

Brusel 30. srpna 2022
(OR. en)

11943/22

LIMITE

JUR 561
POLCOM 104
COMER 99
IA 127
CODEC 1230

Interinstitucionální spis:
2021/0406(COD)

STANOVISKO PRÁVNÍ SLUŽBY¹

Odesílatel:	Právní služba
Příjemce:	Pracovní skupina pro obchodní otázky
Předmět:	Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně Unie a jejích členských států před hospodářským nátlakem třetích zemí – právní základ a institucionální aspekty

I. ÚVOD

1. Dne 10. prosince 2021 předložila Komise návrh nařízení o ochraně Unie a jejích členských států před hospodářským nátlakem třetích zemí (dále jen „návrh“)².

¹ Tento dokument obsahuje právní poradenství, na které se vztahuje ochrana podle čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise a které Rada Evropské unie nezpřístupnila veřejnosti. Rada si vyhrazuje veškerá práva podle zákona ohledně jakéhokoli nepovoleného zveřejnění.

² Dokument 14943/21.

2. Tento návrh byl předložen Pracovní skupině pro obchodní otázky a byl v jejím rámci projednán ve dnech 9. prosince 2021, 12. ledna 2022, 25. ledna 2022, 2. února 2022, 15. února 2022, 2. března 2022, 8. března 2022, 15. března 2022, 5. dubna 2022, 27. dubna 2022 a 3. května 2022. Ve dnech 17. května 2022, 1. června 2022 a 9. června 2022 projednala uvedená pracovní skupina kompromisní návrh předložený předsednictvím³. Ve dnech 28. června 2022 a 5. července 2022 projednala uvedená pracovní skupina druhý kompromisní návrh předložený předsednictvím⁴.
3. Během jednání byly vzneseny otázky ohledně právního základu navrhovaného Komisí, institucionálních aspektů navrhovaného rozhodovacího mechanismu a slučitelnosti návrhu s mezinárodním právem a pravidly WTO.
4. Na zasedáních konaných ve dnech 27. dubna a 17. května 2022 předložil zástupce právní služby Rady její právní stanovisko k právnímu základu a institucionálním aspektům návrhu. Na žádost uvedené pracovní skupiny jsou v tomto dokumentu dále písemně rozpracovány některé z připomínek, jež byly vzneseny ústně.

II. PRÁVNÍ ANALÝZA

5. V tomto stanovisku se bude nejprve zkoumat, zda je čl. 207 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) správným právním základem pro návrh (část A), a poté v něm budou analyzovány institucionální aspekty uvedeného návrhu (část B).

³ Dokument WK 6814/2022.

⁴ Dokument WK 9206/2022.

A. PRÁVNÍ ZÁKLAD

i) Cíl a obsah návrhu

6. Správný právní základ aktu Unie musí být zvolen v souladu s objektivními kritérii, která mohou být předmětem soudního přezkumu a mezi která patří zejména účel a obsah daného opatření⁵.
7. Podle ustálené judikatury vyžaduje volba správného právního základu identifikaci hlavního či převažujícího účelu nebo složky určitého opatření. Pokud opatření sleduje dvojí účel nebo má dvě složky a jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek lze identifikovat jako hlavní, zatímco druhý účel či druhá složka jsou pouze vedlejší, musí být dané opatření založeno na jediném právním základu, a sice na tom, který si vyžaduje hlavní nebo převažující účel nebo složka. Naopak v případě opatření, které sleduje najednou několik cílů nebo které má několik složek, které jsou nerozlučně spojeny, aniž je jedna vůči druhé vedlejší, musí se takové opatření výjimečně zakládat na různých odpovídajících právních základech. Soudní dvůr však také rozhodl, že dva nebo více právních základů použít nelze, jsou-li postupy stanovené každým z těchto základů vzájemně neslučitelné⁶.

⁵ Rozsudek ze dne 26. března 1987, *Komise v. Rada*, věc 45/86, EU:C:1987:163, bod 11; rozsudek ze dne 11. června 1991, *Komise v. Rada*, věc C-300/89, EU:C:1991:244, bod 10; posudek 2/00 (*Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti*) ze dne 6. prosince 2001, EU:C:2001:664, bod 22; rozsudek ze dne 22. října 2013, *Komise v. Rada*, věc C-137/12, EU:C:1991:244, bod 10; rozsudek ze dne 14. června 2016, *Komise v. Rada*, věc C-263/14, EU:C:2016:435, bod 43; rozsudek ze dne 2. září 2021, *Komise v. Rada (Dohoda s Arménií)*, věc C-180/20, EU:C:2021:658, bod 32; a rozsudek ze dne 4. září 2018, *Komise v. Rada (Dohoda s Kazachstánem)*, věc C-244/17, EU:C:2018:662, bod 36.

⁶ Viz např. rozsudek ze dne 19. července 2012, *Evropský parlament v. Rada*, věc C-130/10, EU:C:2012:472, body 43–45 a tam citovaná judikatura.

8. Podle důvodové zprávy je cílem návrhu „*chránit zájmy Unie a jejích členských států tím, že Unii umožní reagovat na hospodářský nátlak*“ v souladu s hodnotami a zájmy (jak je připomenuto v 1. až 3. bodě odůvodnění), které má Unie podle čl. 3 odst. 5 Smlouvy o EU (SEU) ve svých vztazích s okolním světem zastávat a podporovat, a se zásadami, na nichž by podle čl. 21 odst. 1 SEU měla spočívat činnost Unie na mezinárodní scéně, včetně dodržování zásad Charty OSN a mezinárodního práva, zejména zásady rozvíjení přátelských vztahů mezi národy na základě dodržování zásady rovných práv. Podle 5. bodu odůvodnění „*[j]e žádoucí, aby Unie přispívala k vytváření, rozvoji a vyjasňování mezinárodních rámců pro předcházení situacím, kdy dochází k hospodářskému nátlaku, a pro odstraňování takových situací*“.
9. V návrhu se stanoví pravidla a postupy k „*zajištění účinné ochrany zájmů Unie a jejích členských států v případech, kdy se třetí země opatřeními ovlivňujícími obchod nebo investice snaží donutit Unii nebo členský stát k přijetí nebo nepřijetí určitého aktu*“. Účelem tohoto nařízení je zajistit účinnou, účelnou a rychlou reakci Unie „*s cílem odradit třetí zemi od takového jednání nebo ji přimět od něj upustit, přičemž Unii v krajním případě opravňuje bojovat proti takovému jednání*“ (článek 1 a 7. bod odůvodnění).
10. Hospodářský nátlak je definován jako zasahování třetí země do legitimních svrchovaných rozhodnutí Unie nebo členského státu tím, že uplatňuje nebo hrozí uplatňovat opatření ovlivňující obchod nebo investice s cílem zabránit ukončení, změně nebo přijetí určitého aktu nebo takového ukončení, změny nebo přijetí dosáhnout (čl. 2 odst. 1 a 11. bod odůvodnění).
11. V návaznosti na přezkum opatření třetí země „*přijme Komise rozhodnutí o tom, zda opatření dotyčné třetí země splňuje podmínky stanovené v čl. 2 odst. 1*“ a „*oznámí své rozhodnutí dotčené třetí zemi a požádá ji, aby ukončila hospodářský nátlak a případně napravila újmu, kterou utrpěla Unie nebo její členské státy*“⁷ (článek 4).

⁷ V tomto ustanovení se rovněž upřesňuje, že Komise „*jedná bez prodlení*“ a může vyzvat dotčenou třetí zemi, aby před přijetím rozhodnutí Komise předložila své připomínky.

12. Komise má následně prozkoumat možnosti spolupráce s dotčenou třetí zemí s cílem dosáhnout ukončení hospodářského nátlaku, které mimo jiné zahrnují přímá jednání, mediaci, smírčí řízení nebo zprostředkovatelské služby, postoupení věci k mezinárodnímu konečnému rozhodnutí nebo projednání dané záležitosti na jakémkoli příslušném mezinárodním fóru (článek 5). Komise rovněž konzultuje a spolupracuje s dalšími třetími zeměmi dotčenými stejnými nebo podobnými opatřeními hospodářského nátlaku nebo s jakoukoli třetí zemí se zájmem o spolupráci (článek 6).
13. Pokud výše uvedená opatření nevedou k ukončení hospodářského nátlaku a k nápravě újmy, kterou způsobil Unii nebo členskému státu, a „*je v daném konkrétním případě nezbytné přijmout opatření k ochraně zájmů a práv Unie a jejích členských států*“ a (opatření) „*je (...) v zájmu Unie*“, přijme Komise přezkumným postupem prováděcí akt, v němž ze škály opatření stanovených v příloze I návrhu určí reakci Unie (čl. 7 odst. 1).
14. Podle přílohy I⁸ a 10. bodu odůvodnění se uvedená opatření týkají obchodu se zbožím, mezinárodního zadávání veřejných zakázek, obchodu se službami, přímých zahraničních investic, obchodních aspektů práv k duševnímu vlastnictví, finančních služeb, jako je bankovníctví, pojišťovnictví, přístup na kapitálové trhy Unie a další činnosti v oblasti finančních služeb, a přístupu k výzkumným programům financovaným Unií nebo vyloučení z těchto programů. Všechna tato opatření mohou mít podobu buď opatření představujících neplnění platných mezinárodních závazků, tj. povolených protiopatření, nebo autonomních opatření, která jsou v souladu s mezinárodními závazky Unie.

⁸ Dokument 14943/21 ADD 1.

15. Opatření stanovená v příloze I se mohou vztahovat rovněž na právnickou nebo fyzickou osobu určenou Komisí, „*kteřa je propojena s vládou dotčené třetí země nebo na ni má vazby*“ (čl. 8 odst. 2 písm. a)) nebo „*kteřa je propojena s vládou dotčené třetí země nebo na ni má vazby a navíc způsobuje hospodářský nátlak, je do něj zapojena nebo je s ním spojena*“ (čl. 8 odst. 2 písm. b)). Pokud jde o posledně uvedenou kategorii, návrh navíc zakládá nárok „*fyzické nebo právnické osoby z Unie*“ vymáhat „*případnou škodu, která jim byla způsobena opatřeními hospodářského nátlaku, a to až do té míry, v jaké určené osoby přispěly k daným opatřením hospodářského nátlaku*“ (čl. 8 odst. 1 písm. b)).

ii) Společná obchodní politika

16. Návrh Komise je založen na čl. 207 odst. 2 SFEU, který stanoví, že Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem přijímají formou nařízení opatření vymezující rámec pro provádění společné obchodní politiky.
17. V čl. 207 odst. 1, který je součástí hlavy II páté části SFEU, se stanoví, že: „[s]polečná obchodní politika se zakládá na jednotných zásadách, zejména pokud jde o úpravy celních sazeb, uzavírání celních a obchodních dohod týkajících se obchodu zbožím a službami, obchodní aspekty duševního vlastnictví, přímé zahraniční investice, sjednocování liberalizačních opatření, vývozní politiku a opatření na ochranu obchodu, jako jsou opatření pro případ dumpingu a subvencování. Společná obchodní politika je prováděna v rámci zásad a cílů vnější činnosti Unie“.

18. Společná obchodní politika není omezena na opatření určená k usnadnění (liberalizaci nebo podpoře) obchodu se třetími státy, ale může zahrnovat opatření upravující omezení obchodu⁹. Ani při regulaci obchodu není společná obchodní politika omezena na opatření, která sledují čistě obchodní cíle: naopak, může zohledňovat širší cíle vnější činnosti Unie¹⁰.
19. Navíc je třeba připomenout, že v souladu s čl. 21 odst. 3 SEU „[p]ři vypracování a provádění vnější činnosti v jednotlivých oblastech podle této hlavy a podle části páté [SFEU], jakož i vnějších aspektů ostatních politik, zachovává Unie zásady a sleduje cíle uvedené v odstavcích 1 a 2“. Soudní dvůr rozhodl, že společná obchodní politika „je součástí vnější činnosti Unie“, a proto „se týká obchodu se třetími státy“¹¹.
20. Podle ustálené judikatury rovněž „nelze k závěru, že unijní akt musí být zařazen do kategorie aktů spadajících do společné obchodní politiky, dospět na základě pouhé okolnosti, že takový akt může mít určitý dopad na obchod s jedním nebo více třetími státy“. Naopak je možno konstatovat, že „unijní akt spadá do této politiky v případě, že se týká zvláště tohoto obchodu, a to v tom smyslu, že jeho účelem je především podpora, usnadnění nebo úprava tohoto obchodu a má na něj přímé a bezprostřední účinky“¹² (zvýraznění doplněno).

⁹ Jak uvedl Soudní dvůr: „opatření zakazující vývoz nedovolených zařízení do Unie má naopak hájit její globální zájem a svou podstatou spadá do společné obchodní politiky“ (rozsudek ze dne 22. října 2013, *Komise v. Rada*, věc C-137/12, EU:C:2013:675, bod 69 a tam citovaná judikatura). Viz rovněž stanovisko právní služby Rady ze dne 31. března 2017, dokument 7885/17, bod 13 a judikatura uvedená v poznámce pod čarou.

¹⁰ Tamtéž, body 14 a 15. Stanovisko právní služby Rady ze dne 23. března 2018, dokument 7334/1/18 REV 1, body 20 a 21.

¹¹ Posudek Soudního dvora ze dne 16. května 2017, *posudek 2/15 (Dohoda o volném obchodu se Singapurem)*, EU:C:2017:376, bod 35.

¹² Tamtéž, bod 36 a tam citovaná judikatura, zejména rozsudek ze dne 18. července 2013, *Daiichi Sankyo a Sanofi-Aventis Deutschland*, věc C-414/11, EU:C:2013:520, body 50 a 52. Viz rovněž věc C-137/12, tamtéž, bod 58; posudek 2/15, tamtéž, bod 37, posudek Soudního dvora ze dne 14. února 2017, *posudek 3/15 (Marrákešská smlouva)*, EU:C:2017:114, bod 61.

21. Stanovené cíle navrhovaného nástroje, tj. ochrana hodnot, základních zájmů, bezpečnosti, nezávislosti a integrity Unie, jakož i upevňování a podpora právního státu a zásad mezinárodního práva, odpovídají cílům stanoveným v čl. 21 odst. 2 písm. a) a b) SEU, které je Unie povinna sledovat v rámci své vnější činnosti, a tudíž i v rámci společné obchodní politiky¹³.

Je však třeba určit, zda účelem zamýšleného nástroje je podpora, usnadnění nebo úprava obchodu a zda na něj má přímé a bezprostřední účinky v souladu se standardem, který Soudní dvůr stanovil ve své judikatuře uvedené výše (viz bod 20 výše).

iii) *Posouzení některých navrhovaných opatření ve vztahu ke společné obchodní politice*

22. Většina opatření obsažených v příloze I návrhu je buď výslovně uvedena v čl. 207 odst. 1 SFEU¹⁴, nebo byla jasně stanovena jako opatření spadající do společné obchodní politiky¹⁵. I když tedy lze konstatovat, že regulační obsah návrhu svým hlavním zaměřením spadá do oblasti společné obchodní politiky, tři kategorie navrhovaných opatření podle názoru právní služby Rady vyžadují další posouzení, než bude možné určit, zda mohou být součástí navrhovaného rámce přijatého podle čl. 207 odst. 2 SFEU.

¹³ Tyto cíle jsou podpořeny rovněž čl. 3 odst. 5 SEU, podle něhož „[v]e svých vztazích s okolním světem Unie zastává a podporuje své hodnoty a zájmy a přispívá k ochraně svých občanů. Přispívá k (...) volnému a spravedlivému obchodování, (...) přísnému dodržování a rozvoji mezinárodního práva (...)“.

¹⁴ To platí pro opatření uvedená v písmenech a), b), c), e), f), g) a i).

¹⁵ To platí pro opatření uvedená v písmenech d), j) a k).

Pokud jde o přístup zboží a služeb ze třetích zemí na trhy Unie s veřejnými zakázkami, viz stanovisko právní služby Rady ze dne 6. prosince 2012, dokument 17407/12. Pokud jde o omezení registrací a povolení podle právních předpisů o chemických látkách nebo sanitárních a fytosanitárních právních předpisů, která představují opatření týkající se přístupu na trh, viz posudek 2/15, tamtéž, bod 44.

23. Těmito třemi kategoriemi opatření jsou: zaprvé, neplnění¹⁶ platných mezinárodních závazků týkajících se obchodních aspektů práv k duševnímu vlastnictví a uložení omezení na ochranu těchto práv k duševnímu vlastnictví nebo jejich komerční využívání ve vztahu k nositelům práv, kteří jsou státními příslušníky dotčené třetí země (písmeno h)); zadruhé, neplnění platných mezinárodních závazků a uložení omezení přístupu k výzkumným programům financovaným Unií nebo vyloučení z těchto programů (písmeno l)); a zatřetí, opatření určující fyzické nebo právnické osoby, které jsou propojeny s vládou dotčené třetí země nebo na ni mají vazby, a takové osoby, které „navíc způsobují hospodářský nátlak, jsou do něj zapojeny nebo jsou s ním spojeny“ (článek 8), včetně práva hospodářských subjektů Unie, které jsou opatřeními třetí země dotčeny, požadovat od určených osob náhradu škody.
24. Zaprvé, pokud jde o opatření týkajících se obchodních aspektů práv k duševnímu vlastnictví¹⁷, Soudní dvůr ve svém posudku týkajícím se dohody mezi EU a Singapurem konstatoval, že „*standardy ochrany práv duševního vlastnictví, které jsou mezi podnikateli z EU a z dotčené třetí země do jisté míry homogenní, přispívají k rovnoprávné účasti [podnikatelů z EU a z dotčené třetí země] na volném obchodování se zbožím a službami*“¹⁸, a dospěl k závěru, že „s ohledem na zásadní místo, (...) které zaujímá ochrana práv duševního vlastnictví v rámci obchodu se zbožím a službami obecně a v boji proti protiprávnímu obchodu obzvláště, se jeví, že ustanovení kapitoly 11 zamýšlené dohody mohou mít přímé a bezprostřední účinky na obchod mezi Unií a Singapurskou republikou“¹⁹.

¹⁶ V příloze se odkazuje na „pozastavení platných mezinárodních závazků“, což není správný termín a v každém případě by o tomto pozastavení nemohlo být rozhodnuto navrhovaným postupem. Uplatňování mezinárodní dohody nebo jejích částí mezi Unií a třetí zemí je možné pozastavit pouze v souladu s postupem stanoveným v čl. 218 odst. 9 SFEU nebo postupem dohodnutým v souladu s čl. 218 odst. 7 SFEU.

¹⁷ Je třeba poznamenat, že opatření navrhovaná v rámci tohoto bodu mají širší oblast působnosti než opatření podle čl. 5 písm. a) bodu bb) nařízení (EU) 2015/1843, kterým se stanoví postupy Unie v oblasti společné obchodní politiky k zajištění výkonu práv Unie podle mezinárodních obchodních pravidel, zejména pravidel sjednaných v rámci Světové obchodní organizace (Úř. věst. L 272, 16.10.2015), která jsou omezena na práva k duševnímu vlastnictví udělená orgánem nebo agenturou Unie, jež jsou platná v celé Unii.

¹⁸ Posudek 2/15, body 122 a 123.

¹⁹ Tamtéž, bod 127.

25. Relevantní ustanovení výše uvedené dohody jsou příkladem platných mezinárodních závazků, které by se Unie podle návrhu mohla jakožto protiopatření rozhodnout neplnit, pokud by dotčená země odmítla zdržet se vyvíjení hospodářského nátlaku. Taková opatření by tedy – v zásadě – měla rovněž přímé a bezprostřední účinky na obchod mezi Unií a dotčenou třetí zemí, jak je stanoveno ve výše uvedené judikatuře (viz bod 20), jelikož by byla „součástí liberalizace mezinárodního obchodu vzhledem k tomu, že jsou nedílnou součástí systému WTO“, i když s úmyslem obchod omezit, a nikoli usnadnit²⁰.
26. Tento závěr však nelze uplatnit na opatření představující neplnění závazků týkajících se ochrany práv k duševnímu vlastnictví nebo jejich obchodního využití v rámci dohody nesouvisějící s obchodem, jako je například Marrákešská smlouva, která usnadňuje přístup k publikovaným dílům osobám nevidomým, osobám se zrakovým postižením nebo osobám s jinými poruchami čtení²¹. Pozastavení plnění závazků vyplývajících z dohod nesouvisějících s obchodem „by vedl[o] k nepřiměřenému rozšíření rozsahu působnosti společné obchodní politiky, když by pod ní byla podřazena pravidla, jež nemají zvláštní spojitost s mezinárodním obchodem“²².

²⁰ Viz *posudek 3/15*, tamtéž, bod 79.

²¹ Byla přijata Světovou organizací duševního vlastnictví (WIPO) dne 27. června 2013 a ve vztahu k ní Soudní dvůr ve svém *posudku 3/15* konstatoval, že nespadá do společné obchodní politiky.

²² *Posudek 3/15*, tamtéž, bod 85. Z tohoto důvodu Soudní dvůr odmítl tvrzení Komise, podle něhož je z pojmu „obchodní aspekty duševního vlastnictví“ vyloučeno pouze nemajetkové právo.

27. Uložení autonomních omezení ochrany práv k duševnímu vlastnictví nebo jejich hospodářské využívání ve vztahu ke stávajícím nositelům práv v dotčené třetí zemi navíc vyvolává otázku možného rozporu s mezinárodním právem v oblasti lidských práv nebo s Listinou základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). Skutečnost, že omezení jsou limitována na obchodní aspekty duševního vlastnictví, znamená, že odnětí ochrany buď zabrání tomu, aby nositel práv mohl získat z předmětu ochrany hmotný prospěch, nebo tuto možnost omezí. Zásah Unie do práv k duševnímu vlastnictví chráněných jako součást základního práva na vlastnictví (čl. 17 odst. 1 Listiny a odpovídající mezinárodní pravidla²³) nelze vyloučit.

Na úrovni prováděcího aktu bude proto zapotřebí pečlivého posouzení, aby se zajistilo, že omezení týkající se stávajících nositelů práv bude omezeno na výkon daných práv, bude respektovat podstatu těchto práv a bude dodržovat zásadu proporcionality, neboť je nezbytné a skutečně odpovídá cílům obecného zájmu, které uznává Unie (čl. 52 odst. 1 Listiny).

28. S výhradou výše uvedených aspektů, které by měly být náležitě vyjasněny v normativní části návrhu jako součást základních prvků, jež by měly tvořit rámec pro výkon prováděcích pravomocí a jimiž by se měl výkon těchto pravomocí řídit, mohou být opatření uvedená v příloze I písm. h) návrhu přijata na základě čl. 207 odst. 2 SFEU.

²³ Viz rovněž článek 27 Všeobecné deklarace lidských práv a čl. 15 odst. 1 písm. c) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

29. Zadruhé, pokud jde o opatření týkající se přístupu k výzkumným programům financovaným Unií, právní služba Rady připomíná, že pravidla upravující výzkumné programy Unie představují podle Smluv činnosti Unie v oblasti výzkumu a technologického rozvoje, o nichž se podle čl. 179 odst. 3 SFEU musí rozhodovat v souladu s ustanoveními hlavy XIX SFEU²⁴.

Tato opatření mohou zahrnovat pravidla týkající se omezení přístupu třetích zemí nebo subjektů usazených ve třetích zemích či kontrolovaných subjekty ze třetích zemí k výzkumným programům Unie nebo jejich vyloučení z těchto programů²⁵. Článek 186 SFEU rovněž upřesňuje, že při provádění víceletého rámcového programu „*může Unie stanovit pravidla pro spolupráci se třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi v oblasti výzkumu, technologického rozvoje a demonstrace prováděných Unií*“ a že „*[p]odrobnosti této spolupráce mohou být předmětem mezinárodních smluv mezi Unií a dotýcnými třetími stranami*“.

²⁴ Nařízení (EU) 2021/695 Evropského parlamentu a Rady ze dne 28. dubna 2021, kterým se zavádí rámcový program pro výzkum a inovace Horizont Evropa a stanoví pravidla pro účast a šíření výsledků a zrušují nařízení (EU) č. 1290/2013 a (EU) č. 1291/2013 (Úř. věst. L 170, 12.5.2021, s. 1) (dále jen „nařízení o programu Horizont Evropa“), bylo přijato na těchto právních základech: čl. 173 odst. 3, čl. 182 odst. 1, článek 183 a čl. 188 druhý pododstavec SFEU.

²⁵ Například v čl. 22 odst. 5 nařízení o programu Horizont Evropa, což je rámcový program pro výzkum na základě stávajícího víceletého finančního rámce, stanoví, že „*[p]okud jde o akce spojené se strategickými prostředky, zájmy, autonomií nebo bezpečností Unie, pracovní program může stanovit, že účast může být omezena na právní subjekty usazené pouze v členských státech nebo na právní subjekty usazené kromě členských států v uvedených přidružených nebo jiných třetích zemích. Jakékoli omezení účasti právních subjektů usazených v přidružených zemích, které jsou členy EHP, musí být v souladu s podmínkami stanovenými v Dohodě o Evropském hospodářském prostoru. V řádně odůvodněných a výjimečných případech a s cílem zaručit ochranu strategických zájmů Unie a jejích členských států může pracovní program z jednotlivých výzev k podávání návrhů rovněž vyloučit účast právních subjektů, které jsou usazené v Unii nebo v přidružených zemích, přímo nebo nepřímo kontrolovaných nepřidruženými třetími zeměmi nebo právními subjekty nepřidružených třetích zemí, nebo jejich účast podřídít podmínkám stanoveným v pracovním programu*“.

V návrhu se nevysvětluje, jakým způsobem by se toto opatření mohlo týkat obchodu a na jakém základě bylo do seznamu možných opatření zařazeno. Nezabývá se ani dotčenými stávajícími výzkumnými programy.

30. Zdá se, že neplnění platných mezinárodních závazků, které Unie přijala v oblasti výzkumu, ani uložení autonomního omezení přístupu k výzkumným programům Unie nelze považovat za opatření, která mají zvláštní spojitost s mezinárodním obchodem, a to ani v rámci obchodních vztahů s dotčenou třetí zemí.

I když taková opatření mohou třetí zemi přinutit, aby svá nátlaková opatření související s obchodem zrušila, a v konečném důsledku tak obchod obnovila, účinky těchto opatření na obchod by nebyly přímé a bezprostřední, jak je uvedeno ve výše zmíněné judikatuře (viz bod 20), ale nepřímé a vzdálené. Pokud by se připustilo, že tato opatření spadají do působnosti společné obchodní politiky, mohlo by to navíc být považováno za argument „[vedoucí] k *nepřiměřenému rozšíření rozsahu působnosti společné obchodní politiky, když by pod ni byla podřazena pravidla, jež nemají zvláštní spojitost s mezinárodním obchodem*“²⁶, a hrozilo by, že tím budou relevantní ustanovení Smlouvy týkající se dalších pravomocí Unie (zde v oblasti výzkumu a technologického rozvoje) zbavena svého zamýšleného účinku²⁷.

31. Opatření uvedená v písmeni l) přílohy I návrhu proto nemohou být přijata na základě čl. 207 odst. 2 SFEU a toto písmeno by z něj mělo být vypuštěno.
32. Zároveň by Unie mohla opatření, jako jsou opatření navrhovaná v písmeni l) přílohy I, přijmout v souladu s platnými pravidly a postupy, jimiž se řídí účast ve výzkumných programech Unie.

²⁶ Posudek 3/15, tamtéž, bod 85.

²⁷ Viz rovněž posudek Soudního dvora ze dne 6. prosince 2001, *posudek 2/00 (Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti)*, EU:C:2001:664, bod 40, ze kterého je zřejmé, že společná obchodní politika nemá přednost před jinými oblastmi pravomoci Unie.

Již v čl. 7 odst. 1 návrhu se odkazuje na jiné možné rámce, v jejichž mezích by mohla být reakční opatření přijata²⁸. To by mohlo být relevantní i pro pozastavení nebo ukončení účasti ve výzkumných programech²⁹ nebo pro pozastavení dvoustranné spolupráce se třetími zeměmi v oblasti výzkumu. Jednotlivé druhy reakčních opatření, které lze na základě relevantních ustanovení stávajícího právního rámce Unie v oblasti výzkumu přijmout, by mohly být uvedeny v bodech odůvodnění.

²⁸ V návrhu se nevysvětluje, jaký druh opatření plánuje Komise podle tohoto ustanovení přijmout. Z jejího sdělení o opatřeních spadajících do pravomoci Komise, jež může Komise přijmout, jestliže podle navrhovaného nařízení určí, že má Unie přijmout reakční opatření s cílem bojovat proti opatření hospodářského nátlaku třetí země (COM(2021) 774 final), však vyplývá, že uvažuje o těchto druzích opatření: nezapojení se do nových finančních závazků Unie na programy nebo fondy v souladu s podmínkami příslušného rozpočtového procesu; nesouhlas s novými finančními operacemi, je-li to přípustné v souladu s dohodou mezi Unií zastoupenou Komisí a subjektem pověřeným nepřímým řízením programu; nenavržení nové makrofinanční pomoci dotčené třetí zemi podle článků 209, 212 a 213 SFEU a pozastavení nebo zrušení vyplácení prostředků v rámci probíhajících operací v souladu s platnými dohodami; pozastavení nebo ukončení jakékoli dohody o příspěvku nebo záruční dohody uzavřenými mezi Komisí jménem Unie a pověřenými subjekty, které se týkají dotčené třetí země nebo určené osoby, je-li to přípustné; vhodná opatření, včetně pozastavení akcí financovaných podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/947 ze dne 9. června 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa, nebo podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1529 ze dne 15. září 2021, kterým se zřizuje Nástroj předvstupní pomoci (NPP III), nebo jejich návazných nástrojů. Zvažuje rovněž tato opatření týkající se financování Evropskou investiční bankou nebo Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj: přijetí odmítavých stanovisek k žádostem o financování Evropskou investiční bankou; a doporučení řediteli Evropské banky pro obnovu a rozvoj zastupujícímu Unii, aby hlasoval proti schválení financování.

²⁹ Například dne 3. března 2022 Komise prohlásila, že v návaznosti na vojenskou agresi Ruska se rozhodla pozastavit přípravy grantové dohody ohledně čtyř projektů v rámci programu Horizont Evropa, do nichž je zapojeno pět ruských výzkumných organizací. Podpis jakýchkoli nových smluv byl až do odvolání pozastaven. Komise se rovněž rozhodla pozastavit veškeré platby ruským subjektům v rámci stávajících smluv. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_1528]

33. Zatřetí, pokud jde o článek 8 návrhu, který stanoví možnost přijímat opatření s individuální působností a zakládá právo požadovat náhradu škody, je důležité zabývat se nejprve obavami vyjádřenými některými delegacemi, pokud jde o možné překrývání s omezujícími opatřeními přijatými Unií v rámci provádění její společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP).
34. Skutečnost, že se některá ustanovení podobají pravidlům, která může Unie přijmout při provádění své SZBP, sama o sobě nevylučuje přijetí podobných opatření při provádění jiné politiky Unie, pokud přijetí takových opatření respektuje meze pravomocí svěřených Unii v dané oblasti politiky a dodržuje tzv. „klausuli o nedotknutelnosti“, tj. se *„nedotýká uplatňování postupů a rozsahu pravomocí orgánů, které Smlouvy stanoví pro výkon pravomocí Unie podle kapitoly 2 hlavy V Smlouvy o EU“*, tj. v rámci SZBP (čl. 40 odst. 2 SEU).

35. Soudní dvůr s ohledem na článek 29 SEU³⁰ a další konkrétní ustanovení týkající se SZBP výslovně potvrdil, že Rada má pravomoc přijímat rozhodnutí, „která se mohou přímo dotýkat postavení jednotlivců“. Soudní dvůr konstatoval, že: „[p]ojem „přístup Unie“ (...) umožňuje extenzivní výklad, takže (...) lze na základě článku 29 SEU mimo jiné přijímat nejen programové akty či prostá prohlášení o úmyslu, ale i rozhodnutí stanovící opatření, která mohou přímo změnit právní postavení jednotlivců. To ostatně potvrzuje i znění čl. 275 druhého pododstavce SFEU“^{31 32}.

Článek 275 SFEU se týká přezkumu legality „rozhodnutí, jimiž se stanoví omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám, přijatých Radou na základě hlavy V kapitoly 2 Smlouvy o Evropské unii“.

36. Je zřejmé, že ze znění článků 206 a 207 SFEU takový široký posuzovací prostor nevyplyvá. Je proto třeba přezkoumat, zda opatření uvedená v článku 8 návrhu vykazují požadovanou zvláštní spojitost s mezinárodním obchodem, jak je uvedeno v judikatuře Soudního dvora (viz bod 20 výše), a zda by tedy mohla být přijata na základě navrhovaného právního základu.

³⁰ Podle článku 29 SEU „Rada přijímá rozhodnutí, která vymezují přístup Unie ke konkrétní otázce zeměpisné nebo tématické povahy“.

³¹ Rozsudek ze dne 27. února 2017, *Ahmed Ezz v. Rada a Komise*, věc T-256/11, EU:T:2014:93, bod 24, potvrzeno v odvolacím řízení ve věci C-220/14 P, EU:C:2015:147.

³² Viz rovněž viz rozsudek ze dne 28. března 2017, *Rosneft*, věc C-72/15, EU:C:2017:236, bod 88: „Z článků 24 a 29 SEU vyplývá, že Rada je obecně oprávněna na základě jednomyslného rozhodování vymezit předmět omezujících opatření, která Unie přijímá v oblasti SZBP. Vzhledem k široké škále účelů a cílů SZBP, jak jsou vyjádřeny v čl. 3 odst. 5 SEU a v článku 21 SEU, jakož i ve zvláštních ustanoveních, která se týkají SZBP, uvedených zejména v člancích 23 a 24 SEU, disponuje Rada při vymezování tohoto předmětu širokým posuzovacím prostorem.“

37. Formulace kritérií pro určení osob uvedených v článku 8 návrhu, který odkazuje na fyzické a právnické osoby, které jsou „*propojen[y] s vládou dotčené třetí země nebo na ni m[ají] vazby*“, je otevřená a velmi široká. Podle tohoto kritéria by bylo možné určit jakoukoli fyzickou nebo právnickou osobu, včetně osob, které do obchodu mezi Unií a dotčenou třetí zemí nebo jakékoli specifické hospodářské činnosti v této oblasti nejsou zapojeny, například státní úředníky nebo ministry. Spojitost s obchodem u opatření, jež určují fyzickou nebo právnickou osobu, která má vlivné postavení a která by tedy teoreticky mohla prostřednictvím uplatňování tohoto vlivu dosáhnout odstranění opatření hospodářského nátlaku ze strany dotčené třetí země, je podle názoru právní služby Rady příliš slabá na to, aby splňovala požadovaný standard zvláštní spojitosti s obchodem, který stanovil Soudní dvůr. I když je možné tvrdit, že cílem takového opatření by byla podpora, usnadnění nebo úprava obchodu, zdá se, že je prakticky nemožné dospět k závěru, že by takové opatření mělo „*přímé a bezprostřední účinky na obchod*“ mezi Unií a dotčenou třetí zemí, jak to požaduje judikatura (viz bod 20 výše). Účinky by byly pouze potenciální, neboť by byly podmíněny úspěšným uplatněním vlivu na vládu třetí země, a tudíž by byly nepřímé a vzdálené³³.

³³ Takové osoby by však bylo možné v rámci SZBP určit za účelem dosažení stejných cílů, a to na základě aktů přijatých na základě článku 29 SEU a článku 215 SFEU.

38. Jinak by tomu bylo v případě opatření přijatých vůči hospodářským subjektům, které jsou propojeny s vládou nebo na ni mají vazby, tj. vůči fyzickým nebo právnickým osobám nebo subjektům zapojeným do mezinárodního obchodu nebo obchodních činností. V takových případech se zdá možné tvrdit, že obchodní opatření stanovená v příloze I – v rozsahu, v jakém se mohou vztahovat na určenou osobu – by omezila přístup na trh Unie, a měla by tedy upravovat (tj. omezit) obchod a mít na něj přímý a bezprostřední účinek v tom smyslu, že by tomuto přístupu bránila, a v důsledku toho by omezila obchod s dotčenou zemí.
39. Opatření, jež určují hospodářské subjekty, které jsou propojeny s vládou třetí země nebo na ni mají vazby, by tedy mohla být považována za opatření s přímým a bezprostředním účinkem na obchod a mohla by být přijata podle čl. 207 odst. 2 SFEU, avšak v případě opatření, jež určují pouze jakoukoli fyzickou nebo právnickou osobu, která je propojena s vládou třetí země nebo na ni má vazby, toto tvrdit nelze. Má-li být možnost takového určení zachována, musí být kritéria pro splnění požadavku na zvláštní spojitost s mezinárodním obchodem upřesněna a kategorie osob a kritéria, na jejichž základě by mohly být tyto osoby určeny, musí být objasněny v normativní části samotného návrhu jako součást základních prvků, které by měly tvořit rámec pro výkon prováděcích pravomocí a jimiž by se měl výkon těchto pravomocí řídit, a nikoli pouze v prováděcím aktu, jak se v návrhu předpokládá³⁴.

³⁴ Ustanovení čl. 8 odst. 3 návrhu ponechává Komisi značný posuzovací prostor při přezkoumávání „*všech příslušných kritérií*“.

40. Pokud jde o ustanovení, kterým se uděluje právo požadovat náhradu škody od určených osob, které „způsobuj[í] hospodářský nátlak, j[sou] do něj zapojen[y] nebo j[sou] s ním spojen[y]“ (čl. 8 odst. 1 písm. b) návrhu), právní služba Rady připomíná, že nařízení Rady č. 2271/86 ze dne 22. listopadu 1996 (blokovací nařízení)³⁵, které obsahuje podobný nárok podle práva Unie, nebylo přijato pouze na právním základě souvisejícím s obchodem (článek 113 Smlouvy o ES, nyní článek 207 SFEU), ale rovněž na základě článku 73c a 235 Smlouvy o ES (nyní články 64 a 352 SFEU)³⁶. Právní služba Rady tehdy dospěla k závěru, že právě článek 235 Smlouvy o ES umožňuje přijetí opatření stanovených v článcích 4, 5 a 6 blokovacího nařízení³⁷.
41. Soudní dvůr však ohledně článků 5 a 6 oddílu III „Sankce a právní prostředky nápravy“ Evropské úmluvy o právní ochraně služeb s podmíněným přístupem a služeb tvořených podmíněným přístupem, které se týkají opatření k zabavení a konfiskaci, konstatoval, že tato ustanovení „*obecně slouží i tomu, aby zajistila účinnost právní ochrany služeb s podmíněným přístupem*“ a „*přispívají ke splnění hlavního cíle napadeného rozhodnutí*“, a mohou tedy být součástí dohody, jež sleduje především cíl, který má zvláštní souvislost se společnou obchodní politikou³⁸.

³⁵ Nařízení Rady č. 2271/86 ze dne 22. listopadu 1996 o ochraně proti účinkům právních předpisů přijatých určitou třetí zemí uplatňovaných mimo její území, jakož i proti účinkům opatření na nich založených nebo z nich vyplývajících (Úř. věst. L 309, 29.11.1996, s. 1). Podle jeho článku 6 „*[k]aždá osoba uvedená v článku 11, která vykonává činnosti podle článku 1, má právo na náhradu škody včetně soudních nákladů, která jí vznikla v důsledku uplatnění zákonů uvedených v příloze nebo opatření na nich založených nebo z nich vyplývajících*“.

³⁶ Stanovisko právní služby Rady ze dne 21. října 1996, dokument 10845/96. Viz rovněž stanovisko právní služby Rady ze dne 24. října 2001, dokument 13173/01, bod 7.

³⁷ V roce 1992, tedy před vložení článků 301 a 60 do Smlouvy o ES, bylo nařízení (EHS) č. 3541/92, kterým se zakazuje uspokojení nároků Iráku, pokud jde o smlouvy a obchodní operace, jejichž plnění bylo dotčeno rezolucí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů 661 (1990) a rezolucemi s ní souvisejícími (Úř. věst. L 361, 10.12.1992, s. 1), přijato rovněž na základě bývalého článku 235 (a nikoli pouze na základě článku 113 Smlouvy o ES). Nařízení (EHS) č. 2340/90 (Úř. věst. L 213, 9.8.1990) a č. 3155/90 (Úř. věst. L 304, 1.11.1990), kterými Společenství přijalo opatření k zamezení obchodu mezi Společenstvím a Irákem, však byla přijata pouze na právním základě souvisejícím s obchodem (v té době se jednalo o článek 113 EHS).

³⁸ Rozsudek ze dne 22. října 2013, *Komise v. Rada*, věc C-137/12, EU:C:2013:675, body 70, 71 a 76.

42. V rozsahu, v jakém má toto opatření usnadňovat účinnou právní ochranu hospodářských subjektů Unie dotčených opatřeními hospodářského nátlaku ze strany třetí země, tudíž přispívá k dosažení cíle daného nástroje, tj. k boji proti hospodářskému nátlaku ze strany třetích států. Může být proto přijato na základě čl. 207 odst. 2 SFEU.
43. V neposlední řadě se jeví jako důležité připomenout, že v souladu s požadavkem klauzule o nedotknutelnosti (čl. 40 odst. 2 SEU) by výkonem pravomocí v oblasti společné obchodní politiky neměl být dotčen možný výkon pravomocí Unie v oblasti SZBP, a to i při sledování stejných cílů nebo při přijímání podobných opatření. Ve znění návrhu by proto mělo být vyjasněno, že tímto nástrojem nejsou dotčeny pravomoci Unie v rámci SZBP.
44. Provedené posouzení cíle a obsahu výše uvedeného návrhu proto potvrzuje, že návrh představuje rámec pro provádění společné obchodní politiky, a to v rozsahu, v jakém Unii umožňuje, aby na opatření hospodářského nátlaku přijatá třetí zemí, která ovlivňují obchod nebo investice, reagovala prostřednictvím opatření spadajících do společné obchodní politiky. To se vztahuje na všechna navrhovaná opatření s výjimkou opatření týkajících se výzkumných programů Unie a opatření umožňujících určit osoby, které nejsou do mezinárodního obchodu přímo zapojeny.

B. INSTITUCIONÁLNÍ HLEDISKA

i) *Zásady*

45. Článek 13 odst. 2 SEU stanoví, že každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými. Toto ustanovení odráží zásadu institucionální rovnováhy, která je charakteristická pro institucionální strukturu Unie, jež znamená, že každý z orgánů vykonává své pravomoci s ohledem na pravomoci orgánů ostatních³⁹.
46. Pokud jde o pravomoci Rady, čl. 16 odst. 1 druhá věta SEU stanoví, že tento orgán vykonává funkce vymezování politik a koordinace v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami. Konkrétně v souvislosti s vnější činností Unie čl. 16 odst. 6 třetí pododstavec SEU stanoví, že Rada pro zahraniční věci má vytvářet vnější činnost Unie podle strategických směrů vymezených Evropskou radou a zajišťovat soudržnost činnosti Unie. Článek 26 odst. 2 první pododstavec SEU navíc stanoví, že Rada na základě obecných směrů a strategických směrů vymezených Evropskou radou vypracovává společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a přijímá rozhodnutí nezbytná pro vymezení a provádění této politiky.
47. Co se týče pravomocí Komise, čl. 17 odst. 1 SEU stanoví, že tento orgán má podporovat obecný zájem Unie a k tomuto účelu činit vhodné podněty, vykonávat koordináční, výkonné a řídicí funkce v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami a zajišťovat vnější zastupování Unie, s výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky a dalších případů uvedených ve Smlouvách.

³⁹ Viz rozsudek ze dne 28. července 2016, *Rada v. Komise (memorandum o porozumění se Švýcarskem)*, C-660/13, EU:C:2016:616, body 31–32 a tam citovaná judikatura.

48. Podle čl. 21 odst. 3 druhého pododstavce SEU mají Rada a Komise, jimž je nápomocen vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, povinnost „*dbát na soudržnost mezi jednotlivými oblastmi vnější činnosti [Unie] a mezi těmito oblastmi a ostatními politikami [Unie]*“, a „*za tímto účelem spolupracují*“⁴⁰.
49. Z judikatury dále vyplývá, že uzavírání nezávazných nástrojů se třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi spadá do pravomoci Rady v oblasti tvorby politik⁴¹, zatímco uzavírání právně závazných dohod se třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi spadá v souladu s články 207 a 218 SFEU do pravomocí Rady v oblasti tvorby smluv.

ii) Analýza

50. Podle navrhovaného mechanismu (článek 4 návrhu, viz bod 11 výše) by samotná Komise bez jakékoli úlohy Rady měla pravomoc určit, zda určité opatření třetí země představuje hospodářský nátlak. Takové rozhodnutí Komise by mělo řadu důsledků na mezinárodní úrovni, a to jak politických, tak právních.
51. Za prvé, podle návrhu by takové rozhodnutí vedlo k tomu, že by Komise musela dotčené třetí zemi oznámit své rozhodnutí a požádat ji, aby hospodářský nátlak ukončila a případně napravila újmu, kterou Unie nebo její členské státy utrpěly. Zadruhé by Komise byla povinna jednat s dotčenou třetí zemí ve snaze „*dosáhnout ukončení hospodářského nátlaku tím, že tuto záležitost projedná na příslušném mezinárodním fóru*“ a „*zahájit konzultace, spolupráci nebo koordinaci s jakoukoli další zemí, pokud jde o koordinaci odezvy na nátlak*“ (články 5 a 6 návrhu, viz bod 12 výše).

⁴⁰ Rovněž podle čl. 26 odst. 2 druhého pododstavce SEU „*Rada a vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku dbají na jednotu, soudržnost a účinnost postupu Unie.*“

⁴¹ Věc C-660/13, ibid, body 40-42. Ujednání mezi generálními tajemníky o nezávazných nástrojích, dokument 15367/17.

O stanovení možných reakčních opatření Unie by rovněž mohla v krajním případě rozhodnout Komise, a to prostřednictvím prováděcího aktu v souladu s (jednoduchým) přezkumným postupem (článek 7 návrhu, viz body 13 až 15 výše), podle něhož i v případě, že výbor nevydá žádné stanovisko, může Komise prováděcí akt přesto přijmout⁴². Komise by byla rovněž oprávněna a v některých případech povinna na základě navrhovaného článku 10 opatření změnit, pozastavit a ukončit.

52. Návrh stanoví, že povinnost Komise informovat Evropský parlament a Radu o souvisejícím vývoji vzniká až poté, co Komise určí, že existuje hospodářský nátlak, a poté, co zahájila jednání s dotčenou třetí zemí (čl. 5 odst. 3). Podobná povinnost vůči oběma orgánům je rovněž stanovena, pokud jde o posouzení opatření přijatých během přezkumu (čl. 10 odst. 1).

Návrh tudíž stanoví, že Rada má být pouze informována, a to *ex post*, a staví Radu na stejnou úroveň jako Evropský parlament. Pokud jde o zapojení členských států, návrh stanoví použití postupu projednávání ve výborech (řádný přezkumný postup) pouze ve fázi, kdy Komise přijímá „reakční opatření Unie“ (článek 7 návrhu).

⁴² Nařízení o postupu projednávání ve výborech (nařízení č. 182/2011, Úř. věst. L 55, 28.2.2011, s. 3) rovněž stanoví přísnější postup, tzv. přezkumný postup „s ustanovením o nevydání stanoviska“, podle něhož v případě, že výbor nevydá žádné stanovisko, nemůže Komise prováděcí akt přijmout (viz čl. 5 odst. 4 písm. b) nařízení o postupu projednávání ve výborech).

53. Zaprvé je třeba uvést, že určení hospodářského nátlaku ze strany třetí země se odvíjí od zásady nezasahování a jejího vyjádření podle mezinárodního obyčejového práva^{43, 44}. Podle Soudního dvora „*zásada mezinárodního obyčejového práva není natolik přesná jako ustanovení mezinárodní dohody*“⁴⁵. Přesná definice nátlaku, a tedy nepovoleného zásahu, není dosud v mezinárodním právu plně konkretizována. Kromě toho, ačkoli jsou protiopatření jako taková považována podle mezinárodního obyčejového práva za legitimní, jednotlivé požadavky a postupy pro jejich naplnění jsou často předmětem diskusí a méně jasné.

Návrh tuto skutečnost uznává, když v 5. bodě odůvodnění odkazuje na to, že „[j]e žádoucí, aby Unie přispívala k vytváření, rozvoji a vyjasňování mezinárodních rámců pro předcházení situacím, kdy dochází k hospodářskému nátlaku, a pro odstraňování takových situací“. To odlišuje činnost Unie podle navrhovaného rámce od opatření přijatých v rámci podrobného mnohostranného regulačního rámce, jako je například rámec WTO⁴⁶.

⁴³ Viz 3. bod odůvodnění a čl. 2 odst. 2 a zpráva o posouzení dopadů, která na straně 8 odkazuje na zákaz určitých forem zasahování do záležitostí jiného subjektu mezinárodního práva, pokud pro to neexistuje žádný základ v mezinárodním právu, a na podporu uvedeného cituje dva akademické články.

⁴⁴ Reakce Unie se bude v požadovaném rozsahu rovněž řídit pravidly mezinárodního práva týkajícími se odpovědnosti států za jejich mezinárodně protiprávní jednání, jak jsou formulována kodifikací a postupným vývojem v návrzích článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní jednání, které přijala Komise pro mezinárodní právo na svém padesátém třetím zasedání. Ročenka Komise pro mezinárodní právo (*Yearbook of the International Law Commission*), 2001, svazek II, část druhá.

⁴⁵ Rozsudek ze dne 7. dubna 2022, *United Airlines*, C-561/20, EU:C:2022:266, bod 51.

⁴⁶ Viz nařízení (EU) 2015/1843 (Úř. věst. L 272, 16.10.2015, s. 1), kterým je Komise zmocněna jednat s cílem zajistit výkon práv Unie podle mezinárodních obchodních pravidel, zejména pravidel sjednaných v rámci Světové obchodní organizace. Nařízení (EU) 2015/1843, Úř. věst. L 272, 16.10.2015, s. 1.

54. Zadruhé rozhodnutí, kterým se určuje, že třetí země uplatňuje hospodářský nátlak, bude mít dopad na vztahy mezi Unií a dotčenou třetí zemí a bude představovat samostatnou „činnost Unie na mezinárodní scéně“ ve smyslu čl. 21 odst. 1 SEU v kontextu podstatně méně předvídatelného právního prostředí, než je prostředí upravené pravidly mezinárodního obchodu. Takové rozhodnutí bude již svou podstatou tvořit politiku Unie vůči určité třetí zemi a bude směřovat její vnější činnost s nevyhnutelnými důsledky pro provádění SZBP vůči této zemi.
55. Pro rozhodnutí o existenci hospodářského nátlaku ze strany třetí země v oblasti spadající do pravomoci Unie bude zjevně nezbytné „posoudit zájmy Unie“⁴⁷ (...) v rámci vztahů s dotčenou třetí zemí a rozhodnout o rozdílných zájmech v rámci těchto vztahů“, aby bylo použito znění judikatury Soudního dvora⁴⁸. Posouzení této povahy by podle uvedené judikatury měla provést Rada v souladu s pravomocemi v oblasti vnější činnosti Unie, které jí svěřují Smlouvy.
56. Rada by do určování hospodářského nátlaku ze strany dotčené třetí země proto měla být zapojena. Takové zapojení by mohlo mít různé podoby nebo by mohlo mít různé úrovně intenzity. Je na Radě, aby při projednávání návrhu zvolila možnost, již upřednostňuje.

⁴⁷ Zájmy Unie za tímto účelem je třeba odlišit od pojmu zájmů Unie uvedeného v člancích 9 a 11 návrhu, který, jak vysvětlila Komise, se v zásadě týká konkrétních hospodářských zájmů a předpokládá zohlednění zájmů osob, na něž se vztahují nátlaková opatření třetí země na jedné straně a zájmů osob, na něž mohou mít dopad reakční opatření Unie na straně druhé.

⁴⁸ Viz bod 39 rozsudku ve věci *memoranda o porozumění se Švýcarskem*, věc C-660/13.

57. Prvním způsobem, jak zapojit Radu do určování toho, že třetí země přijímá opatření hospodářského nátlaku, by mohlo být svěřeni prováděcích pravomocí Radě v souladu s čl. 291 odst. 2 SFEU. Uvedený článek stanoví, že „[j]sou-li pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, svěří tyto akty prováděcí pravomoci Komisi nebo ve zvláštních, náležitě odůvodněných případech a v případech uvedených v člancích 24 a 26 Smlouvy o Evropské unii Radě“ (zdůraznění doplněno).
58. Svěřeni těchto prováděcích pravomocí Radě by proto mělo být odůvodněno v odůvodnění návrhu. Vzhledem k tomu, že uvedené prováděcí pravomoci by mohly být omezeny na určení hospodářského nátlaku, byly by splněny požadavky podle čl. 291 odst. 2 SFEU, aby svěřeni pravomocí bylo náležitě odůvodněno a omezeno na konkrétní případy. Kromě toho by platným odůvodněním pro svěřeni těchto prováděcích pravomocí Radě rovněž byla potřeba respektovat pravomoci Rady v oblasti vnější činnosti Unie, včetně potřeby zajistit soudržnost například mezi možnými opatřeními SZBP a reakčními opatřeními Unie podle návrhu.
59. Jedná-li Rada na základě zmocnění stanoveného v sekundárních právních předpisech, nejedná „na základě Smluv“, a normotvůrce si tedy ponechává značný prostor pro uvážení, pokud jde o procesní podmínky pro výkon prováděcí pravomoci Rady. Soudní dvůr rozhodl, že „unijní normotvůrce má možnost zajistit přijetí předpisů provádějících základní nařízení postupem odlišným od postupu přijetí základního nařízení“⁴⁹. Proto by, jak již právní služba Rady objasnila, použitelný postup mohl být přizpůsoben okolnostem, aby byla zajištěna rychlost a účinnost, pokud tato pravidla neohrozí rovnováhu pravomocí mezi orgány nebo nezmění rozložení pravomocí mezi členy orgánů či nebudou mít dopad na jejich základní výsady⁵⁰.

⁴⁹ Viz rozsudek ze dne 16. února 2022, *Polsko v. Parlament a Rada*, C-157/21, EU:C:2022:98, bod 307 a tam citovaná judikatura. Viz rovněž stanovisko právní služby Rady ze dne 25. října 2018, dokument 13593/18, bod 49, a v něm uvedená praxe spolunormotvůrců.

⁵⁰ Stanovisko právní služby Rady ze dne 25. října 2018, tamtéž, bod 48.

60. Prováděcí pravomoci svěřené Radě by tak mohly stanovit, že Rada bude jednat na základě návrhu Komise, která by opatření třetí země posoudila s ohledem na kritéria stanovená v navrhovaném nařízení. Rada by poté prováděcí akt přijala kvalifikovanou většinou, jak je stanoveno v čl. 16 odst. 4 Smlouvy o EU. Lze rovněž stanovit obrácenou kvalifikovanou většinou, podle níž je prováděcí akt navržený Komisí přijat, pokud Rada kvalifikovanou většinou nehlasuje proti přijetí. Rovněž by mohlo být stanoveno, že Rada může návrh Komise kvalifikovanou většinou změnit⁵¹. V opačném případě by se použila obvyklá pravidla podle čl. 293 odst. 1 SFEU (tj. jednomyslnost požadovaná v Radě pro změnu návrhu Komise, pokud je Komise proti této změně).
61. Dalším způsobem, jak zajistit zapojení Rady, by mohla být povinnost, aby Komise Radu konzultovala nebo zapojila před přijetím svého rozhodnutí. To by Radě poskytlo příležitost posoudit, zda by přijetí takového rozhodnutí Komisí bylo v daném okamžiku v zájmu Unie, a to s ohledem na celkové vztahy s dotčenou třetí zemí. Konzultace tohoto druhu by mohly být doplněny povinností Komise co nejvíce zohlednit názory vyjádřené v Radě a uvést důvody pro případné odchýlení se od názorů vyjádřených Radou.

⁵¹ Viz například článek 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie: „*Rada přijme prováděcí rozhodnutí uvedené v odstavci 9 tohoto článku do jednoho měsíce od obdržení návrhu Komise. Nastanou-li mimořádné okolnosti, lze lhůtu pro přijetí uvedeného prováděcího rozhodnutí prodloužit o nejvýše dva měsíce. S cílem přijmout toto rozhodnutí včas využije Komise svých práv podle článku 237 Smlouvy o fungování EU, považuje-li to za vhodné. Rada může kvalifikovanou většinou návrh Komise pozměnit a přijmout toto pozměněné znění ve formě prováděcího rozhodnutí*“. Právní proveditelnost tohoto přístupu byla potvrzena v rozsudcích *Maďarsko v. Parlament a Rada*, C-156/21, EU:C:2022:97 a *Polsko v. Parlament a Rada*, C-157/21, tamtéž.

Tento přístup by byl podobný přístupu použitému v rozhodnutí Rady z roku 2021 o uzavření dohody o obchodu a spolupráci mezi Uníí a Spojeným královstvím, kde čl. 3 odst. 2 stanoví, že před přijetím určitých opatření týkajících se pozastavení, nápravy, ochranných nebo vyrovnávacích opatření vůči Spojenému království „Komise včas a v plném rozsahu informuje Radu o svém záměru přijmout opatření (...) s cílem umožnit smysluplnou výměnu názorů v Radě. Komise vyjádřené názory v největší možné míře zohlední. Komise v příslušných případech rovněž informuje Evropský parlament.“⁵².

62. A konečně, pokud jde o další kroky v návaznosti na oznámení dotčené třetí země, je důležité připomenout, že ačkoli možnost jednat s dotčenou třetí zemí „s cílem prozkoumat možnosti“ spadá do výsad Komise souvisejících s vnějším zastupováním, Komise může jednání s dotčenou třetí zemí jménem Unie o nástroji obsahujícím závazky, závazné či nezávazné, zahájit pouze se souhlasem Rady⁵³. V každém případě by postoupení věci k mezinárodnímu konečnému rozhodnutí nebo rozhodčímu řízení, které by bylo závazné pro strany, a tedy i pro Unii, vždy vyžadovalo uzavření mezinárodní dohody v souladu s postupy stanovenými v článku 218 SFEU.
63. S ohledem na dopad, který by určení hospodářského nátlaku ze strany třetí země mělo na vnější činnost Unie jako celek, a s ohledem na skutečnost, že zamýšlená činnost Unie nespadá do přesného a stabilizovaného mezinárodního právního rámce, by proto Rada měla být zapojena do samotného určování existence hospodářského nátlaku ze strany dotčené třetí země. Vzhledem k tomu, že podle návrhu je toto určení prostřednictvím právního aktu ústředním prvkem reakce Unie, právní služba Rady navrhuje svěřit Radě prováděcí pravomoci s cílem určit, zda takový hospodářský nátlak existuje. Alternativně by bylo možné uvažovat o předchozí povinné konzultaci nebo zapojení Rady ze strany Komise, podobně jako tomu bylo u předchozích mechanismů.

⁵² Rozhodnutí Rady (EU) 2021/689 ze dne 29. dubna 2021 (Úř. věst. L 149, 30.4.2021, s. 2).

⁵³ Předpokládá se, že specifika možného řešení sporu by musela být zpravidla dohodnuta ve společném nástroji, ať už v souladu s ujednáními týkajícími se nezávazných nástrojů, tamtéž, nebo postupy stanovenými v článku 218 SFEU.

III. ZÁVĚR

64. Vzhledem k výše uvedenému se právní služba Rady domnívá, že:
- a) s ohledem na jeho cíl a obsah návrh spadá do společné obchodní politiky a může být přijat na základě čl. 207 odst. 2 SFEU s následujícími výhradami.
 - b) Uložení autonomních omezení ochrany práv k duševnímu vlastnictví nebo jejich obchodního využívání ve vztahu k nositelům práv z dotčené třetí země vyžaduje vyjasnění v normativní části navrhovaného nástroje, zejména pokud jde o ochranu základních práv, jakožto součást základních prvků, které by měly tvořit rámec pro výkon prováděcích pravomocí a jimiž by se měl výkon těchto pravomocí řídit.
 - c) Opatření umožňující neplnění platných mezinárodních závazků a uložení omezení přístupu k výzkumným programům financovaným Unií nebo vyloučení z těchto programů nespádají do působnosti společné obchodní politiky a nemohou být přijata podle čl. 207 odst. 2 SFEU. Opatření v této oblasti by měla být prováděna v rámci platného právního rámce, jehož prostřednictvím je prováděna unijní politika v oblasti výzkumu.
 - d) Opatření umožňující určit hospodářské subjekty propojené s vládou třetí země nebo mající na ni vazby spadají do oblasti společné obchodní politiky a mohou být přijata podle čl. 207 odst. 2 SFEU. Znění návrhu je však třeba vyjasnit, aby lépe splňovalo požadavek na zvláštní spojitost s mezinárodním obchodem, což je součást základních prvků, které by měly tvořit rámec pro výkon prováděcích pravomocí a jimiž by se měl výkon těchto pravomocí řídit.

- e) Vzhledem k dopadu na vztahy mezi Unií a dotčenou třetí zemí a s ohledem na pravomoci Rady podle Smluv, pokud jde o vnější činnost EU, by Rada měla být zapojena do určování hospodářského nátlaku ze strany třetí země.
- f) Takového zapojení Rady by mohlo být dosaženo tím, že jí budou svěřeny prováděcí pravomoci v souladu s čl. 291 odst. 2 SFEU, které mají být vykonávány na návrh Komise, nebo prostřednictvím předchozí povinné konzultace či zapojení Rady ze strany Komise.
-