



Brüssel, 30. august 2022
(OR. en)

11943/22

LIMITE

JUR 561
POLCOM 104
COMER 99
IA 127
CODEC 1230

Institutsioonidevaheline
dokument:
2021/0406(COD)

ÕIGUSTALITUSE ARVAMUS¹

Saatja:	Õigustalitus
Saaja:	Kaubandusküsimuste töörühm
Teema:	Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus liidu ja selle liikmesriikide kaitse kohta kolmandate riikide poolse majandusliku survekamise eest – õiguslik alus ja institutsioonilised aspektid

I. SISSEJUHATUS

1. Komisjon esitas 10. detsembril 2021 määruse ettepaneku liidu ja selle liikmesriikide kaitse kohta kolmandate riikide poolse majandusliku survekamise eest (edaspidi „ettepanek“)².

¹ Käesolev dokument sisaldab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) artikli 4 lõike 2 alusel kaitstud õiguslast seisukohta, mida Euroopa Liidu Nõukogu ei ole üldsusele kättesaadavaks teinud. Loata avaldamise korral võib nõukogu kasutada kõiki seadusest tulenevaid õigusi.

² Dok 14943/21.

2. Nimetatud ettepanekut tutvustati ja arutati kaubandusküsimuste töörühmas 9. detsembril 2021, 12. jaanuaril 2022, 25. jaanuaril 2022, 2. veebruaril 2022, 15. veebruaril 2022, 2. märtsil 2022, 8. märtsil 2022, 15. märtsil 2022, 5. aprillil 2022, 27. aprillil 2022 ja 3. mail 2022. 17. mail 2022, 1. juunil 2022 ja 9. juunil 2022 arutas kaubandusküsimuste töörühm eesistujariigi esitatud kompromissettepanekut³. 28. juunil 2022 ja 5. juulil 2022 arutas kaubandusküsimuste töörühm eesistujariigi esitatud teist kompromissettepanekut⁴.
3. Arutelude käigus tõstatati küsimusi seoses komisjoni pakutud õigusliku alusega, kavandatava otsuste tegemise mehhanismi institutsiooniliste aspektidega ning ettepaneku vastavusega rahvusvahelisele õigusele ja WTO eeskirjadele.
4. Nõukogu õigustalituse esindaja esitas 27. aprilli ja 17. mai 2022. aasta koosolekutel õiguslikud seisukohad ettepaneku õigusliku aluse ja institutsiooniliste aspektide kohta. Kaubandusküsimuste töörühma taotlusel täpsustatakse käesolevas dokumendis kirjalikult mõningaid suuliselt esitatud punkte.

II. ÕIGUSLIK ANALÜÜS

5. Käesolevas arvamuses uuritakse kõigepealt, kas Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELTL“) artikli 207 lõige 2 on ettepaneku õige õiguslik alus (A), ning seejärel analüüsitakse ettepaneku institutsioonilisi aspekte (B).

³ Dok WK 6814/2022.

⁴ Dok WK 9206/2022.

A. ÕIGUSLIK ALUS

i) *Ettepaneku eesmärk ja sisu*

6. Liidu õigusakti õige õigusliku aluse valik peab põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad eelkõige selle õigusakti eesmärk ja sisu⁵.
7. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb õige õigusliku aluse valikuks kindlaks teha meetme peamine või ülekaalukas eesmärk või valdkond. Kui meede taotleb kahte eesmärki või kui sellega reguleeritakse kahte valdkonda ning üks neist eesmärkidest või valdkondadest on määratletav peamisena, samas kui teine on kõrvalise tähtsusega, peab meetmel olema üksainus õiguslik alus, st peamisest või ülekaalukast eesmärgist või valdkonnast tulenev õiguslik alus. Seevastu juhul, kui meetmel on samaaegselt mitu üksteisega lahutamatult seotud eesmärki või reguleeritavat valdkonda, millest ükski ei ole teiste suhtes kõrvalise tähtsusega, peavad selle meetme õiguslikuks aluseks erandina olema vastavad erinevad õiguslikud alused. Kohus on siiski asunud ka seisukohale, et kahe või mitme õigusliku aluse kasutamine ei ole võimalik juhul, kui iga õigusliku aluse osas sätestatud menetlused on omavahel vastuolus⁶.

⁵ Kohtuotsus, 26. märts 1987, *komisjon vs. nõukogu*, 45/86, EU:C:1987:163, punkt 11; kohtuotsus, 11. juuni 1991, *komisjon vs. nõukogu*, C-300/89, EU:C:1991:244, punkt 10; arvamus 2/00 (*Cartagena bioohutuse protokoll*), 6. detsember 2001, EU:C:2001:664, punkt 22; kohtuotsus, 22. oktoober 2013, *komisjon vs. nõukogu*, C-137/12, EU:C:1991:244, punkt 10; kohtuotsus, 14. juuni 2016, *parlament vs. nõukogu*, C- 263/14, EU:C:2016:435, punkt 43; kohtuotsus, 2. september 2021, *komisjon vs. nõukogu (leping Armeeniaga)*, C-180/20, EU:C:2021:658, punkt 32; ning kohtuotsus, 4. september 2018, *komisjon vs. nõukogu (leping Kasahstaniga)*, C- 244/17, EU:C:2018:662, punkt 36.

⁶ Vt näiteks kohtuotsus, 19. juuli 2012, *Euroopa Parlament vs. nõukogu*, C-130/10, EU:C:2012:472, punktid 43–45 ning nendes viidatud kohtupraktika.

8. Seletuskirja kohaselt on ettepaneku eesmärk „*kaitsta liidu ja selle liikmesriikide huve, andes liidule võimaluse vastata majanduslikule survestamisele*“ kooskõlas põhjendustes 1–3 meelde tuletatud väärtuste ja huvidega, mida liit peab Euroopa Liidu lepingu (edaspidi „ELL“) artikli 3 lõike 5 kohaselt suhtes muu maailmaga kaitsma ja edendama, ning põhimõtetega, millest peaks juhinduma liidu tegevus rahvusvahelisel areenil vastavalt ELLi artikli 21 lõikele 1, sealhulgas ÜRO põhikirja põhimõtete ja rahvusvahelise õiguse austamine, eelkõige rahvaste võrdõiguslikkuse põhimõtte austamisel põhinevate sõbralike suhete arendamine. Põhjenduse 5 kohaselt peaks liit „*aitama kaasa rahvusvaheliste majandusliku survestamise ärahoidmise ja kõrvaldamise raamistike loomisele, arendamisele ja täpsustamisele*“.
9. Ettepanekus sätestatakse reeglid ja kord, mis peaksid „*tagama liidu ja selle liikmesriikide huvide tulemusliku kaitse juhtudel, kui kolmas riik püüab kaubandust või investeringuid mõjutavate meetmete kaudu sundida liitu või liikmesriiki mingit konkreetset meetet kehtestama või kehtestamata jätta*“. Määruse eesmärk on tagada liidu tulemuslik, tõhus ja kiire vastus, „*et kolmandaid riike selliseid meetmeid võtmast heidutada, need peatada või viimase võimalusena liidu vastumeetmeid võtta*“ (artikkel 1, põhjendus 7).
10. Majanduslik survestamine on määratletud kui kolmanda riigi sekkumine liidu või selle liikmesriigi õiguspäraselt iseseisvasse valikute tegemisse, rakendades või ähvardades rakendada kaubandust või investeerimist mõjutavaid meetmeid, eesmärgiga panna liitu või liikmesriiki mingit konkreetset meetet lõpetama, muutma või kehtestama või lõpetamata, muutmata või kehtestamata jätta (artikli 2 lõige 1 ja põhjendus 11).
11. Pärast kolmanda riigi meetmete uurimist „*võtab komisjon vastu otsuse, kus on kirjas, kas asjaomane kolmanda riigi meede vastab artikli 2 lõikes 1 sätestatud tingimustele*“ ning „*annab [...] asjaomasele kolmandale riigile oma sellesisulisest otsustest teada ning nõuab temalt majandusliku survestamise lõpetamist ja (asjakohasel juhul) liidu või liikmesriikide kantud kahjude heastamist*“⁷ (artikkel 4).

⁷ Selles sättes täpsustatakse samuti, et komisjon „*tegutseb operatiivselt*“ ja võib enne otsuse tegemist paluda asjaomase kolmanda riigi seisukohti.

12. Seejärel uurib komisjon koos asjaomase kolmanda riigiga võimalusi majandusliku survestamise lõpetamiseks, milleks võivad muu hulgas olla vahetud läbirääkimised, vahendamine, lepitamine või muud abistavad teenused, rahvusvahelise vahekohtu poole pöördumine või küsimuse tõstatamine mõnel sobival rahvusvahelisel foorumil (artikkel 5). Komisjon konsulteerib ja teeb koostööd ka teiste kolmandate riikidega, keda mõjutavad samad või sarnased majandusliku survestamise meetmed, ja mis tahes huvitatud kolmanda riigiga (artikkel 6).
13. Kui eespool nimetatud meetmed ei vii majandusliku survestamise lõpetamiseni ega liidule või liikmesriigile tekitatud kahju hüvitamiseni ning „*konkreetsel juhul on vaja kaitsta liidu ja selle liikmesriikide huve ja õigusi*“ ja „*meede on liidu huvides*“, võtab komisjon kooskõlas kontrollimenetlusega vastu rakendusakti, milles määratakse kindlaks liidu vastus ettepaneku I lisas sätestatud meetmete hulgast (artikli 7 lõige 1).
14. I lisa⁸ ja põhjenduse 10 kohaselt on loetletud meetmed seotud kaubavahetuse, rahvusvaheliste avalike hangete, teenuskaubanduse, välismaiste otseinvesteeringute, intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide, finantsteenuste, nagu näiteks panganduse, kindlustuse, liidu kapitaliturgudele juurdepääsu ja muu finantsteenustega seotud tegevusega, ning juurdepääsuga liidu rahastatavatele teadusprogrammidele või nendest kõrvalejätmisega. Kõik need meetmed võivad kujutada endast kas kohaldatavate rahvusvaheliste kohustuste täitmata jätmist, st lubatud vastumeetmeid, või autonoomseid meetmeid, mis on kooskõlas liidu rahvusvaheliste kohustustega.

⁸ Dok 14943/21 ADD 1.

15. I lisas sätestatud meetmeid võib kohaldada ka komisjoni poolt nimekirja kantud juriidilise või füüsilise isiku suhtes, kes „*on asjaomase kolmanda riigi valitsusega seotud*“ (artikli 8 lõike 2 punkt a) või kes „*on asjaomase kolmanda riigi valitsusega seotud ja majanduslikus survestamises osalenud, selle põhjustanud või sellega seotud*“ (artikli 8 lõike 2 punkt b). Lisaks antakse ettepanekus seoses viimati nimetatud kategooriaga liidu füüsilisele või juriidilisele isikule õigus nõuda talle majandusliku survestamise meetmete tõttu tekitatud „*kahju hüvitamist ulatuses, mis vastab konkreetse määratud isiku panusele nendesse meetmetesse*“ (artikli 8 lõike 1 punkt b).

ii) Ühine kaubanduspoliitika

16. Komisjoni ettepanek põhineb ELTLi artikli 207 lõikel 2, milles sätestatakse, et Euroopa Parlament ja nõukogu võtavad seadusandliku tavamenetluse kohaselt määruste abil vastu meetmed, millega määratletakse ühise kaubanduspoliitika rakendamise raamistik.
17. ELTLi viienda osa II jaotise alla kuuluva artikli 207 lõikes 1 on sätestatud, et: „[ü]hine kaubanduspoliitika rajaneb ühtsetel põhimõtetel, eriti mis puutub tariifide muutmisse, kauba- ja teenustevahetusega ning intellektuaalomandi kaubandusaspektidega seotud tolli- ja kaubanduskokkulepete sõlmimisse, välismaistesse otseinvesteeringutesse, liberaliseerimismeetmete ühtlustamisse, ekspordipoliitikasse ning kaubanduse kaitsemeetmetesse, näiteks meetmetesse, mida võetakse dumpingu või subsiidiumide puhul. Ühist kaubanduspoliitikat teostatakse kooskõlas liidu välistegevuse põhimõtete ja eesmärkidega“.

18. Ühine kaubanduspoliitika ei ole piiratud meetmetega, mille eesmärk on hõlbustada (liberaliseerida või edendada) kaubavahetust kolmandate riikidega, vaid see võib hõlmata ka kaubanduspiiranguid reguleerivaid meetmeid⁹. Samuti ei ole ühine kaubanduspoliitika kaubavahetust reguleerides piiratud meetmetega, millel on puhtalt kaubanduslikud eesmärgid: vastupidi, selles võidakse arvesse võtta liidu välistegevuse laiemaid eesmärke¹⁰.
19. Lisaks, kooskõlas ELLi artikli 21 lõikega 3, „*austab [liit] lõigetes 1 ja 2 osutatud põhimõtteid ning püüab neis lõigetes esitatud eesmärke saavutada käesolevas jaotises ja Euroopa Liidu toimimise lepingu viiendas osas määratletud liidu välistegevuse valdkondade ning muude poliitikavaldkondade välisaspektide arendamisel ja teostamisel*“. Euroopa Kohus leidis, et ühine kaubanduspoliitika „*kuulub liidu välistegevusse*“ ja seega „*on seotud kolmandate riikidega toimuva kaubavahetusega*“¹¹.
20. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb ka see, et „*ainuüksi asjaolust, et mõni liidu õigusakt võib avaldada teatud mõju kaubavahetusele ühe või mitme kolmanda riigiga, ei piisa, et järeldada, et see õigusakt tuleb liigitada ühisesse kaubanduspoliitikasse kuuluvate aktide kategooriasse*“. „*[L]iidu õigusakt kuulub kõnealuse poliitika valdkonda, kui see käsitleb konkreetset rahvusvahelist kaubavahetust nii, et see on peamiselt mõeldud edendama, hõlbustama või reguleerima sellist kaubavahetust ning sellel on rahvusvahelisele kaubavahetusele otsene ja vahetu mõju*“¹² (rõhuasetus lisatud).

⁹ Nagu Euroopa Kohus märkis: „*sellise meetme eesmärk, millega keelatakse ebaseaduslike seadmete eksport liitu, [on] kaitsta viimase huvisid tervikuna ja järelikult kuulub see oma sisu poolest ühise kaubanduspoliitika valdkonda*“ (kohtuotsus, 22. oktoober 2013, komisjon vs. nõukogu, C-137/12, EU:C:2013:675, punkt 69 ja selles viidatud kohtupraktika). Vt ka nõukogu õigustalituse 31. märtsi 2017. aasta arvamus, dok 7885/17, punkt 13 ja joonealuses märkuses viidatud kohtupraktika.

¹⁰ *Ibid.*, punktid 14 ja 15. Nõukogu õigustalituse 23. märtsi 2018. aasta arvamus, dok 7334/1/18 REV 1, punktid 20 ja 21.

¹¹ Euroopa Kohtu 16. mai 2017. aasta arvamus 2/15 (vabakaubandusleping Singapuriga), EU:C:2017:376, punkt 35.

¹² *Ibid.*, punkt 36 ja selles viidatud kohtupraktika, eelkõige kohtuotsus, 18. juuli 2013, Daiichi Sankyo ja Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, EU:C:2013:520, punktid 50 ja 52. Vt ka C-137/12, *ibid.*, punkt 58; arvamus 2/15, *ibid.*, punkt 37; Euroopa Kohtu 14. veebruari 2017. aasta arvamus 3/15 (Marrakechi leping), EU:C:2017:114, punkt 61.

21. Kavandatava õigusakti eesmärgid, st liidu väärtuste, põhihuvide, julgeoleku, sõltumatus ja terviklikkuse kaitsmine ning õigusriigi põhimõtte ja rahvusvahelise õiguse põhimõtete tugevdamine ja toetamine, vastavad ELLi artikli 21 lõike 2 punktides a ja b sätestatud eesmärkidele, mida liit on kohustatud järgima oma välistegevuse raames, sealhulgas seega ühise kaubanduspoliitika raames¹³.

Siiski tuleb kindlaks teha, kas kavandatav õigusakt on mõeldud edendama, lihtsustama või reguleerima kaubavahetust ning kas sellel on kaubavahetusele otsene ja vahetu mõju vastavalt Euroopa Kohtu eespool viidatud kohtupraktikas kehtestatud normile (vt eespool punkt 20).

iii) Teatud kavandatavate meetmete uurimine ühise kaubanduspoliitika kontekstis

22. Enamik ettepaneku I lisas sätestatud meetmetest on kas sõnaselgelt sätestatud ELTLi artikli 207 lõikes 1¹⁴ või on selgelt kindlaks tehtud, et need kuuluvad ühise kaubanduspoliitika valdkonda¹⁵. Isegi kui sellest tulenevalt on võimalik järeldada, et ettepaneku regulatiivne sisu kuulub põhijoontes ühise kaubanduspoliitika valdkonda, vajavad nõukogu õigustalituse arvates kavandatud meetmete kolm kategooriat täiendavat uurimist, enne kui on võimalik kindlaks teha, kas need saavad kuuluda ELTLi artikli 207 lõike 2 alusel vastu võetavasse kavandatud raamistikku.

¹³ Neid eesmärke toetab ka ELLi artikli 3 lõige 5, mille kohaselt „[s]uhetes maailmaga kaitseb ja edendab liit oma väärtusi ja huve ning aitab kaasa oma kodanike kaitsele“. Ta toetab (...) vaba ja ausat kaubandust, (...) rahvusvahelise õiguse ranget järgimist ja arendamist (...).“

¹⁴ Punktides a, b, c, e, f, g ja i sätestatud meetmed.

¹⁵ Punktides d, j ja k sätestatud meetmed.

Kolmandate riikide kaupade ja teenuste juurdepääsu kohta liidu avalike hangete turule vt nõukogu õigustalituse 6. detsembri 2012. aasta arvamus 17407/12. Kemikaale käsitlevate või sanitaar- ja fütosanitaarvaldkonna õigusaktide alusel registreerimise ja lubade andmise piirangute kohta, mis kujutavad endast turulepääsuga seotud meetmeid, vt arvamus 2/15, *ibid.*, punkt 44.

23. Need kolm meetmete kategooriat on järgmised: esiteks, kohaldatavate rahvusvaheliste kohustuste täitmata jätmise¹⁶ seoses intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektidega ning piirangute kehtestamine selliste intellektuaalomandi õiguste kaitsele või nende ärilisele kasutamisele, kui õiguste omaja on asjaomase kolmanda riigi kodanik (punkt h); teiseks, kohaldatavate rahvusvaheliste kohustuste täitmata jätmine ja juurdepääsupiirangute kehtestamine liidu rahastatavatele teadusprogrammidele või nendest kõrvalejätmine (punkt l); ning kolmandaks meetmed, millega kantakse nimekirja asjaomase kolmanda riigi valitsusega seotud füüsilised või juriidilised isikud ning isikud, kes on „majanduslikus survestamises osalenud, selle põhjustanud või sellega seotud“ (artikkel 8), sealhulgas kolmanda riigi meetmetest mõjutatud liidu ettevõtjate õigus nõuda määratud isikutelt kahju hüvitamist.
24. Esiteks, mis puudutab intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektidega seotud meetmeid,¹⁷ siis leidis Euroopa Kohus oma arvamuses ELi ja Singapuri vahelise lepingu kohta, et „liidu ja [asjaomase kolmanda riigi ettevõtjate vahelised] *teatud määral homogeensed intellektuaalomandiõiguste kaitse standardid (...) aitavad (...) kaasa nende võrdsetel alustel osalemisele (...) kaupade ja teenuste vabakaubanduses*“,¹⁸ ning järelendas, „et arvestades intellektuaalomandiõiguste kaitse olulist kohta (...) kauba- ja teenustevahetuses üldiselt ja ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemises konkreetselt, võivad kavandatava lepingu 11. peatüki sätted avaldada liidu ja Singapuri Vabariigi vahelisele kaubandusele otsest ja vahetut mõju“¹⁹.

¹⁶ Lisas viidatakse „kohaldatavate rahvusvaheliste kohustuste peatamisele“, mis ei ole õige mõiste ja mida ei saaks mingil juhul kavandatava menetluse kohaselt otsustada. Liidu ja kolmanda riigi vahelise rahvusvahelise lepingu või selle osade peatamine on võimalik üksnes ELTLi artikli 218 lõikes 9 sätestatud korras või ELTLi artikli 218 lõike 7 kohaselt kokku lepitud korras.

¹⁷ Tuleb märkida, et selle punkti all kavandatud meetmed on laiema ulatusega kui määruse (EL) 2015/1843 (millega kehtestatakse liidu meetmed ühise kaubanduspoliitika vallas, et tagada rahvusvahelistest kaubandusreeglitest, eeskätt Maailma Kaubandusorganisatsiooni egiidi all kehtestatud reeglitest tulenevate liidu õiguste kasutamine (ELT L 272, 16.10.2015)) artikli 5 punkti a alapunktis bb sätestatud meetmed, mis piirduvad liidu institutsiooni või asutuse antud intellektuaalomandi õigustega, mis kehtivad kogu liidus.

¹⁸ *Arvamus* 2/15, punktid 122, 123.

¹⁹ *Ibid.*, punkt 127.

25. Eespool nimetatud lepingu asjakohased sätted on näide kohaldatavatest rahvusvahelistest kohustustest, mida liit võib ettepaneku kohaselt otsustada vastumeetmena mitte täita, kui asjaomane riik keeldub majanduslikust survestamisest loobuma. Seega oleks sellistel meetmetel põhimõtteliselt ka otsene ja vahetu mõju liidu ja asjaomase kolmanda riigi vahelisele kaubavahetusele, nagu on märgitud eespool viidatud kohtupraktikas (vt punkt 20), sest „*WTO süsteemi lahutamatu osana kuuluvad need (...) rahvusvahelise kaubanduse liberaliseerimise raamesse*“, kuigi nende eesmärk on kaubandust pigem piirata kui lihtsustada²⁰.
26. See järeldus ei kehti siiski meetmete suhtes, mis kujutavad endast intellektuaalomandi õiguste kaitsega või nende ärilise kasutamisega seotud kohustuste täitmata jätmist kaubandusega mitteseotud lepingu raames, nagu näiteks Marrakechi leping avaldatud teostele juurdepääsu lihtsustamise kohta nägemispuudega või muu trükikirja lugemise puudega isikutele²¹. Kaubandusega mitteseotud lepingutest tulenevate kohustuste peatamine „*laiendaks liigselt ühise kaubanduspoliitika kohaldamisala, sidudes selle poliitikaga normid, millel ei ole konkreetset seost rahvusvahelise kaubandusega*“²².

²⁰ Vt *arvamus 3/15, ibid.*, punkt 79.

²¹ Vastu võtnud Maailma Intellektuaalse Omandi Organisatsioon (WIPO) 27. juunil 2013 ja mille kohta Euroopa Kohus leidis oma *arvamuses 3/15*, et see ei kuulu ühise kaubanduspoliitika valdkonda.

²² *Arvamus 3/15, ibid.*, punkt 85. Sel põhjusel lükkas Euroopa Kohus tagasi komisjoni väite, et intellektuaalomandi kaubandusaspektide mõiste alt on välja jäetud üksnes moraalsed õigused.

27. Intellektuaalomandi õiguste kaitsele või nende majanduslikule kasutamisele autonoomsete piirangute kehtestamine asjaomase kolmanda riigi olemasolevate õiguste omajate suhtes tõstatab lisaks küsimuse võimalikust vastuolust rahvusvahelise inimõigustealase õigusega või Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga (edaspidi „harta“). Piirangute piirdumine intellektuaalomandi kaubandusaspektidega tähendab, et kaitse tühistamine kas takistab või piirab õiguste omaja võimet saada kaitstud objektist materiaalselt kasu. Välistada ei saa liidu sekkumist intellektuaalomandi õigustesse, mis on kaitstud osana põhiõigusest omandile (harta artikli 17 lõige 1 ja samaväärsed rahvusvahelised eeskirjad²³).

Seetõttu tuleb rakendusakti tasandil hoolikalt kontrollida, et olemasolevate õiguste omajatega seotud piirang piirduks õiguste teostamisega, austaks kõnealuste õiguste olemust ja proportsionaalsuse põhimõtet, nii et see piirang oleks vajalik ja vastaks tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele (harta artikli 52 lõige 1).

28. Võttes arvesse eespool esitatud kaalutlusi, mida tuleks asjakohaselt selgitada ettepaneku regulatiivosas osana olulistest elementidest, mis peaksid kujundama ja suunama rakendamisvolituste teostamist, võib ettepaneku I lisa punktis h osutatud meetmed vastu võtta ELTLi artikli 207 lõike 2 alusel.

²³ Vt ka inimõiguste ülddeklaratsiooni artikkel 27 ning majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 15 lõike 1 punkt c.

29. Teiseks tuleb nõukogu õigustalituse liidu rahastatavatele teadusprogrammidele juurdepääsuga seotud meetmete osas meelde, et liidu teadusprogramme reguleerivad normid kujutavad endast aluslepingute kohast liidu tegevust teadusuuringute ja tehnoloogia arendamise valdkonnas, mis tuleb ELTLi artikli 179 lõike 3 kohaselt otsustada ja ellu viia kooskõlas ELTLi XIX jaotise sätetega²⁴.

See võib hõlmata norme, mis käsitlevad kolmandate riikide või kolmandates riikides asutatud üksuste või kolmandate riikide üksuste kontrollitavate üksuste liidu teadusprogrammidele juurdepääsu piiranguid või nende üksuste kõnealustest programmidest kõrvalejätmist²⁵. ELTLi artiklis 186 on samuti täpsustatud, et mitmeaastase raamprogrammi rakendamisel „võib liit sätestada liidu teadusuuringu[te], tehnoloogia arendamise ja tutvustamisprojektide alase koostöö kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega“ ning et „[s]ellise koostöö üksikasjalik korraldus võib olla liidu ja asjassepuutuvate kolmandate isikute vaheliste lepingute objektiks“.

²⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. aprilli 2021. aasta määrus (EL) 2021/695, millega luuakse teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogramm „Euroopa horisont“ ja kehtestatakse selle osalemis- ja levitamise reeglid ning tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1290/2013 ja (EL) nr 1291/2013 (ELT L 170, 12.5.2021, lk 1) (edaspidi „programmi „Euroopa horisont“ määrus“), võeti vastu järgmiste õiguslike aluste alusel: ELTLi artikli 173 lõike 3, artikli 182 lõike 1, artikkel 183 ja artikli 188 teine lõik.

²⁵ Näiteks programmi „Euroopa horisont“ (praeguse mitmeaastase finantsraamistiku teadusuuringute raamprogramm) käsitleva määruse artikli 22 lõikes 5 on sätestatud, et „[l]iidu strateegiliste varade, huvide, sõltumatuse või turvalisusega seotud meetmete puhul võib tööprogrammiga ette näha, et osalemine võib piirduda õigussubjektidega, kes asuvad üksnes liikmesriikides, või lisaks liikmesriikidele nende õigussubjektidega, kes asuvad kindlaksmääratud assotsieerunud või muus kolmandas riigis. Euroopa Majanduspiirkonna liikmeteks olevates assotsieerunud riikides asutatud õigussubjektide osalemise piiramine toimub kooskõlas Euroopa Majanduspiirkonna lepingu tingimustega. Liidu ja selle liikmesriikide strateegiliste huvide kaitsmiseks võib tööprogrammis samuti igakülgset põhjendatud erandlikel põhjustel välistada liidus või assotsieerunud riikides asutatud selliste juriidiliste isikute konkurssidel osalemise, kes on otseselt või kaudselt mitteassotsieerunud kolmandate riikide või mitteassotsieerunud kolmandate riikide juriidiliste isikute kontrolli all, või allutada nende osalemine tööprogrammis kehtestatavatele tingimustele“.

Ettepanekus ei selgitata, kuidas see meede võiks olla seotud kaubandusega ja mille alusel see võimalike meetmete loetellu lisati. Samuti ei täpsustata asjaomaseid olemasolevaid teadusprogramme.

30. Näib, et ei liidu poolt teadusuuringute valdkonnas võetud kohaldatavate rahvusvaheliste kohustuste täitmata jätmist ega liidu teadusprogrammidele juurdepääsu autonoomse piirangu kehtestamist ei saa pidada konkreetset rahvusvahelise kaubandusega seotuks, isegi kui seda käsitleda asjaomase kolmanda riigiga elluviidavate kaubandussuhete kontekstis.

Kuigi sellised meetmed võivad sundida kolmandat riiki oma kaubandusega seotud sunnimeetmeid tühistama ja seega lõpuks kaubanduse taastama, ei oleks selliste meetmete mõju kaubandusele otsene ja vahetu, nagu on märgitud eespool viidatud kohtupraktikas (vt punkt 20), vaid kaudne ja kauge. Lisaks võib selliste meetmete aktsepteerimist ühise kaubanduspoliitika kohaldamisalasse kuuluvana käsitada „*liigselt ühise kaubanduspoliitika kohaldamisala* [laiendavana], *sidudes selle poliitikaga normid, millel ei ole konkreetset seost rahvusvahelise kaubandusega*“,²⁶ ning see võib jätta liidu muid (käesoleval juhul teadusuuringute ja tehnoloogia arendamise valdkonna) pädevusi käsitlevad asjakohased aluslepingu sätted ilma nende *kasulikust mõjust*²⁷.

31. Seetõttu ei saa ettepaneku I lisa punktis I osutatud meetmeid võtta vastu ELTLi artikli 207 lõike 2 alusel ning nimetatud punkt tuleks lisast välja jätta.
32. Samal ajal võib liit kehtestada selliseid meetmeid nagu I lisa punktis I kavandatud meetmed vastavalt liidu teadusprogrammides osalemist reguleerivatele kohaldatavatele normidele ja menetlustele.

²⁶ Arvamus 3/15, *ibid.*, punkt 85.

²⁷ Vt ka Euroopa Kohtu 6. detsembri 2001. aasta arvamus 2/00 (*Cartagena bioohutuse protokoll*), EU:C:2001:664, punkt 40, mille alusel on selge, et ühine kaubanduspoliitika ei ole teiste liidu pädevusvaldkondade suhtes ülimuslik.

Ettepaneku artikli 7 lõikes 1 juba viidatakse muudele võimalikele raamistikele, mille raames saaks vastumeetmeid võtta²⁸. See võib olla asjakohane ka teadusprogrammides osalemise peatamiseks või lõpetamiseks²⁹ või kolmandate riikidega teadusuuringute valdkonnas tehtava kahepoolse koostöö peatamiseks. Põhjendustes võiks tuua näiteid erinevat liiki vastumeetmetest, mida saab võtta teadusuuringute valdkonnas kehtiva liidu õigusraamistiku asjakohaste sätete alusel.

²⁸ Ettepanekus ei selgitata, milliseid meetmeid komisjon selle sätte alusel kavandab. Komisjoni teatisest komisjoni pädevuses olevate meetmete kohta, mida komisjon võib kehtestada, kui ta teeb kavandatava määruse alusel kindlaks, et liit võtab vastumeetmeid vastuseks kolmanda riigi majanduslikule survemeetmele (COM(2021) 774 final), nähtub siiski, et komisjon kaalub järgmist liiki meetmeid: jätta asjaomase eelarve täitmise menetluse tingimuste kohaselt võtmata liidu uued rahalised kohustused programmidele või fondidele; seista vastu uutele finantstehingutele, kui see on lubatud vastavalt lepingule, mis on sõlmitud liidu (keda esindab komisjon) ja selle üksuse vahel, kellele on usaldatud programmi eelarve kaudne täitmine; mitte teha ettepanekut anda ELTLi artiklite 209, 212 ja 213 alusel asjaomasele kolmandale riigile uut makromajanduslikku finantsabi ning peatada või tühistada jooksvate tehingutega seotud väljamaksed vastavalt kohaldatavatele lepingutele; kui see on lubatud, peatada või lõpetada rahalise toetuse lepingud või tagatislepingud, mis on sõlmitud liidu nimel tegutseva komisjoni ja selliste volitatud üksuste vahel, mis on seotud asjaomase kolmanda riigiga või nimekirja kantud isikuga; asjakohased meetmed, sealhulgas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuni 2021. aasta määruse (EL) 2021/947 (millega luuakse naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahend „Globaalne Euroopa“) või Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. septembri 2021. aasta määruse (EL) 2021/1529 (millega luuakse ühinemiseelse abi rahastamisvahend (IPA III)) või nendele järgnevat rahastamisvahendite alusel rahastatavate meetmete peatamine. Selles käsitletakse ka järgmisi meetmeid seoses Euroopa Investeeringispanga või Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga poolse rahastamisega: võtta vastu eitav arvamus Euroopa Investeeringispanga finantseerimistaotluste kohta; soovitada, et Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga direktor, kes esindab liitu, hääletaks rahastuse heakskiitmise vastu.

²⁹ Näiteks teatas komisjon 3. märtsil 2022, et seoses Venemaa sõjalise agressiooniga otsustas ta peatada toetuslepingu ettevalmistamise programmi „Euroopa horisont“ nelja projekti jaoks, millesse on kaasatud viis Venemaa teadusasutust. Uute lepingute allkirjastamine peatati kuni uue otsuseni. Samuti otsustas komisjon peatada kõik maksed Venemaa üksustele kehtivate lepingute alusel. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_1528]

33. Kolmandaks on ettepaneku artiklit 8 puhul, milles nähakse ette võimalus võtta vastu üksikmeetmeid ja õigus nõuda kahju hüvitamist, kõigepealt oluline käsitleda mõne delegatsiooni tõstatatud mureküsimusi, mis puudutavad võimalikku kattuvust piiravate meetmetega, mis on vastu võetud liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) rakendamisel.
34. Asjaolu, et teatavad sätted sarnanevad normidega, mida liidul on lubatud vastu võtta ÜVJP rakendamisel, ei välista iseenesest sarnaste meetmete võtmist mõne muu liidu poliitika rakendamisel, tingimusel et selliste meetmete võtmisel austatakse liidule asjaomases poliitikavaldkonnas antud pädevuse piire ja järgitakse nn mittemõjutamise klauslit, st see „*ei mõjuta (...) aluslepingutega sätestatud menetluste rakendamist ja institutsioonide volituste ulatust liidu pädevuse teostamiseks* [ELLi V jaotise 2. peatüki alusel]“, st ÜVJP raames (ELLi artikli 40 lõige 2).

35. Euroopa Kohus on ELLi artikli 29 tingimusi³⁰ ja muid ÜVJPga seotud erisätteid arvestades sõnaselgelt kinnitanud, et nõukogul on pädevus võtta vastu otsuseid, mis „muudavad otseselt isikute (...) olukorda“. Euroopa Kohus otsustas, et: „[m]õistet „liidu seisukoht“ tuleb (...) tõlgendada laialt, nii et (...) ELL artikli 29 alusel [võib] vastu võtta mitte ainult programmilisi dokumente või lihtsalt kavatsuste deklaratsioone, vaid ka otsuseid, millega nähakse ette meetmed, mis muudavad otseselt isikute õiguslikku olukorda. Seda kinnitab muu hulgas ka ELTL artikli 275 teise lõike sõnastus“³¹³².

ELTLi artiklis 275 viidatakse „füüsiliste või juriidiliste isikute suhtes nõukogu poolt Euroopa Liidu lepingu V jaotise 2. peatüki alusel vastuvõetud piiravaid meetmeid sätestavate otsuste“ seaduslikkuse kontrollimisele.

36. On selge, et selline ulatuslik kaalutusõigus ei tulene ELTLi artiklite 206 ja 207 sõnastusest. Seega tuleb uurida, kas ettepaneku artiklis 8 sätestatud meetmetel on nõutav konkreetne seos rahvusvahelise kaubandusega, nagu on sätestatud Euroopa Kohtu praktikas (vt eespool punkt 20), ja kas need võib seega vastu võtta kavandatud õigusliku aluse alusel.

³⁰ ELLi artikli 29 kohaselt „[võtab] [n]õukogu (...) vastu otsuseid, milles määratletakse liidu lähenemisviis konkreetsele geograafilist või temaatilist laadi küsimusele“.

³¹ Kohtuotsus, 27. veebruar 2017, *Ahmed Ezz vs. nõukogu ja komisjon*, T-256/11, EU:T:2014:93, punkt 24, mis jäeti muutmata apellatsioonimenetluses C-220/14 P, EU:C:2015:147.

³² Vt ka kohtuotsus, 28. märts 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 88: „ELL artiklitest 24 ja 29 tuleneb, et üldjuhul on nõukogu ülesanne määrata ühehäälselt kindlaks selliste piiravate meetmete ese, mida liit ÜVJP valdkonnas võtab. Võttes arvesse ÜVJP laiaulatuslikke eesmärke, nagu need on määratletud ELL artikli 3 lõikes 5 ja artiklis 21 ning ÜVJPga seotud erisätetes, täpsemalt ELL artiklites 23 ja 24, on nõukogul kõnealuse eseme kindlaksmääramisel ulatuslik kaalutusõigus“.

37. Nimekirja kandmise kriteeriumi sõnastus ettepaneku artiklis 8, mis viitab füüsilistele ja juriidilistele isikutele, „*kes on asjaomase kolmanda riigi valitsusega seotud*“, on avatud ja väga lai. Sellise kriteeriumi kohaselt oleks võimalik kanda nimekirja mis tahes füüsilisi või juriidilisi isikuid, sealhulgas neid, kes ei ole seotud liidu ja asjaomase kolmanda riigi vahelise kaubandusega ega ühegi konkreetse majandustegevusega selles valdkonnas, näiteks valitsusametnikke või ministreid. Seos kaubandusega meetmete puhul, millega kantakse nimekirja selline füüsiline või juriidiline isik, kellel on mõjuvõim ja kes seega võib teoreetiliselt seda mõjuvõimu kasutades saavutada majandusliku survekamise meetmete kaotamise asjaomase kolmanda riigi poolt, on nõukogu õigustalituse arvates liiga nõrk, et täita Euroopa Kohtu kehtestatud kriteeriumi, mis eeldab konkreetset seost kaubandusega. Kuigi on võimalik väita, et sellise meetme eesmärk on kaubandust edendada, lihtsustada või reguleerida, näib peaaegu võimatu järeldada, et sellisel meetmel oleks liidu ja asjaomase kolmanda riigi vahelisele kaubandusele „*otsene ja vahetu mõju*“, nagu nõuab kohtupraktika (vt eespool punkt 20). Mõju oleks äärmisel juhul vaid potentsiaalne, sõltudes mõjuvõimu edukast teostamisest kolmanda riigi valitsuse üle, ning oleks seega kaudne ja kauge³³.

³³ Selliseid isikuid oleks siiski võimalik kanda nimekirja samade eesmärkide saavutamiseks ÜVJP raames, ELLi artikli 29 ja ELTLi artikli 215 kohaselt vastu võetud õigusaktide alusel.

38. Olukord oleks teistsugune meetmete puhul, mis võetakse vastu valitsusega seotud ettevõtjate, st rahvusvahelises kaubanduses või äritegevuses osalevate füüsiliste või juriidiliste isikute või üksuste suhtes. Selliste juhtude puhul näib olevat võimalik väita, et I lisas sätestatud kaubandusmeetmed – niivõrd, kuivõrd neid saab kohaldada nimekirja kantud isiku suhtes – piiraksid juurdepääsu liidu turule ja oleks seega ette nähtud kaubanduse reguleerimiseks (st piiramiseks) ning avaldaksid sellele otsest ja vahetut mõju, kuna need meetmed takistaksid kõnealust juurdepääsu ja vähendaksid selle tulemusel kaubavahetust asjaomase riigiga.
39. Seega, kui meetmeid, millega kantakse nimekirja kolmanda riigi valitsusega seotud ettevõtjad, võib pidada kaubandust otseselt ja vahetult mõjutavateks ning need võib vastu võtta ELTLi artikli 207 lõike 2 alusel, ei saa seda öelda meetmete kohta, millega kantakse nimekirja mis tahes füüsilised või juriidilised isikud, kes on kolmanda riigi valitsusega seotud. Sellise nimekirja kandmise võimaluse säilitamiseks tuleb täpsustada rahvusvahelise kaubandusega konkreetse seose olemasolu nõude täitmise kriteeriumid ning isikute kategooriad ja nende nimekirja kandmise kriteeriumid tuleb selgitada ettepaneku enda regulatiivosas osana olulistest elementidest, mis peaksid kujundama ja suunama rakendamisvolituste kasutamist, mitte üksnes rakendusaktis, nagu ettepanekus on kavandatud³⁴.

³⁴ Ettepaneku artikli 8 lõige 3 jätab komisjonile kõigi asjaomaste kriteeriumide arvessevõtmisel märkimisväärse kaalutusõiguse.

40. Mis puudutab sätet, millega antakse õigus nõuda kahju hüvitamist nimekirja kantud isikutelt, kes on „*majanduslikus survestamises osalenud, selle põhjustanud või sellega seotud*“ (ettepaneku artikli 8 lõike 1 punkt b), siis tuleb nõukogu õigustalitus meelde, et nõukogu 22. novembri 1996. aasta määrust nr 2271/86 (edaspidi „blokeerimismäärus“),³⁵ mis sisaldab liidu õiguse kohast sarnast õigust, ei võetud vastu üksnes kaubandusega seotud õiguslikul alusel (EÜ asutamislepingu artikkel 113, praegune ELTLi artikkel 207), vaid see võeti vastu ka EÜ asutamislepingu artiklite 73c ja 235 alusel (praegused ELTLi artiklid 64 ja 352)³⁶. Siis jõudis nõukogu õigustalitus järeldusele, et blokeerimismääruse artiklites 4, 5 ja 6 sätestatud meetmete võtmist võimaldas EÜ asutamislepingu artikkel 235³⁷.
41. Euroopa Kohus leidis tingimusjuurdepääsul põhinevate või seda sisaldavate teenuste õiguskaitse Euroopa konventsiooni III jao „Sanktsioonid ja õiguskaitsevahendid“ artiklite 5 ja 6 kohta, mis käsitlevad arestimis- ja konfiskeerimismeetmeid, et nende sätete „*üldine eesmärk on tagada (...) tingimusjuurdepääsul põhinevate teenuste õiguskaitse tõhusus*“ ja need „*teenivad (...) vaidlustatud otsuse (...) põhilist eesmärki*“ ning võivad seega olla osa lepingust, mille põhiline eesmärk on seotud konkreetselt ühise kaubanduspoliitikaga³⁸.

³⁵ Nõukogu 22. novembri 1996. aasta määrus (EÜ) nr 2271/96, mis käsitleb kaitset kolmanda riigi vastuvõetud õigusaktide eksterritoriaalse kohaldamise mõju ja nendel õigusaktidel põhinevate või neist tulenevate meetmete eest (EÜT L 309, 29.11.1996, lk 1). Blokeerimismääruse artikli 6 kohaselt on „[i]gal artiklis 11 nimetatud isikul, kes tegutseb artiklis 1 nimetatud valdkondades, (...) õigus nõuda selliste kahjude, sealhulgas kohtukulude hüvitamist, mida kõnealusele isikule on põhjustanud lisas nimetatud seaduste või neil põhinevate või neist tulenevate meetmete kohaldamine“.

³⁶ Nõukogu õigustalituse 21. oktoobri 1996. aasta arvamus, dok 10845/96. Vt ka õigustalituse 24. oktoobri 2001. aasta arvamuse (dok 13173/01) punkt 7.

³⁷ 1992. aastal, st enne seda, kui EÜ asutamislepingusse lisati artiklid 301 ja 60, võeti endise artikli 235 (ja mitte üksnes EÜ asutamislepingu artikli 113) alusel vastu määrus (EMÜ) nr 3541/92, millega keelatakse Iraagi nõuete rahuldamine seoses lepingute ja tehingutega, mille täitmist on mõjutanud ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 661 (1990) ja selle juurde kuuluvad resolutsioonid (EÜT L 361, 10.12.1992, lk 1). Määrused (EMÜ) nr 2340/90 (EÜT L 213, 9.8.1990) ja nr 3155/90 (EÜT L 304, 1.11.1990), mille kohaselt ühendus võttis meetmeid ühenduse ja Iraagi vahelise kaubanduse takistamiseks, võeti siiski vastu üksnes kaubandusega seotud õiguslikul alusel (siis EMÜ artikkel 113).

³⁸ Kohtuotsus, 22. oktoober 2013, komisjon vs. nõukogu, C-137/12, EU:C:2013:675, punktid 70, 71 ja 76.

42. Seega, kuivõrd kõnealuse meetme eesmärk on hõlbustada nende liidu ettevõtjate tõhusat õiguskaitset, keda mõjutavad kolmanda riigi majandusliku survekamise meetmed, aitab see saavutada õigusakti eesmärki, st võidelda kolmandate riikide majandusliku survekamise vastu. Seepärast võib selle vastu võtta ELTLi artikli 207 lõike 2 alusel.
43. Lõpuks näib oluline meelde tuletada, et kooskõlas nn mittemõjutamise klausli nõudega (ELLi artikli 40 lõike 2) ei tohiks volituste teostamine ühise kaubanduspoliitika valdkonnas mõjutada liidu pädevuse võimalikku teostamist ÜVJP valdkonnas, sealhulgas samade eesmärkide saavutamiseks või sarnaste meetmete võtmiseks. Seetõttu tuleks ettepaneku tekstis selgitada, et kõnealune õigusakt ei piira liidu volitusi ÜVJP raames.
44. Sellest tulenevalt kinnitab ettepaneku eesmärgi ja sisu eespool esitatud analüüs, et ettepanek kujutab endast ühise kaubanduspoliitika rakendamise raamistikku niivõrd, kuivõrd see võimaldab liidul vastata kaubandust või investeeringuid mõjutavatele kolmanda riigi võetud majandusliku survekamise meetmetele ühise kaubanduspoliitika alla kuuluvate meetmete kaudu. See kehtib kõigi kavandatud meetmete kohta, välja arvatud meetmed, mis on seotud liidu teadusprogrammidega, ja meetmed, mis võimaldavad kanda nimekirja isikuid, kes ei ole rahvusvahelise kaubandusega otseselt seotud.

B. INSTITUTSIOONILISED ASPEKTID

i) Põhimõtted

45. ELLi artikli 13 lõikes 2 on sätestatud, et liidu iga institutsioon tegutseb talle aluslepingutega antud volituste piires ning vastavalt nendes sätestatud korrale, tingimustele ja eesmärkidele. See säte väljendab institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet, mis on iseloomulik liidu institutsioonilisele struktuurile ja mis eeldab, et iga institutsioon arvestab oma pädevuse teostamisel teiste institutsioonide pädevusega³⁹.
46. Nõukogu pädevuse kohta sätestab ELLi artikli 16 lõike 1 teine lause, et nõukogul on vastavalt aluslepingutega sätestatud tingimustele poliitika kujundamise ja koordineerimise funktsioonid. Konkreetselt liidu välistegevuse kohta näeb ELLi artikli 16 lõike 6 kolmas lõik ette, et välisasjade nõukogu töötab välja Euroopa Ülemkogu kindlaks määratud strateegiliste suuniste põhjal liidu välistegevuse ning tagab liidu tegevuse järjepidevuse. Lisaks on ELLi artikli 26 lõike 2 esimeses lõigus ette nähtud, et nõukogu kujundab ühist välis- ja julgeolekupoliitikat ning võtab selle määratlemiseks ja rakendamiseks vajalikud otsused Euroopa Ülemkogu määratletud üldsuuniste ja strateegilise kursi alusel.
47. Komisjoni pädevuse kohta on ELLi artikli 17 lõikes 1 sätestatud, et komisjon edendab liidu üldisi huve ja teeb sel eesmärgil asjakohaseid algatusi, teostab vastavalt aluslepingutes sätestatud tingimustele koordineerivaid, täitev- ja juhtimisfunktsioone ning tagab liidu esindamise välissuhetes, välja arvatud ühine välis- ja julgeolekupoliitika ning muud aluslepingutes ette nähtud juhud.

³⁹ Vt kohtuotsus, 28. juuli 2016, *nõukogu vs. komisjon (Swiss MoU)*, C-660/13, EU:C:2016:616, punktid 31–32 ning nendes viidatud kohtupraktika.

48. ELLi artikli 21 lõike 3 teise lõigu kohaselt lasub kohustus „*taga[da] kooskõla [liidu] välistegevuse eri valdkondade vahel ning nende ja muude poliitikavaldkondade vahel*“ nõukogul ja komisjonil, keda abistab liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ning kes peavad selleks koostööd tegema⁴⁰.
49. Lisaks on kohtupraktikas välja kujunenud, et mittesiduvate lepete sõlmimine kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega kuulub nõukogu poliitikakujundamise pädevuse alla,⁴¹ samas kui õiguslikult siduvate lepingute sõlmimine kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega kuulub nõukogu lepingute sõlmimise pädevuse alla vastavalt ELTLi artiklitele 207 ja 218.

ii) Analüüs

50. Kavandatud mehhanismi (ettepaneku artikkel 4, vt eespool punkt 11) kohaselt on komisjonil õigus otsustada üksi, ilma nõukogu osaluseta, kas kolmanda riigi meede kujutab endast majanduslikku survestamist. Sellisel komisjoni otsusel oleksid rahvusvahelisel tasandil mitmed poliitilised ja õiguslikud tagajärjed.
51. Esiteks kohustaks selline otsus ettepaneku kohaselt komisjoni teavitama asjaomast kolmandat riiki, nõudma temalt majandusliku survestamise lõpetamist ning vajaduse korral liidule või selle liikmesriikidele tekitatud kahju heastamist. Teiseks oleks komisjon kohustatud suhtlema asjaomase kolmanda riigiga, „[püüdma] *majandusliku survestamise lõpetamiseks tõstatada (...) küsimuse (...) mõnel sobival rahvusvahelisel foorumil*“ ning alustama konsultatsioone, koostööd ja koordineerimist, sealhulgas survestamisevastast koordineerimist, mõne teise riigiga (ettepaneku artiklid 5 ja 6, vt eespool punkt 12).

⁴⁰ Ka ELLi artikli 26 lõike 2 teise lõigu kohaselt „[kindlustavad] *nõukogu ning välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja (...) liidu meetmete ühtsuse, järjekindluse ja tõhususe*“.

⁴¹ Kohtuotsus, C-660/13, *ibid.*, punktid 40–42. Peasekretäride vahelised kokkulepped mittesiduvate lepete kohta, dok 15367/17.

Lõpuks võib komisjon viimase abinõuna otsustada kehtestada rakendusaktiga võimalikud liidu vastumeetmed kooskõlas (tavapärase) kontrollimenetlusega (ettepaneku artikkel 7, vt eespool punktid 13–15), mille kohaselt võib komisjon juhul, kui komitee arvamust ei esita, rakendusakti siiski vastu võtta⁴². Komisjonil oleks samuti õigus ja teatavatel juhtudel kohustus kavandatava artikli 10 alusel meetmeid muuta, need peatada või lõpetada.

52. Ettepanekus sätestatakse, et komisjoni kohustus teavitada Euroopa Parlamenti ja nõukogu asjakohastest arengutest tekib alles pärast seda, kui komisjon on välja selgitanud majandusliku survestamise olemasolu ja on asjaomase kolmanda riigiga suhelnud (artikli 5 kolmas lõik). Sarnane kohustus nimetatud kahe institutsiooni ees on ette nähtud ka seoses võetud meetmete hindamisega jälgimisprotsessi käigus (artikli 10 lõige 1).

Seetõttu nähakse ettepanekuga ette, et nõukogu üksnes teavitatakse tagantjärele, ning seatakse nõukogu Euroopa Parlamendiga samale tasandile. Mis puutub liikmesriikide kaasamisse, siis nähakse ettepanekuga ette komiteemenetluse (tavapärase kontrollimenetluse) kohaldamine alles siis, kui komisjon võtab vastu liidu vastumeetmed (ettepaneku artikkel 7).

⁴² Komiteemenetluse määruses (määrus (EL) nr 182/2011 (ELT L 55, 28.2.2011, lk 3)) on sätestatud ka rangem menetlus, nn arvamuse esitamata jätmise klausliga kontrollimenetlus, mille kohaselt juhul, kui komitee arvamust ei esita, ei või komisjon rakendusakti vastu võtta (vt komiteemenetluse määruse artikli 5 lõike 4 punkt b).

53. Esiteks on oluline märkida, et kolmanda riigi poolse majandusliku survestamise olemasolu kindlakstegemine lähtub mittesekkumise põhimõttest ja selle määratlusest rahvusvahelise tavaõiguse alusel⁴³.⁴⁴ Euroopa Kohtu sõnul „[ei ole] *rahvusvahelise tavaõiguse põhimõtte (...) samasuguse täpsuse astmega nagu rahvusvahelise lepingu säte*“⁴⁵. Survestamise ja seega loata sekkumise täpset määratlust ei ole rahvusvahelises õiguses veel täielikult kindlaks määratud. Lisaks, kuigi vastumeetmeid peetakse rahvusvahelises tavaõiguses õiguspäraseks, arutletakse sageli nende võtmisega seotud üksikute nõuete ja menetluste üle, mis on vähem selged.

Seda tunnistatakse ettepanekus, osutades põhjenduses 5 soovile, et liit „[aitaks] *kaasa rahvusvaheliste majandusliku survestamise ärahoidmise ja kõrvaldamise raamistike loomisele, arendamisele ja täpsustamisele*“. See eristab kavandatava raamistiku alusel võetavaid liidu meetmeid meetmetest, mis võetakse üksikasjaliku mitmepoolse õigusraamistiku, näiteks WTO raamistiku alusel⁴⁶.

⁴³ Vt põhjendus 3 ja artikli 2 lõige 2 ning mõjuhinna, mille leheküljel 8 viidatakse põhimõttele, et teatavat liiki sekkumine teise rahvusvahelise õiguse subjekti asjadesse on keelatud, kui rahvusvahelises õiguses puudub selliseks sekkumiseks alus, ning tsiteeritakse selle toetuseks kahte akadeemilist artiklit.

⁴⁴ Liidu vastus järgib vajalikul määral ka rahvusvahelise õiguse norme, mis käsitlevad riigivastutust rahvusvahelise õiguse rikkumisel; need on kodifitseerimise ja järkjärgulise arendamise teel sõnastanud rahvusvahelise õiguse komisjon oma 53. istungil vastu võetud artiklite eelnõudes, mis käsitlevad riigivastutust rahvusvahelise õiguse rikkumisel. *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, II kd, teine osa.

⁴⁵ Kohtuotsus, 7. aprill 2022, *United Airlines*, C-561/20, EU:C:2022:266, punkt 51.

⁴⁶ Vt määrus (EL) 2015/1843 (ELT L 272, 16.10.2015, lk 1), millega antakse komisjonile volitused tegutseda, et tagada rahvusvahelistest kaubandusreeglitest, eeskätt Maailma Kaubandusorganisatsiooni egiidi all kehtestatud reeglitest tulenevate liidu õiguste kasutamine. Määrus (EL) 2015/1843 (ELT L 272, 16.10.2015, lk 1).

54. Teiseks mõjutab otsus selle kohta, et eksisteerib kolmanda riigi poolne majanduslik survestamine, liidu ja asjaomase kolmanda riigi vahelisi suhteid ning kujutab endast ELLi artikli 21 lõike 1 tähenduses konkreetset liidu „tegevust rahvusvahelisel areenil“ sellises õiguskeskkonnas, mis on tunduvalt vähem ettearvatav kui õiguskeskkond, mida reguleerivad rahvusvahelised kaubandusreeglid. Sisuliselt kujundab selline otsus liidu poliitikat konkreetse kolmanda riigi suhtes ja suunab liidu välistegevust, millel on vältimatud tagajärjed ÜVJP rakendamisele asjaomase riigi suhtes.
55. Otsus selle kohta, et eksisteerib kolmanda riigi poolne majanduslik survestamine liidu pädevusse kuuluvas valdkonnas, eeldab ilmselgelt „seda, et (...) hinnatakse liidu huve⁴⁷ suhetes kolmanda riigiga ja tehakse valik neis suhetes esinevate lahknevate huvide vahel“, kui kasutada Euroopa Kohtu praktika sõnastust⁴⁸. Sellise hinnangu peaks nimetatud kohtupraktika kohaselt läbi viima nõukogu vastavalt talle aluslepingutega liidu välistegevuse valdkonnas antud volitustele.
56. Seetõttu peaks nõukogu olema kaasatud asjaomase kolmanda riigi poolse majandusliku survestamise kindlakstegemisse. Selline kaasamine võib toimuda erinevas vormis või erineva intensiivsusega. Nõukogu valib ettepaneku arutamisel oma eelistatud variandi.

⁴⁷ Selle eesmärgiga seotud liidu huve tuleb eristada ettepaneku artiklites 9 ja 11 osutatud liidu huvide mõistest, mis, nagu komisjon on selgitanud, puudutab peamiselt konkreetseid majandushuve ja eeldab, et võetakse arvesse ühelt poolt nende isikute huve, kelle suhtes kolmanda riigi survemeetmeid kohaldatakse, ja teiselt poolt nende isikute huve, keda võivad mõjutada võimalikud liidu vastumeetmed.

⁴⁸ Vt Kohtuotsus, *Swiss MoU*, C-660/13, punkt 39.

57. Esimene viis kaasata nõukogu selle kindlakstegemisse, kas kolmas riik võtab majandusliku survekamise meetmeid, võiks olla nõukogule rakendamisevolituste andmine kooskõlas ELTLi artikli 291 lõikega 2. Nimetatud artiklis on sätestatud, et „[k]ui liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks on vaja ühetaolisi tingimusi, antakse nende õigusaktide alusel rakendamisevolitused komisjonile või nõuetekohaselt põhjendatud (...)juhtudel ja Euroopa Liidu lepingu artiklites 24 ja 26 ettenähtud juhtudel nõukogule“ (rõhuasetus lisatud).
58. Nõukogule selliste rakendamisevolituste andmine peaks seetõttu olema põhjendatud ettepaneku põhjendustes. Arvestades, et sellised rakendamisevolitused võiksid piirduda majandusliku survekamise kindlakstegemisega, oleksid täidetud ELTLi artikli 291 lõikes 2 sätestatud nõuded, et volituste andmine peab olema nõuetekohaselt põhjendatud ja piirduma erijuhtudega. Lisaks oleks vajadus austada nõukogu volitusi liidu välistegevuse valdkonnas, sealhulgas vajadus tagada kooskõla näiteks võimalike ÜVJP meetmete ja ettepaneku kohaste liidu vastumeetmete vahel, samuti mõjuv põhjus nõukogule selliste rakendamisevolituste andmiseks.
59. Kui nõukogu tegutseb teisest õigusaktides sätestatud volituste alusel, ei tegutse ta aluslepingute kohaselt, mistõttu jääb seadusandjale suur kaalutlusruum seoses nõukogu rakendamisevolituste kasutamise menetluskorraga. Euroopa Kohus leidis, et „liidu seadusandja võib alusmääruste rakendussätteid kehtestada teistsuguses menethuses kui see, mis viidi läbi alusmääruse kehtestamiseks“⁴⁹. Seetõttu, ja nagu nõukogu õigustalituse on juba selgitanud, võiks kohaldatavat menetlust kohandada vastavalt asjaoludele, et tagada kiirus ja tõhusus, tingimusel et see kord ei kahjusta institutsioonidevahelist võimude tasakaalu ega muuda institutsioonide liikmete volituste jaotust ega mõjuta nende põhilisi eesõigusi⁵⁰.

⁴⁹ Vt kohtuotsus, 16. veebruar 2022, *Poola vs. parlament ja nõukogu*, C-157/21, EU:C:2022:98, punktid 307 ja selles viidatud kohtupraktika. Vt ka nõukogu õigustalituse 25. oktoobri 2018. aasta arvamus, dok 13593/18, punkt 49 ja selles nimetatud kaasseadusandjate kasutatud tava.

⁵⁰ Nõukogu õigustalituse 25. oktoobri 2018. aasta arvamus, *ibid.*, punkt 48.

60. Seega võiks nõukogule antud rakendamisvolitustes ette näha, et nõukogu tegutseb ettepaneku alusel, mille on esitanud komisjon, kes on analüüsinud kolmanda riigi meetmeid kavandatavas määruuses sätestatud kriteeriumide alusel. Seejärel võtab nõukogu rakendusakti vastu kvalifitseeritud häälteenamusega, nagu on sätestatud ELLi artikli 16 lõikes 4. Võiks ette näha ka kvalifitseeritud häälteenamust nõudva pöördhääletuse, mille kohaselt võetakse komisjoni kavandatud rakendusakt vastu, välja arvatud juhul, kui nõukogu hääletab kvalifitseeritud häälteenamusega vastuvõtmise vastu. Samuti võiks täpsustada, et nõukogu võib kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni ettepanekut muuta⁵¹. Vastasel juhul kohaldataks ELTLi artikli 293 lõikes 1 sätestatud tavapäraseid eeskirju (st nõukogus komisjoni ettepaneku muutmiseks nõutav ühehäälsus, kui komisjon on sellise muutmise vastu).
61. Teine viis nõukogu kaasamise tagamiseks võiks olla komisjoni kohustus konsulteerida nõukoguga või kaasata nõukogu enne oma otsuse vastuvõtmist. See annaks nõukogule võimaluse hinnata, kas sellise otsuse vastuvõtmine komisjoni poolt oleks sel konkreetsel hetkel liidu huvides, võttes arvesse üldisi suhteid asjaomase kolmanda riigiga. Sellise konsulteerimisega võiks kaasneda komisjoni kohustus võtta võimalikult suurel määral arvesse nõukogus väljendatud seisukohti ning põhjendada võimalikku kõrvalekaldumist nõukogu väljendatud seisukohtadest.

⁵¹ Vt nt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2020. aasta määruse (EL) 2020/2092 (mis käsitleb üldist tingimuslikkuse korda liidu eelarve kaitsmiseks) artikkel 6: „Nõukogu võtab käesoleva artikli lõikes 9 osutatud rakendusotsuse vastu ühe kuu jooksul alates komisjoni ettepaneku saamisest. Erandlike asjaolude korral võib rakendusotsuse vastuvõtmise perioodi maksimaalselt kahe kuu võrra pikendada. Selleks et tagada õigeaegse otsuse tegemine, kasutab komisjon, kui ta peab seda asjakohaseks, oma õigusi, mis tal on ELi toimimise lepingu artikli 237 alusel. Nõukogu võib kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni ettepanekut muuta ja muudetud teksti rakendusotsusega vastu võtta“. Selle lähenemisviisi õiguslikku teostatavust kinnitati kohtuotsustes *Ungari vs. parlament ja nõukogu*, C-156/21, EU:C:2022:97, ning *Poola vs. parlament ja nõukogu*, C-157/21, *ibid*.

See lähenemisviis oleks sarnane lähenemisviisiga, mida järgiti nõukogu 2021. aasta otsuses liidu ja Ühendkuningriigi vahelise kaubandus- ja koostöölepingu sõlmimise kohta, mille artikli 3 lõikes 2 on sätestatud, et enne Ühendkuningriigi suhtes teatavate peatamis-, parandus-, kaitse- või tasakaalustavate meetmete võtmist „*annab [komisjon] igakülgselt ja õigeaegselt nõukogule aru (...) meetmete võtmise kavatsusest, et võimaldada tähenduslikku arvamuste vahetust nõukogus. Komisjon võtab väljendatud arvamusi võimalikult suurel määral arvesse. Komisjon teavitab asjakohasel juhul Euroopa Parlamenti*“⁵².

62. Mis puudutab edasisi samme pärast asjaomase kolmanda riigi teavitamist, siis on oluline meelde tuletada, et kuigi selleks, „*et leida võimalusi*“, on asjaomase kolmanda riigiga suhtlemise õigus välissuhetes esindamise alaste eesõiguste alusel komisjonil, siis võib komisjon alustada liidu nimel asjaomase kolmanda riigiga siduva või mittesiduva kohustusi sisaldava leppe üle läbirääkimisi üksnes nõukogu heakskiidul⁵³. Igal juhul eeldaks küsimuse esitamine rahvusvahelisele kohtule või vahekohtule poolte ja seega ka liidu jaoks siduva lahenduse leidmiseks alati rahvusvahelise lepingu sõlmimist ELTLi artiklis 218 sätestatud korras.
63. Võttes arvesse mõju, mida avaldaks otsus kolmanda riigi poolse majandusliku survekamise olemasolu kohta liidu välistegevusele tervikuna, ning arvestades asjaolu, et kavandatav liidu tegevus jääb väljapoole täpset ja stabiliseeritud rahvusvahelist õigusraamistikku, peaks nõukogu olema kaasatud juba asjaomase kolmanda riigi poolse majandusliku survekamise olemasolu kindlakstegemisse. Võttes arvesse, et sellise otsuse tegemine õigusakti abil seatakse ettepanekus liidu reageerimise keskmesse, teeb nõukogu õigustalitus ettepaneku anda nõukogule rakendamisevolitused majandusliku survekamise kindlakstegemiseks. Teise võimalusena võiks ette näha komisjoni kohustuse nõukoguga eelnevalt konsulteerida või kaasata nõukogu sarnaselt eelnevate mehhanismidega.

⁵² Vt nõukogu 29. aprilli 2021. aasta otsus (EL) 2021/689 (ELT L 149, 30.4.2021, lk 2).

⁵³ Eeldatavasti tuleks vaidluse võimaliku lahenduse üksikasjad reeglina kokku leppida ühises instrumendis, kas siis mittesiduvaid leppeid käsitleva korra, *ibid.*, või ELTLi artiklis 218 sätestatud korra kohaselt.

III. KOKKUVÕTE

64. Eeltoodut arvestades on nõukogu õigustalitus seisukohal, et:
- a) võttes arvesse ettepaneku eesmärki ja sisu, kuulub see ühise kaubanduspoliitika alla ning selle võib vastu võtta ELTLi artikli 207 lõike 2 alusel järgmistel kaalutlustel.
 - b) Autonoomsete piirangute kehtestamine intellektuaalomandi õiguste kaitsele või nende ärilisele kasutamisele asjaomase kolmanda riigi õiguste omajate suhtes nõuab selgitamist kavandatava õigusakti regulatiivosas, eelkõige seoses põhiõiguste kaitsega, osana olulistest elementidest, mis peaksid kujundama ja suunama rakendamisvolituste kasutamist.
 - c) Meetmed, mis võimaldavad kohaldatavate rahvusvaheliste kohustuste täitmata jätmist ja liidu rahastatavatele teadusprogrammidele juurdepääsu piirangute kehtestamist või liidu rahastatavatest teadusprogrammidest kõrvalejätmist, jäävad ühise kaubanduspoliitika kohaldamisalast välja ja neid ei saa vastu võtta ELTLi artikli 207 lõike 2 alusel. Selles valdkonnas tuleks meetmeid võtta vastavalt kohaldatavale õigusraamistikule, mille kaudu liidu teaduspoliitikat rakendatakse.
 - d) Meetmed, mis võimaldavad kanda nimekirja kolmanda riigi valitsusega seotud ettevõtjaid, kuuluvad ühise kaubanduspoliitika valdkonda ja need võib vastu võtta ELTLi artikli 207 lõike 2 alusel. Ettepaneku teksti tuleb siiski täpsustada, et see vastaks paremini rahvusvahelise kaubandusega konkreetse seose olemasolu nõudele, osana olulistest elementidest, mis peaksid kujundama ja suunama rakendamisvolituste kasutamist.

- e) Pidades silmas mõju liidu ja asjaomase kolmanda riigi vahelistele suhetele ning võttes arvesse aluslepingutest tulenevaid nõukogu volitusi seoses ELi välistegevusega, tuleks nõukogu kaasata kolmanda riigi poolse majandusliku survekamise kindlakstegemisse.
- f) Nõukogu sellise kaasamise võib saavutada, andes talle ELTLi artikli 291 lõike 2 kohased rakendamisvolitused, mida teostatakse komisjoni ettepaneku alusel, või pannes komisjonile kohustuse nõukoguga eelnevalt konsulteerida või nõukogu kaasata.
