброените мерки се отнасят до търговията със стоки, международните обществени поръчки, търговията с услуги, преките чуждестранни инвестиции, свързаните с търговията аспекти на правата върху интелектуалната собственост, финансовите услуги като банково дело, застраховане, достъп до капиталовите пазари на Съюза и други дейности за финансови услуги, както и достъпа до финансирани от Съюза научноизследователски програми или изключването от тях. Всички те могат да бъдат под формата на мерки, представляващи неизпълнение на приложимите международни задължения, т.е. разрешени мерки за противодействие, или автономни санкции, които са в съответствие с международните задължения на Съюза.

⁸ Док. 14943/21 ADD 1.

15. Мерките, предвидени в приложение I, могат да се прилагат и по отношение на юридическо или физическо лице, посочено от Комисията, *„което е свързано с правителството на съответната трета държава“* (член 8, параграф 2, буква а) или *„което е свързано с правителството на съответната трета държава и освен това е причинило или участвало в икономическата принуда или е било свързано с нея“* (член 8, параграф 2, буква б). Освен това по отношение на последната категория предложението създава право за *„физическо или юридическо лице от Съюза“* да си възстанови *„всяка вреда, причинена му от мерките за икономическа принуда, до размера на приноса на посочените лица към тези мерки за икономическа принуда“* (член 8, параграф 1, буква б).

ii) Обща търговска политика

16. Предложението на Комисията се основава на член 207, параграф 2 от ДФЕС, който предвижда, че Европейският парламент и Съветът, като действат чрез регламенти в съответствие с обикновената законодателна процедура, приемат мерки за определяне на рамката, в която се осъществява общата търговска политика.
17. Член 207, параграф 1, който е част от пета част, дял II от ДФЕС, гласи: *„[О]бщата търговска политика се основава на единни принципи, по-специално по отношение на промените в тарифните ставки, сключването на тарифни и търговски споразумения в областта на търговията със стоки и услуги, и търговските аспекти на интелектуалната собственост, преките чуждестранни инвестиции, уеднаквяването на мерките за либерализиране, експортната политика, както и мерките за търговска защита, включително онези, които следва да се предприемат в случай на дъмпинг или субсидии.“* *„Общата търговска политика се провежда съгласно принципите и целите на външната дейност на Съюза.“*

18. Общата търговска политика не се ограничава до мерки, предназначени да улеснят (либерализират или насърчат) търговията с трети държави, а може да включва мерки, регулиращи търговските ограничения⁹. Освен това при регулирането на търговията общата търговска политика не се ограничава до мерки, които преследват чисто търговски цели: напротив, тя може да вземе предвид по-широките цели на външната дейност на Съюза¹⁰.
19. Освен това, в съответствие с член 21, параграф 3 от ДЕС „Съюзът спазва принципите и следва целите, изброени в параграфи 1 и 2, при разработването и провеждането както на външната си дейност в различните области, обхванати от настоящия дял и пета част на [ДФЕС], така и на другите си политики в техните външни аспекти“. Съдът постанови, че общата търговска политика „се вписва във външната дейност на Съюза, и следователно „предмет на тази политика е търговията с трети държави“¹¹.
20. Съгласно постоянната съдебна практика „само по себе си обстоятелството, че даден акт на Съюза може да има определени последици за търговския обмен с една или повече трети държави, не е достатъчно, за да се направи извод, че този акт трябва да се причисли към актовете, които спадат към областта на общата търговска политика“. В този смисъл „акт на Съюза спада към тази политика само ако се отнася специално до посочения обмен, тъй като основното му предназначение е да го насърчи, улесни или уреди и тъй като има преки и непосредствени последици за него“¹² (подчертаването е добавено).

⁹ Както посочва Съдът: „забраната на износа на незаконни устройства към Съюза цели да защити общия интерес на Съюза и по самото си естество спада към областта на общата търговска политика“ (решение от 22 октомври 2013 г., Комисия/Съвет, C-137/12, EU:C:2013:675, точка 69 и цитираната съдебна практика). Вж. също становище на ПСС от 31 март 2017 г., 7885/17, точка 13 и съдебната практика, посочена в бележката под линия.

¹⁰ Пак там, точки 14 и 15. Становище на ПСС от 23 март 2018 г., док. 7334/1/18 REV 1, точки 20 – 21.

¹¹ Становище на Съда от 16 май 2017 г., становище 2/15 (Споразумение за свободна търговия със Сингапур), EU:C:2017:376, точка 35.

¹² Пак там, точка 36 и цитираната там съдебна практика, по-специално решение от 18 юли 2013 г., *Daichi Sankyo и Sanofi-Aventis Deutschland*, C-414/11, EU:C:2013:520, точки 50 и 52. Вж. също C-137/12, пак там, точка 58; становище 2/15, пак там, точка 37, становище на Съда от 14 February 2017, *становище 3/15 (Маракешки договор)*, EU:C:2017:114, точка 61.

21. Заявените цели на предложения инструмент, а именно опазването на ценностите, основните интереси, сигурността, независимостта и целостта на Съюза, както и утвърждаването и укрепването на принципите на правовата държава и на международното право, съответстват на целите, посочени в член 21, параграф 2, букви а) и б) от ДЕС, които Съюзът е длъжен да преследва в контекста на своята външна дейност, а следователно включително и в рамките на общата търговска политика¹³.

Следва, все пак, да се определи дали предложеният инструмент има за цел да насърчи, улесни или регулира търговията и дали има преки и непосредствени последици за нея в съответствие със стандарта, определен от Съда в посочената по-горе практика (вж. точка 20 по-горе).

iii) *Разглеждане на някои предложени мерки по отношение на общата търговска политика*

22. По-голямата част от мерките, посочени в приложение I към предложението, или са изрично предвидени в член 207, параграф 1 от ДФЕС¹⁴, или са ясно определени като попадащи в обхвата на общата търговска политика¹⁵. Дори и да се установи, че основният акцент на регулаторното съдържание на предложението попада в обхвата на общата търговска политика, според ПСС три категории от предложените мерки трябва да бъдат разгледани допълнително, преди да може да се установи дали те могат да бъдат част от предложената рамка, приета съгласно член 207, параграф 2 от ДФЕС.

¹³ Тези цели се подкрепят и от член 3, параграф 5 от ДЕС, съгласно който „[в] отношенията си с останалата част от света Съюзът утвърждава и насърчава своите ценности и интереси и допринася за защитата на своите граждани. Той допринася за (...) свободната и справедлива търговия, (...) стриктното спазване и развитието на международното право (...)“.

¹⁴ Това се отнася за мерките, посочени в букви а), б), в), д), е), ж) и и).

¹⁵ Това се отнася за мерките, посочени в букви г), й) и к).

По отношение на достъпа до пазарите на обществени поръчки на Съюза за стоки и услуги от трети държави вж. становище на ПСС от 6 декември 2012 г., 17407/12. По отношение на ограниченията върху регистрациите и разрешенията съгласно законодателството в областта на химикалите или законодателството в областта на санитарните и фитосанитарните мерки, представляващи мерки, свързани с достъпа до пазара, вж. становище 2/15, пак там, точка 44.

23. Тези три категории мерки са: първо, изпълнение¹⁶ на приложимите международни задължения по отношение на свързани с търговията аспекти на правата върху интелектуалната собственост и налагане на ограничения върху защитата на подобни права върху интелектуалната собственост или на търговското им използване по отношение на носители на права, които са граждани на съответната трета държава (буква з)); второ, изпълнение на приложимите международни задължения и налагане на ограничения върху достъпа до финансирани от Съюза научноизследователски програми или изключване от такива програми (буква л)); и трето, мерки за определяне на физически или юридически лица, свързани с правителството на съответната трета държава, и на такива лица, които „освен това са причинили или са участвали в икономическата принуда или са били свързани с нея“ (член 8), включително правото на операторите от Съюза, засегнати от мерките на третата държава, да искат от определените лица обезщетение за вредите.
24. Първо, що се отнася до мерки във връзка със свързани с търговията аспекти на правата върху интелектуалната собственост¹⁷, Съдът е постановил в своето становище относно Споразумението между ЕС и Сингапур, че „стандарти на закрила на правата върху интелектуална собственост, отличаващи се с известна еднородност, на оператори от ЕС и въпросната трета държава допринасят за участието [на предприемачите от ЕС и въпросната трета държава] при равни условия в свободната търговия със стоки и услуги“¹⁸ и е заключил, „че с оглед на основополагащото значение (...), което защитата на правата върху интелектуална собственост заема в търговията със стоки и услуги като цяло, и в частност в борбата с незаконната търговия, разпоредбите на глава 11 от предвиденото споразумение могат да имат преки и непосредствени последици за търговията между Съюза и Република Сингапур“¹⁹.

¹⁶ В приложението се прави позоваване на „спиране на изпълнението на приложимите международни задължения“, което не е правилно от терминологична гледна точка и във всеки случай този въпрос не може да бъде решен в съответствие с предложената процедура. Спирането на прилагането на международно споразумение между Съюза и трета държава или на части от него е възможно единствено в съответствие с процедурата, предвидена в член 218, параграф 9 от ДФЕС, или съгласно процедура, договорена в съответствие с член 218, параграф 7 от ДФЕС.

¹⁷ Следва да се отбележи, че мерките, предложени по тази точка, имат по-широк обхват от мерките по член 5, буква а) и буква б) от Регламент (ЕС) 2015/1843 за установяване на процедури на Съюза в областта на общата търговска политика с оглед гарантиране на упражняването от Съюза на правата, които са му предоставени съгласно правилата за международна търговия, по-специално тези, които са установени под егидата на Световната търговска организация (ОВ L 272, 16.10.2015 г.), които са ограничени до правата върху интелектуалната собственост, предоставени от институция или агенция на Съюза и валидни в целия Съюз.

¹⁸ Становище 2/15, точки 122—123.

¹⁹ пак там, точка 127.

25. Съответните разпоредби на горепосоченото споразумение представляват пример за приложими международни задължения, които съгласно предложението Съюзът може да реши да не изпълнява като мярка за противодействие, ако въпросната държава откаже да се въздържа да упражнява икономическа принуда. Следователно такива мерки — по принцип — също имат преки и непосредствени последици за търговията между Съюза и съответната трета държава, както е установено в посочената по-горе съдебна практика (вж. точка 20), доколкото *„се вписват в контекста на нейната либерализация [и са] неразделна част от системата на СТО“*, макар и целта им да е да ограничат търговията, а не да я улеснят²⁰.
26. Това заключение обаче не може да се прилага по отношение на мерки, представляващи неизпълнение на задължения, свързани със защитата на правата върху интелектуалната собственост или тяхното търговско използване в контекста на споразумение, което не е свързано с търговията, като например Маракешкия договор, който улеснява достъпа до публикувани произведения за слепи хора, лица с нарушено зрение или с други увреждания, които не позволяват четенето на печатни материали²¹. Спирането на изпълнението на задълженията по споразумения, които не са свързани с търговията, *„би довел[о] до прекомерно разширяване на приложното поле на общата търговска политика, причислявайки към нея правила, които нямат специфична връзка с международната търговия“*²².

²⁰ Вж. *становище 3/15*, пак там, точка 79.

²¹ Приет е от Световната организация за интелектуална собственост (СОИС) на 27 юни 2013 г. и по отношение на него Съдът е постановил в своето становище 3/15, че той не попада в обхвата на общата търговска политика.

²² *Становище 3/15*, пак там, точка 85. На това основание Съдът е отхвърлил твърдението на Комисията, че само неимуществените права са изключени от понятието за търговски аспекти на интелектуалната собственост.

27. Освен това налагането на самостоятелни ограничения на защитата на правата върху интелектуалната собственост или на тяхното икономическо използване по отношение на съществуващите носители на права от съответната трета държава повдига въпроса за евентуално противоречие с международното право в областта на правата на човека или с Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). Фактът, че ограниченията се отнасят само до свързаните с търговията аспекти на интелектуалната собственост, означава, че оттеглянето на закрилата ще възпрепятства или ще ограничи възможността на носителя на правото да извлича материални ползи от закриляния обект. Не може да се изключи намесата на Съюза в правата на интелектуална собственост, защитени като част от основното право на собственост (член 17, параграф 1 от Хартата и еквивалентните международни разпоредби²³).

Поради това ще се изисква внимателен анализ на равнището на акта за изпълнение, за да се гарантира, че ограничението, свързано със съществуващите носители на права, е сведено до упражняването на правата, зачита основното съдържание на тези права и спазва принципа на пропорционалност, тъй като е необходимо и действително отговаря на признати от Съюза цели от общ интерес (член 52, параграф 1 от Хартата).

28. При спазване на горните съображения, които следва да бъдат изяснени по подходящ начин в постановителната част на предложението като част от съществените елементи, които следва да зададат рамката и насоките за упражняването на изпълнителните правомощия, мерките, посочени в буква з) от приложение I към предложението, могат да бъдат приети на основание член 207, параграф 2 от ДФЕС.

²³ Вж. също член 27 от Всеобщата декларация за правата на човека, както и член 15, параграф 1, буква в) от Международния пакт за икономически, социални и културни права.

29. Второ, що се отнася до мерките, свързани с достъпа до финансиране от Съюза научноизследователски програми, ПСС припомня, че приемането на правила, уреждащи научноизследователските програми на Съюза, представлява дейност на Съюза съгласно Договорите в областта на научните изследвания и технологичното развитие, за която съгласно член 179, параграф 3 от ДФЕС трябва да се вземат и изпълняват решения в съответствие с разпоредбите на дял XIX от ДФЕС²⁴.

Тази уредба може да включва правила относно ограниченията за достъп до изследователски програми на Съюза на трети държави или субекти, установени в трети държави или контролирани от субекти на трети държави, или за изключването им от такива програми²⁵. В член 186 от ДФЕС се уточнява също, че при осъществяването на многогодишната рамкова програма Съюзът „*може да предвиди сътрудничество при осъществяването на научните изследвания, технологичното развитие и демонстрационните дейности с трети държави или международни организации*“ и че „*[п]одробните условия на това сътрудничество могат да бъдат включени в споразумения между Съюза и третите заинтересовани страни*“.

²⁴ Регламент (ЕС) 2021/695 на Европейския парламент и на Съвета от 28 април 2021 г. за създаване на Рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт Европа“, за определяне на нейните правила за участие и разпространение на резултатите и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1290/2013 и (ЕС) № 1291/2013 (ОВ L 170, 12.5.2021, стр. 1) (наричан по-нататък „Регламентът за „Хоризонт Европа““) бе приет на следните правни основания: член 173, параграф 3, член 182, параграф 1, член 183 и член 188, втора алинея от ДФЕС.

²⁵ Например в член 22, параграф 5 от Регламента за „Хоризонт Европа“, рамковата програма за научни изследвания съгласно настоящата многогодишна финансова рамка, се предвижда че „*[п]ри действията, които са свързани със стратегически активи и интереси на Съюза, както и с неговата независимост и сигурност, работната програма може да предвижда възможност участието да е ограничено само до правни субекти, които са установени само в държавите членки, или до правни субекти, които са установени в конкретни асоциирани или други трети държави в допълнение към държавите членки. Ограничаването на участието на правни субекти, установени в асоциирани държави, които са членове на ЕИП, съответства на реда и условията, определени в Споразумението за ЕИП. Поради надлежно обосновани и изключителни причини, за да се гарантира защитата на стратегическите интереси на Съюза и неговите държави членки, работната програма може също така да изключи от участие в отделни покани за представяне на предложения правни субекти, установени в Съюза или в асоциирани държави, контролирани пряко или непряко от неасоциирани трети държави, или правни субекти на неасоциирани трети държави, или да обвърже участието им с условия, определени в работната програма*“.

В предложението не се обяснява по какъв начин тази мярка може да се отнася до търговията и на какво основание е включена в списъка на възможните мерки. В него също така не се разглеждат подробно съответните съществуващи научноизследователски програми.

30. Изглежда, че нито изпълнението на приложимите международни задължения, които Съюзът е поел в областта на научните изследвания, нито налагането на самостоятелно ограничение на достъпа до научноизследователски програми на Съюза могат да се разглеждат като конкретно свързани с международната търговия, дори да се разглеждат в контекста на търговските отношения с въпросната трета държава.

Въпреки че е възможно тези мерки да принудят третата държава да отмени принудителните си мерки, свързани с търговията, и следователно в крайна сметка да възстанови търговията, последиците от тези мерки за търговията не биха били преки и непосредствени, както е установено в посочената по-горе съдебна практика (вж. точка 20), а непреки и далечни. Освен това приемането на тези мерки като попадащи в обхвата на общата търговска политика би могло да се счита за „[водещо] до прекомерно разширяване на приложното поле на общата търговска политика, причислявайки към нея правила, които нямат специфична връзка с международната търговия“²⁶ и би могло да лиши съответните разпоредби на Договора относно други области на компетентност на Съюза (в случая в областта на научните изследвания и технологичното развитие) от полезното им действие²⁷.

31. Поради това мерките, посочени в буква л) от приложение I към предложението, не могат да бъдат приети на основание член 207, параграф 2 от ДФЕС и тази буква следва да бъде заличена от него.
32. Същевременно мерки като предложените в приложение I, буква л) биха могли да бъдат приети от Съюза в съответствие с приложимите правила и процедури, уреждащи участието в научноизследователски програми на Съюза.

²⁶ Становище 3/15, пак там, точка 85.

²⁷ Вж. също становище на Съда от 6 декември 2001 г., *становище 2/00 (Протокол от Картахена по отношение на биологичната безопасност)*, EU:C:2001:664, точка 40, от което става ясно, че общата търговска политика няма приоритет пред други области на компетентност на Съюза.

Член 7, параграф 1 от предложението вече съдържа позоваване на други възможни рамки, в които биха могли да се предприемат ответни мерки²⁸. Това би могло да е от значение и за спирането или прекратяването на участието в научноизследователските програми²⁹ или за спирането на двустранното сътрудничество с трети държави в областта на научните изследвания. Различните видове ответни мерки, които могат да бъдат взети на основание на съответните разпоредби от действащата правна рамка на Съюза в областта на научните изследвания, биха могли да бъдат илюстрирани в съображенията.

²⁸ В предложението не се обяснява какъв вид действие предвижда Комисията съгласно тази разпоредба. От нейното съобщение относно мерки в обхвата на правомощията на Комисията, които тя може да приеме, когато прецени съгласно Регламента на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на Съюза и неговите държави членки от икономическа принуда от страна на трети държави, че Съюзът трябва да предприеме ответни мерки за противодействие на мярка за икономическа принуда на трета държава (COM(2021) 774 final), обаче следва, че тя обмисля възможностите за предприемане на следните видове действия: непоемане на нови финансови ангажименти на Съюза за програми или фондове съгласно условията на съответната процедура за изпълнение на бюджета; противопоставяне на нови операции по финансиране, когато това е допустимо съгласно споразумението между Съюза, представляван от Комисията, и субекта, на когото е възложено непрякото управление на програмата; въздържане от предлагане на нова макрофинансова помощ за съответната трета държава съгласно членове 209, 212 и 213 от ДФЕС и спиране или отмяна на плащанията по текущи операции в съответствие с приложимите споразумения; спиране или прекратяване, когато това е допустимо, на действието на споразуменията за финансов принос или гаранция между Комисията, от името на Съюза, и упълномощените субекти на съответната трета държава или посоченото лице; подходящи мерки, включително спиране на действията, финансирани съгласно Регламент (ЕС) 2021/947 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юни 2021 г. за създаване на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество – Глобална Европа или съгласно Регламент (ЕС) 2021/1529 на Европейския парламент и на Съвета от 15 септември 2021 г. за създаване на Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП III) или техните последващи инструменти. Тя обмисля също така възможността за предприемане на следните мерки по отношение на финансирането от Европейската инвестиционна банка или Европейската банка за възстановяване и развитие: приемане на отрицателни становища относно заявленията за финансиране до Европейската инвестиционна банка; и препоръчване на директора на Съвета на Европейската банка за възстановяване и развитие, представляващ Съюза, да гласува против одобряването на финансирането.

²⁹ Например на 3 март 2022 г. Комисията обяви, че след руската военна агресия е решила да спре подготовката на споразумение за отпускане на безвъзмездни средства за четири проекта по програма „Хоризонт Европа“, в които участват пет руски научноизследователски организации. Подписването на всякакви нови договори беше спряно до второ нареждане. Тя също така реши да преустанови всякакви плащания към руски образувания по съществуващи договори. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_1528]

33. Трето, що се отнася до член 8 от предложението, който предвижда възможност за приемане на мерки с индивидуален характер и създава право на иск за обезщетение на вреди, на първо място е важно да се отговори на опасенията, изразени от някои делегации по отношение на възможното припокриване с ограничителните мерки, приемани при осъществяването от страна на Съюза на неговата обща външна политика и политика на сигурност (ОВППС).
34. Фактът, че някои разпоредби приличат на правила, които Съюзът има право да приема при осъществяването на своята ОВППС, сам по себе си не е пречка за приемането на подобни мерки при осъществяването на друга политика на Съюза, при условие че приемането на такива мерки зачита границите на компетентността, предоставена на Съюза в тази област на политиката, и спазва така наречената „клауза за незасягане“ „, т.е. *„не засяга прилагането на процедурите и съответния обхват на правомощията на институциите, предвидени в Договорите с оглед упражняването на областите на компетентност на Съюза съгласно [дял V, глава 2 от ДЕС“*, т.е. в рамките на ОВППС (член 40, параграф 2 от ДЕС).

35. Съдът изрично е потвърдил, че предвид формулировката на член 29 от ДЕС³⁰ и на други специфични разпоредби, свързани с ОВППС, Съветът разполага с правомощието да приема решения, *„които са от естество да изменят пряко [...] положение[то] на частноправни субекти“*. Съдът е постановил че, *„понятието „позиция на Съюза“ може да бъде тълкувано широко, при което [...] могат по-конкретно да бъдат приети на основание член 29 от ДЕС не само програмните актове или обикновените изразени намерения, но и решенията, предвиждащи мерки, които са от естество да изменят пряко правното положение на частноправни субекти. Това впрочем е потвърдено в текста на член 275, втора алинея от ДФЕС“*³¹³².

Член 275 от ДФЕС съдържа позоваване на контрола за законосъобразност на *„решенията, предвиждащи ограничителни мерки спрямо физически или юридически лица и приети от Съвета на основание глава 2 на дял V от Договора за Европейския съюз“*.

36. Очевидно е, че подобно широко право на преценка не произтича от текста на членове 206 и 207 от ДФЕС. Поради това е необходимо да се провери дали мерките, посочени в член 8 от предложението, имат необходимата специфична връзка с международната търговия, както е посочено в практиката на Съда (вж. точка 20 по-горе), и следователно могат да бъдат приети на предложеното правно основание.

³⁰ Съгласно член 29 от ДЕС *„Съветът приема решения, които определят подхода на Съюза по отделен въпрос от географско или тематично естество“*.

³¹ Решение от 27 февруари 2014 г., *Ahmed Ezz/Съвет и Комисия*, T-256/11, EU:T:2014:93, точка 42, потвърдено във въззивното производство C-220/14 P, EU:C:2015:147.

³² Вж. също решение от 28 март 2017 г., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, точка 88: *„От членове 24 от ДЕС и 29 от ДЕС следва, че по общо правило Съветът трябва с единодушие да определя предмета на ограничителните мерки, които Съюзът приема в областта на ОВППС. С оглед на широкия обхват на целите и задачите на ОВППС, прогласени в член 3, параграф 5 от ДЕС, в член 21 от ДЕС и в специалните разпоредби в областта на ОВППС, по-конкретно в членове 23 от ДЕС и 24 от ДЕС, при определянето на този предмет Съветът разполага с широка свобода на преценка“*.

37. Формулировката на критериите за определяне в член 8 от предложението, в който се посочват физически и юридически лица, „*свързани с правителството на съответната трета държава*“, е отворена и много широка. Съгласно този критерий би било възможно да бъдат определени всякакви физически или юридически лица, включително тези, които не извършват търговия между Съюза и съответната трета държава или също каквато и да е конкретна икономическа дейност, например правителствени служители или министри. Според ПСС връзката с търговията на мерки, с които се определя физическо или юридическо лице в положение на влияние и което следователно теоретично би могло чрез упражняването на такова влияние да постигне премахването на мерките за икономическа принуда от съответната трета държава, е твърде слаба, за да отговори на необходимия стандарт за специфична връзка с търговията, установен от Съда. Макар да е възможно да се твърди, че подобна мярка би имала за цел да насърчи, улесни или уреди търговията, изглежда практически невъзможно да се заключи, че такава мярка би имала „*преки и непосредствени последици за търговията*“ между Съюза и въпросната трета държава, както изисква съдебната практика (вж. точка 20 по-горе). В най-добрия случай последиците биха били само потенциални, обусловени от успешното упражняване на влияние върху правителството на третата държава, и следователно непреки и далечни³³.

³³ Би било възможно обаче да се определят такива лица за постигането на същите цели, като част от ОВППС, на основание актове, приети съгласно член 29 от ДЕС и член 215 от ДФЕС.

38. Положението би било различно за мерки, приети срещу икономически оператори, свързани с правителството, т.е. физически или юридически лица или образувания, участващи в международна търговия или търговски дейности. В такива случаи изглежда възможно да се твърди, че търговските мерки, посочени в приложение I – доколкото могат да се прилагат за определено лице – биха ограничили достъпа до пазара на Съюза и следователно биха имали за цел да регулират (т.е. ограничават) търговията и биха имали пряко и непосредствено въздействие върху него, тъй като биха възпрепятствали този достъп и в резултат на това биха намалили търговията със съответната държава.
39. Следователно, макар да може да се счита, че мерките за определяне на икономически оператори, свързани с правителството на трета държава, имат пряко и непосредствено въздействие върху търговията и могат да бъдат приети съгласно член 207, параграф 2 от ДФЕС, същото не се отнася за мерките за определяне само на физическо или юридическо лице, свързано с правителството на трета държава. За да се запази възможността за такова определяне, критериите за спазване на изискването за специфична връзка с международната търговия трябва да бъдат уточнени, а категориите лица и критериите, по които те биха могли да бъдат определени, трябва да бъдат изяснени в постановителната част на самото предложение като част от основните елементи, които следва да уреждат и направляват упражняването на изпълнителните правомощия, а не само в акта за изпълнение, както е предвидено в предложението³⁴.

³⁴ Член 8, параграф 3 от предложението оставя значителна свобода на преценка на Комисията при разглеждането на „всички приложими критерии“.

40. Що се отнася до разпоредбата, предоставяща правото да се търси обезщетение от определени лица, които са „причинили или участвали в икономическата принуда или са били свързани с нея“ (член 8, параграф 2, буква б) от предложението), Правната служба на Съвета припомня, че Регламент № 2271/96 на Съвета от 22 ноември 1996 г. (Блокиращият регламент)³⁵, който предвижда подобно право съгласно правото на Съюза, не е приет единствено на правно основание в областта на търговията (член 113 от ДЕО, понастоящем член 207 от ДФЕС), но и въз основа на членове 73в и 235 от ДЕО (понастоящем членове 64 и 352 от ДФЕС)³⁶. Тогава ПСС стигна до заключението, че именно член 235 от ДЕО позволява приемането на мерките, посочени в членове 4, 5 и 6 от Блокиращия регламент³⁷.
41. Що се отнася обаче до членове 5 и 6 от раздел III, озаглавен „Санкции и правови мерки“, от Европейската конвенция за правната защита на услуги, основаващи се на или състоящи се от достъп под условие, които се отнасят до мерки за изземване и конфискация, Съдът е постановил, че поначало *„целта на тези разпоредби е да се гарантира ефикасната правна защита на услугите, базирани на условен достъп“* и да *„допринасят за постигането на основната цел на обжалваното решение“* и следователно могат да бъдат част от споразумението, което преследва основно цел, която има специфична връзка с общата търговска политика³⁸.

³⁵ Регламент № 2271/96 на Съвета от 22 ноември 1996 г. относно защитата срещу последиците от извънтериториалното прилагане на законодателство, прието от трета държава, и действията, предприети на основание това законодателство или произтичащи от него (ОВ L 309, 29.11.1996 г., стр. 1). Съгласно член 6, „[н]икое лице, посочено в член 11, което упражнява дейност, посочена в член 1, няма право на обезщетение за вредите, включително съдебните разноски, претърпени от тях вследствие прилагането на законите, посочени в приложението, или вследствие на действия, които са предприети на основание тези закони или произтичат от тях“.

³⁶ Становище на ПСС от 21 октомври 1996 г., док. 10845/96. Вж. също становище на ПСС от 24 октомври 2001 г., док. 13173/01, точка 7.

³⁷ През 1992 г., т.е. преди включването в ДЕО на членове 301 и 60, Регламент (ЕИО) № 3541/92, с който се забранява удовлетворяването на претенции на Ирак по отношение на договори и сделки, чието изпълнение е засегнато от мерките, предприети от Съвета за сигурност на ООН съгласно Резолюция 661 (1990) и свързаните с нея резолюции (ОВ L 361, 10.12.1992 г., стр. 1), също е приет въз основа на предишния член 235 (а не само на член 113 от ДЕО). Въпреки това правното основание на мерките по Регламент (ЕИО) № 2340/90 (ОВ L 213, 9.8.1990 г.) и Регламент (ЕИО) № 3155/90 (ОВ L 304, 1.11.1990 г.), предприети от Общността за предотвратяване на търговията между Общността и Ирак, беше единствено в областта на търговията (тогавашният член 113 от ЕИО).

³⁸ Решение от 22 октомври 2013 г., *Комисия/Съвет*, Дело C-137/12, EU:C:2013:675, точки 70, 71 и 76.

42. Следователно, доколкото тази мярка има за цел да улесни ефективната правна защита на операторите от Съюза, засегнати от мерките за икономическа принуда на третата държава, тя спомага за постигането на целта на инструмента, т.е. борбата с икономическата принуда от страна на трети държави. Следователно тя може да бъде приета на основание член 207, параграф 2 от ДФЕС.
43. Накрая, важно е да се припомни, че в съответствие с императивния характер на клаузата за незасягане (член 40, параграф 2 от ДЕС) упражняването на правомощия в областта на общата търговска политика не следва да засяга евентуалното упражняване на компетентността на Съюза в областта на ОВППС, включително при преследването на същите цели или приемането на подобни мерки. Поради това в текста на предложението следва да се поясни, че този инструмент не засяга правомощията на Съюза в рамките на ОВППС.
44. Следователно разглеждането на целта и съдържанието на предложението по-горе потвърждава, че предложението представлява рамка за прилагането на общата търговска политика, доколкото позволява на Съюза да реагира срещу мерките за икономическа принуда, предприети от трета държава, които засягат търговията или инвестициите, чрез мерки, попадащи в обхвата на общата търговска политика. Това се отнася за всички предложени мерки, с изключение на мерките, свързани с научноизследователските програми на Съюза, и мерките, позволяващи определянето на лица, които не участват пряко в международната търговия.

В. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ

і) Принципи

45. Член 13, параграф 2 от ДЕС гласи, че всяка институция на Съюза действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите, в съответствие с процедурите, условията и целите, предвидени в тях. Тази разпоредба отразява принципа на институционален баланс, характеризиращ институционалната структура на Съюза, който предполага, че всяка институция упражнява своите правомощия при зачитане на правомощията на останалите институции ³⁹.
46. Що се отнася до правомощията на Съвета, член 16, параграф 1, второ изречение от ДЕС гласи, че той осъществява функции по определяне на политиките и координиране, в съответствие с условията, предвидени в Договорите. Що се отнася по-конкретно до външната дейност на Съюза, член 16, параграф 6, трета алинея от ДЕС предвижда, че Съветът по външни работи разработва външната дейност на Съюза в съответствие със стратегическите насоки, определени от Европейския съвет, и осигурява съгласуваност в дейността на Съюза. Освен това член 26, параграф 2, първа алинея от ДЕС гласи, че Съветът разработва общата външна политика и политика на сигурност и приема решенията, необходими за определянето и прилагането на тази политика въз основа на общите насоки и стратегическите направления, определени от Европейския съвет.
47. Относно правомощията на Комисията член 17, параграф 1 от ДЕС предвижда, че тя допринася за общия интерес на Съюза и предприема подходящи инициативи в тази насока, осъществява функции по координиране, изпълнение и управление съобразно условията, предвидени в Договорите, и осигурява външното представителство на Съюза с изключение на общата външна политика и политика на сигурност и на другите предвидени в Договорите случаи.

³⁹ Вж. решение от 28 юли 2016 г., *Съвет/Комисия (Swiss MoU)*, C -660/13, EU:C:2016:616, точки 31 – 32, и посочената в него съдебна практика.

48. Съгласно член 21, параграф 3, втора алинея от ДЕС задължението да *„следи за съгласуваност между различните области на външната дейност на [Съюза], както и между тези области и другите си политики“* е задължение на Съвета и на Комисията, подпомагани от върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, които трябва да *„си сътрудничат за тази цел“*⁴⁰.
49. Освен това в съдебната практика е установено, че сключването на необвързващи инструменти с трети държави или международни организации попада в правомощията на Съвета за определяне на политиките⁴¹, докато сключването на правно обвързващи споразумения с трети държави или международни организации попада в обхвата на правомощията на Съвета за изготвяне на договори в съответствие с членове 207 ДФЕС и 218 от ДФЕС.

ii) Анализ

50. Съгласно предложения механизъм (член 4 от предложението, вж. точка 11 по-горе) Комисията самостоятелно, без каквото и да било участие на Съвета, ще бъде оправомощена да определя дали мярката на трета държава представлява икономическа принуда. Подобно решение на Комисията би имало редица последици в международен план, както политически, така и правни.
51. Първо, съгласно предложението такова решение би породило задължение за Комисията да уведоми съответната трета държава, да поиска от нея да прекрати икономическата принуда и, когато е целесъобразно, да поправи вредата, нанесена на Съюза или неговите държави членки. Второ, Комисията ще трябва да се ангажира със съответната трета държава, *„да се стреми да постигне прекратяване на икономическата принуда, като повдига въпроса и на всеки съответен международен форум“* и *„да започне консултации, сътрудничество и координация с всяка друга държава, включително по отношение на координацията за прекратяване на принудата“* (членове 5 и 6 от предложението, вж. точка 12 по-горе).

⁴⁰ Също така, съгласно член 26, параграф 2, втора алинея от ДЕС *„Съветът и върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност следят за единството, съгласуваността и ефикасността на действията на Съюза.“*

⁴¹ Дело C-660/13, пак там, точки 40 – 42. Договорености между генералните секретари относно необвързващите инструменти, 15367/17.

И накрая, Комисията може да вземе решение за определяне на възможни ответни мерки на Съюза като крайна мярка, чрез акт за изпълнение в съответствие с (обикновената) процедура по разглеждане (член 7 от предложението, вж. точки 13–15 по-горе), съгласно която, в случай на липса на становище от страна на комитета, Комисията може независимо от това да приеме акта за изпълнение⁴². Комисията също така ще бъде оправомощена, а в някои случаи ще бъде задължена, по силата на предложения член 10, да изменя, спира прилагането и прекратява мерките.

52. В предложението се предвижда, че задължението на Комисията да информира Европейския парламент и Съвета за по-нататъшния развой се задейства едва след като Комисията установи, че е налице икономическа принуда, и след като е установила сътрудничество със съответната трета държава (член 5, параграф 3). Подобно задължение към двете институции е предвидено и по отношение на оценката на мерките, предприети по време на процеса на преразглеждане (член 10, параграф 1).

Поради това предложението предвижда Съветът да бъде информиран само *ex post* и го поставя наравно с Европейския парламент. По отношение на участието на държавите членки, предложението предвижда прилагането на процедурата на комитет (обикновена процедура по разглеждане) само на етапа на приемане от Комисията на „ответните мерки на Съюза“ (член 7 от предложението).

⁴² Регламентът относно процедурата на комитет (Регламент № 182/2011, ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13) също предвижда по-стриктна процедура, т.нар. процедура за разглеждане съгласно клаузата за липса на становище, съгласно която, в случай че комитетът не е предоставил становище, Комисията не може да приеме акта за изпълнение (вж. член 5, параграф 4, буква б) от Регламента относно процедурата на комитет).

53. Първо, важно е да се отбележи, че констатацията за наличие на икономическа принуда от страна на трета държава се основава на принципа на ненамеса и се формулира съгласно международното обичайно право^{43, 44}. Според Съда *„принципът на международното обичайно право не се отличава със същата степен на точност като при разпореда на международно споразумение“*⁴⁵. Точното определение за принуда и следователно за неразрешена намеса все още не е напълно изяснено в международното право. Освен това, въпреки че ответните мерки като такива се считат за законосъобразни съгласно международното обичайно право, индивидуалните изисквания и процедури за това често се обект на дебат и са по-малко ясни.

Предложението отчита това, когато в съображение 5 се споменава желанието *„Съюзът да допринесе за създаването, разработването и изясняването на международни рамки за предотвратяване и премахване на ситуацията на икономическа принуда“*. Това отличава действията на Съюза съгласно предложената рамка от действията, предприети в контекста на подробна многостранна регулаторна рамка, каквато е например тази на СТО⁴⁶.

⁴³ Вж. съображение 3 и член 2, параграф 2, както и доклада за оценка на въздействието, в който на стр. 8 се посочва забраната на определени форми на намеса в дейността на друг субект на международното право, когато те не се основават на международното право са, като в подкрепа на това са цитирани две академични статии.

⁴⁴ Отговорът на Съюза ще е съобразен, доколкото е необходимо, и с правилата на международното право относно отговорността на държавите за техните неправомерни действия в международен план, формулирани чрез кодификация и постепенно развитие в проекта за разпоредбите относно отговорността на държавите за неправомерни действия в международен план, приети от Комисията по международно право на нейната петдесет и трета сесия. *Годишник на Комисията по международно право, 2001 г., том II, част втора*.

⁴⁵ Решение на Съда от 7 април 2022 г., *United Airlines*, C-561/20, EU:C:2022:266, точка 51.

⁴⁶ Вж. Регламент (ЕС) 2015/1843 (ОВ L 272 16.10.2015 стр. 1), съгласно който Комисията е оправомощена да действа с оглед гарантиране упражняването на правата на Съюза съгласно правилата за международна търговия, по-специално онези от тях, които са установени под егидата на Световната търговска организация. Регламент (ЕС) 2015/1843, ОВ L 272, 16.10.2015 г., стр. 1.

54. Второ, решение, с което се установява, че трета държава извършва икономическа принуда, ще окаже въздействие върху отношенията между Съюза и съответната трета държава и ще представлява отделно „действие на Съюза на международната сцена“ по смисъла на член 21, параграф 1 от ДЕС в контекста на правна среда, която е значително по-малко предвидима от тази, която се урежда от правилата за международна търговия. По своята същност едно такова решение ще формира политиката на Съюза по отношение на определена трета държава и ще направлява външната му дейност, което неизбежно ще породи последици за прилагането на ОВППС по отношение на тази държава.
55. Вземането на решение, с което се установява наличието на икономическа принуда от страна на трета държава в област, за която Съюзът е компетентен, очевидно „изисква да се направи преценка на интересите на Съюза⁴⁷(...) в рамките на отношенията му със съответната трета държава и съвместяване на различните интереси в тези отношения,“, ако си послужим с формулировката от практиката на Съда⁴⁸. В съответствие с тази съдебна практика подобна оценка следва да бъде извършена от Съвета в съответствие с правомощията, които Договорите му предоставят в областта на външната дейност на Съюза.
56. Поради това Съветът следва да участва в установяването на наличие на икономическа принуда от съответната трета държава. Това участие би могло да се осъществи в различни форми или да бъде с различна степен на интензивност. Съветът е този, който трябва да избере предпочитания от него вариант при обсъждането на предложението.

⁴⁷ Интересите на Съюза за тази цел трябва да се разграничават от понятието за интереси на Съюза, посочено в членове 9 и 11 от предложението, което, както е обяснено от Комисията, се отнася основно до конкретни икономически интереси и предполага да се вземат предвид интересите на лицата, спрямо които се прилагат принудителните мерки на третата държава, от една страна, и тези, които могат да бъдат засегнати от възможните ответни мерки на Съюза, от друга страна.

⁴⁸ Вж. точка 39 от съдебното решение по *Swiss MoU*, дело C-660/13.

57. Първият начин за включване на Съвета при определянето на трета държава като предприемаща мерки за икономическа принуда би могъл да бъде да се предоставят изпълнителни правомощия на Съвета в съответствие с член 291, параграф 2 от ДФЕС. В този член се предвижда, че „[к]огато са необходими еднакви условия за изпълнение на правно обвързващите актове на Съюза, тези актове предоставят изпълнителни правомощия на Комисията, или, в някои специфични и надлежно обосновани случаи, както и в случаите, предвидени в членове 24 и 26 от [ДЕС], на Съвета“ (подчертаването е добавено).
58. Поради това предоставянето на такива изпълнителни правомощия на Съвета следва да бъде обосновано в съображенията на предложението. Като се има предвид, че тези изпълнителни правомощия биха могли да бъдат ограничени до установяването на наличие на икономическа принуда, изискванията по член 291, параграф 2 от ДФЕС за надлежно обосноваване и ограничаване на предоставянето на правомощията до специфични случаи биха били изпълнени. Освен това необходимостта от зачитане на правомощията на Съвета във връзка с външната дейност на Съюза, включително необходимостта да се осигури съгласуваност, например, между възможните мерки в областта на ОВППС и ответните мерки на Съюза съгласно предложението, би предоставила еднакво валиден довод за предоставянето на такива изпълнителни правомощия на Съвета.
59. Когато действа съгласно оправомощаване, предвидено във вторичното законодателство, Съветът не действа „по силата на Договорите“, поради което законодателят запазва голяма свобода на преценка по отношение на процедурните условия за упражняване на изпълнителните правомощия на Съвета. Съдът е постановил, че „законодателят на ЕС има възможността да определи за приемането на разпоредбите за прилагане на основните регламенти да бъде използвана процедура, различна от тази следвана при приемането на основния регламент“ (неофициален превод)⁴⁹. Поради това и както вече беше изяснено от ПСС, приложимата процедура би могла да бъде съобразена с обстоятелствата, за да се гарантира бързина и ефективност, при условие че редът и условията не нарушават баланса на правомощията между институциите, не променят разпределението на правомощията между членовете на институциите или не засягат основните им прерогативи⁵⁰.

⁴⁹ Вж. решение от 16 февруари 2022 г., *Полиа/Парламент и Съвет*, С -157/21, EU:C:2022:98, точка 307 и посочената в него съдебна практика. Вж. също становището на ПСС от 25 октомври 2018 г., док. 13593/18, точка 49, и посочената в него практика на съзаконодателите.

⁵⁰ Вж. становището на ПСС от 25 октомври 2018 г., пак там., точка 48.

60. По този начин в рамките на изпълнителните правомощия, предоставени на Съвета, би могло да се предвиди той да действа въз основа на предложение на Комисията, която вече да е разгледала мерките на третата държава в светлината на критериите, определени в предложения регламент. След това Съветът би приел акта за изпълнение с квалифицирано мнозинство, както е посочено в член 16, параграф 4 от ДЕС. Би могло да се предвиди и обратно квалифицирано мнозинство, при което предложеният от Комисията акт за изпълнение се приема, освен ако в Съвета не се гласува с квалифицирано мнозинство против приемането. Би могло също така да се уточни, че Съветът може да измени предложението на Комисията с квалифицирано мнозинство⁵¹. В противен случай ще се прилагат обичайните правила съгласно член 293, параграф 1 от ДФЕС (т.е. ще се изисква единодушие в Съвета за изменение на предложението на Комисията, когато тя се противопостави на такова изменение).
61. Друг начин да се гарантира участието на Съвета би могъл да бъде чрез задължението на Комисията да се консултира със Съвета или да осигури неговото участие преди приемането на решението. Това би дало възможност на Съвета да прецени дали приемането на такова решение от Комисията би било в интерес на Съюза към конкретния момент, като се вземат предвид цялостните отношения със съответната трета държава. Консултация от този вид може да бъде придружена от задължение за Комисията да вземе предвид във възможно най-голяма степен мненията, изразени в рамките на Съвета, и да посочи причините за евентуално отклонение от мненията, изразени от Съвета.

⁵¹ Вж. Регламент (ЕС,Евратом) 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 г. относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза: „Съветът приема решението за изпълнение, посочено в параграф 9 от настоящия член в срок от един месец от получаването на предложението на Комисията. Ако възникнат извънредни обстоятелства, срокът за приемането на решението за изпълнение може да бъде удължен най-много с два месеца. За да се гарантира своевременното вземане на решение, Комисията упражнява правата си съгласно член 237 от ДФЕС, когато сметне това за целесъобразно. Съветът, като действа с квалифицирано мнозинство, може да измени предложението на Комисията и да приеме изменения текст с решение за изпълнение“. Правната осъществимост на този подход е потвърдена в решенията *Унгария/Парламент и Съвет*, C-156/21, EU:C:2022:97 и *Полша/Парламент и Съвет*, C-157/21, пак там.

Този подход би бил подобен на подхода, следван в Решението на Съвета от 2021 г. за сключване на Споразумението за търговия и сътрудничество между Съюза и Обединеното кралство, член 3, параграф 2 от което предвижда, че преди да предприеме определени мерки за спиране, коригиране, защита или възстановяване на баланса по отношение на Обединеното кралство, „Комисията своевременно предоставя пълна информация на Съвета за намерението си да приеме мерките [...], за да се даде възможност за пълноценен обмен на мнения в Съвета. Комисията взема предвид във възможно най-голяма степен изразените мнения. Когато е уместно, Комисията информира и Европейския парламент⁵².

62. Накрая, що се отнася до по-нататъшните стъпки след уведомяването на съответната трета държава, важно е да се припомни, че макар възможността за взаимодействие със съответната трета държава „с цел проучване на възможностите“ да попада в обхвата на прерогативите на Комисията за външно представителство, Комисията може да започне преговори със съответната трета държава от името на Съюза по инструмент, съдържащ обвързващи или необвързващи ангажменти, само с одобрението на Съвета⁵³. Във всеки случай отнасянето на въпроса до международна съдебна или арбитражна юрисдикция, чието решение би било обвързващо за страните, а следователно и за Съюза, винаги би изисквало сключването на международно споразумение съгласно процедурите, предвидени в член 218 от ДФЕС.
63. Съответно, с оглед на въздействието, което установяването на наличие на икономическа принуда от страна на трета държава би имало върху външната дейност на Съюза като цяло, и с оглед на факта, че предвиденото действие на Съюза излиза извън рамките на точна и стабилна международна правна рамка, Съветът следва да участва в самото установяване на наличието на икономическа принуда от съответната трета държава. Като се има предвид, че предложението поставя това установяване чрез правен акт в центъра на отговора на Съюза, ПСС предлага на Съвета да се предоставят изпълнителни правомощия за установяване на наличието на такава икономическа принуда. Като алтернатива може да се предвиди задължение за Комисията да осъществи предварително консултация или взаимодействие със Съвета по подобие на предишни механизми.

⁵² Вж. Решение (ЕС) 2021/689 на Съвета от 29 април 2021 г. (ОВ L 149, 30.4.2021 г., стр. 2).

⁵³ Може да се предположи, че детайлите на евентуално уреждане на спор по правило трябва да бъдат договорени в съвместен инструмент, било то в съответствие с договореностите за необвързващи инструменти, пак там, било съгласно процедурите, предвидени в член 218 от ДФЕС.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

64. Предвид изложеното по-горе ПСС смята, че:

- а) С оглед на целта и съдържанието си предложението попада в обхвата на общата търговска политика и може да бъде прието на основание член 207, параграф 2 от ДФЕС, при условие че се вземат предвид следните съображения.
- б) Налагането на самостоятелни ограничения върху защитата на правата върху интелектуалната собственост или тяхното търговско използване по отношение на носителите на права от съответната трета държава изисква пояснение в постановителната част на предложения инструмент, по-специално по отношение на защитата на основните права, като част от съществените елементи, които следва да зададат рамката и насоките за упражняването на изпълнителните правомощия.
- в) Мерките, които позволяват неизпълнение на приложимите международни задължения и налагането на ограничения върху достъпа до финансирани от Съюза научноизследователски програми или изключване от финансирани от Съюза научноизследователски програми, попадат извън обхвата на общата търговска политика и не могат да бъдат приети съгласно член 207, параграф 2 от ДФЕС. Действията в тази област следва да се предприемат в рамките на приложимата правна рамка, чрез която се осъществява политиката на Съюза в областта на научните изследвания.
- г) Мерките, които позволяват определянето на икономически оператори, свързани с правителството на трета държава, попадат в областта на общата търговска политика и могат да бъдат приети съгласно член 207, параграф 2 от ДФЕС. Текстът на предложението обаче трябва да бъде изяснен, за да се спази по-добре изискването за специфична връзка с международната търговия като част от съществените елементи, които следва да зададат рамката и насоките за упражняването на изпълнителните правомощия.

- д) С оглед на въздействието върху отношенията между Съюза и съответната трета държава и като се имат предвид правомощията на Съвета съгласно Договорите по отношение на външната дейност на ЕС, Съветът следва да участва в установяването на наличието на икономическата принуда от страна на трета държава.
- е) Такова участие на Съвета би могло да се постигне, като му се предоставят изпълнителни правомощия в съответствие с член 291, параграф 2 от ДФЕС, които да бъдат упражнявани по предложение на Комисията или след осъществяване от нейна страна на предварително задължително консултиране или взаимодействие със Съвета.
-