



Bryssel, 30. elokuuta 2022
(OR. en)

11943/22

LIMITE

JUR 561
POLCOM 104
COMER 99
IA 127
CODEC 1230

Toimielinten välinen asia:
2021/0406(COD)

OIKEUDELLISEN YKSIKÖN KANNANOTTO¹

Lähtettäjä: Oikeudellinen yksikkö

Vastaanottaja: Kaupallisten asioiden työryhmä

Asia: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin ja sen jäsenvaltioiden suojelemisesta kolmansien maiden käyttämältä taloudelliselta pakottamiselta – oikeusperusta ja institutionaaliset näkökohdat

I JOHDANTO

1. Komissio esitti 10. joulukuuta 2021 ehdotuksen asetukseksi unionin ja sen jäsenvaltioiden suojelemisesta kolmansien maiden käyttämältä taloudelliselta pakottamiselta (jäljempänä "ehdotus")².

¹ Tämä asiakirja sisältää oikeudellisen lausunnon, joka kuuluu Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30 päivänä toukokuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun suojan piiriin ja jota Euroopan unionin neuvosto ei ole julkistanut yleisölle. Neuvosto pidättää itselleen mahdollisuuden käyttää kaikkia laillisia oikeuksiaan, jos lausunto julkaistaan luvatta.

² Asiak. 14943/21.

2. Ehdotus esiteltiin ja siitä keskusteltiin kaupallisten asioiden työryhmässä 9. joulukuuta 2021, 12. ja 25. tammikuuta, 2. ja 15. helmikuuta, 2., 8. ja 15. maaliskuuta, 5. ja 27. huhtikuuta ja 3. toukokuuta 2022. Työryhmä keskusteli puheenjohtajavaltion esittämästä kompromissiehdotuksesta³ 17. toukokuuta ja 1. ja 9. kesäkuuta 2022. Työryhmä keskusteli puheenjohtajavaltion esittämästä toisesta kompromissiehdotuksesta⁴ 28. kesäkuuta ja 5. heinäkuuta 2022.
3. Keskusteluissa esitettiin kysymyksiä komission ehdottamasta oikeusperustasta, ehdotetun päätöksentekomekanismin institutionaalisista näkökohdista ja ehdotuksen yhteensopivuudesta kansainvälisen oikeuden ja WTO:n sääntöjen kanssa.
4. Neuvoston oikeudellisen yksikön edustaja esitti kokouksissa 27. huhtikuuta ja 17. toukokuuta 2022 oikeudellisen lausunnon ehdotuksen oikeusperustasta ja institutionaalisista näkökohdista. Työryhmän pyynnöstä tässä kirjallisessa selvityksessä käsitellään tarkemmin joitakin suullisesti esitettyjä huomioita.

II OIKEUDELLINEN ANALYYSI

5. Lausunnossa tarkastellaan ensin, onko SEUT 207 artiklan 2 kohta asianmukainen oikeusperusta ehdotukselle (A), ja sen jälkeen analysoidaan ehdotuksen institutionaalisia näkökohtia (B).

³ Asiak. WK 6814/2022.

⁴ Asiak. WK 9206/2022.

A. OIKEUSPERUSTA

i) Ehdotuksen tarkoitus ja sisältö

6. Unionin säädöksen oikea oikeusperusta on määritettävä tuomioistuimen tutkittavissa olevien objektiivisten seikkojen ja erityisesti toimen tarkoituksen ja sisällön pohjalta.⁵
7. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikean oikeusperustan valinta edellyttää toimen pääasiallisen tai määräävän tarkoituksen tai tekijän määrittelyä. Jos toimella on kaksi eri tarkoitusta tai siinä on kahdenlaisia tekijöitä ja jos toinen näistä tarkoituksista tai näistä tekijöistä on määriteltävissä toimen pääasialliseksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeusperustaa, eli sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää. Sen sijaan jos toimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai siinä on useampia tekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden liitännäinen, tällaista toimea annettaessa on poikkeuksellisesti käytettävä useaa eri oikeusperustaa. Unionin tuomioistuin on kuitenkin katsonut myös, että kahden oikeusperustan käyttäminen ei ole mahdollista, jos näiden perustojen osalta määrätyt menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomia.⁶

⁵ Tuomio 26.3.1987, *komissio v. neuvosto*, 45/86, EU:C:1987:163, 11 kohta; tuomio 11.6.1991, *komissio v. neuvosto*, C-300/89, EU:C:1991:244, 10 kohta; lausunto 2/00 (*Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja*), 6.12.2001, EU:C:2001:664, 22 kohta; tuomio 22.10.2013, *komissio v. neuvosto*, C-137/12, EU:C:2013:675, 10 kohta; tuomio 14.6.2016, *parlamentti v. neuvosto*, C- 263/14, EU:C:2016:435, 43 kohta; tuomio 2.9.2021, *komissio v. neuvosto (Armenian kanssa tehty sopimus)*, C-180/20, EU:C:2021:658, 32 kohta; ja tuomio 4.9.2018, *komissio v. neuvosto (Kazakstanin kanssa tehty sopimus)*, C-244/17, EU:C:2018:662, 36 kohta.

⁶ Ks. esim. tuomio 19.7.2012, *Euroopan parlamentti v. neuvosto*, C-130/10, EU:C:2012:472, 43–45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

8. Ehdotuksen perustelujen mukaan ehdotuksella pyritään *"suojelemaan unionin ja sen jäsenvaltioiden etuja antamalla unionille mahdollisuus vastata taloudelliseen pakottamiseen"* niiden arvojen ja etujen mukaisesti, joita unioni vaalii ja puolustaa kansainvälisissä suhteissaan SEU 3 artiklan 5 kohdan mukaan, ja niiden periaatteiden mukaisesti, joihin unionin toimintaa kansainvälisellä tasolla perustuu SEU 21 artiklan 1 kohdan mukaisesti ja joihin kuuluvat YK:n peruskirjan periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden kunnioittaminen, erityisesti ystävällisten suhteiden kehittäminen kansojen välillä yhtäläisten oikeuksien kunnioittamiseen perustuen, kuten todetaan johdanto-osan 1–3 kappaleessa. Johdanto-osan viidennen kappaleen mukaan *"on suotavaa, että unioni osallistuu taloudellisen pakottamisen ehkäisemistä ja poistamista koskevien kansainvälisten puitteiden luomiseen, kehittämiseen ja selkeyttämiseen"*.
9. Ehdotuksessa vahvistetaan säännöt ja menettelyt *"unionin ja sen jäsenvaltioiden etujen tehokkaan suojelun varmistamiseksi silloin, kun kolmas maa pyrkii kauppaan tai sijoituksiin vaikuttavilla toimilla pakottamaan unionin tai jäsenvaltion hyväksymään tietyn toimen tai pidättymään sen hyväksymisestä"*. Asetuksella pyritään varmistamaan, että unioni reagoi tuloksellisesti, tehokkaasti ja nopeasti, *"jotta se saa kolmannen maan luopumaan tai se voi estää sitä toteuttamasta tällaisia toimia, antaen samalla unionille mahdollisuuden viimeisenä keinona ryhtyä vastatoimiin"* (1 artikla, johdanto-osan seitsemäs kappale).
10. Taloudellisella pakottamisella tarkoitetaan sitä, että kolmas valtio vaikuttaa unionin tai jäsenvaltion oikeutettuihin suvereeneihin valintoihin soveltamalla tai uhkaamalla soveltaa kauppaan tai sijoituksiin vaikuttavia toimia tarkoituksenaan estää tietyn toimen kumoaminen, muuttaminen tai hyväksyminen tai saada tietty toimi kumottua, muutettua tai hyväksyttyä (2 artiklan 1 kohta ja johdanto-osan 11 kappale).
11. Kolmannen maan toimien tarkastelun jälkeen *"komissio antaa päätöksen, jossa määritetään, täyttääkö kyseisen kolmannen maan toimi 2 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset"*, ja *"ilmoittaa päätöksestään asianomaiselle kolmannelle maalle ja pyytää sitä lopettamaan taloudellisen pakottamisen ja tarvittaessa korvaamaan unionille tai sen jäsenvaltioille aiheutuneen vahingon"*⁷ (4 artikla).

⁷ Säännöksessä täsmennetään myös, että komissio *"toimii ripeästi"* ja voi pyytää asianomaista kolmatta maata esittämään huomautuksensa ennen päätöksen antamista.

12. Tämän jälkeen komissio tutkii vaihtoehtoja kyseisen kolmannen maan kanssa taloudellisen pakottamisen lopettamiseksi. Vaihtoehtoihin kuuluvat muun muassa suorat neuvottelut, välitys, sovittelu tai hyvät palvelukset, asian saattaminen kansainväliseen oikeudelliseen ratkaisumenettelyyn tai asian ottaminen esille asiaankuuluvilla kansainvälisillä foorumeilla (5 artikla). Komissio myös aloittaa neuvottelut ja yhteistyön muiden sellaisten kolmansien maiden kanssa, jotka ovat samojen tai samankaltaisten taloudellisten pakottamistoimien kohteena, tai minkä tahansa sellaisen kolmannen maan kanssa, jota asia koskee (6 artikla).
13. Jos edellä mainittu toiminta ei johda taloudellisen pakottamisen lopettamiseen eikä sen unionille tai jäsenvaltiolle aiheuttaman vahingon korvaamiseen ja jos *"toimet ovat tarpeen unionin ja sen jäsenvaltioiden etujen ja oikeuksien suojaamiseksi kyseisessä tapauksessa"* ja jos ne *"ovat unionin edun mukaisia"*, komissio antaa tarkastelumenettelyä noudattaen täytäntöönpanosäädöksen, jossa määritetään, minkä ehdotuksen liitteessä I luetelluista vastatoimista unioni valitsee toteutettavaksi (7 artiklan 1 kohta).
14. Liitteen I⁸ ja johdanto-osan 10 kappaleen mukaan luetellut toimet liittyvät tavaroiden kauppaan, kansainvälisiin julkisiin hankintoihin, palvelujen kauppaan, suoriin ulkomaisiin sijoituksiin, teollis- ja tekijänoikeuksien kauppaan liittyviin näkökohtiin, rahoituspalveluihin, kuten pankki- ja vakuutuspalveluihin, unionin pääomamarkkinoille pääsyyn ja muuhun rahoituspalvelutoimintaan, sekä pääsyyn unionin rahoittamiin tutkimusohjelmiin tai niistä poissulkemiseen. Toimet voivat olla joko sovellettavien kansainvälisten velvoitteiden täyttämättä jättämistä eli sallittuja vastatoimenpiteitä tai autonomisia toimenpiteitä, jotka ovat sopusoinnussa unionin kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

⁸ Asiak. 14943/21 ADD 1.

15. Liitteessä I vahvistettuja toimia voidaan soveltaa myös komission nimeämään oikeushenkilöön tai luonnolliseen henkilöön, joka *"on yhteydessä tai liittyy kyseisen kolmannen maan hallitukseen"* (8 artiklan 2 kohdan a alakohta) tai joka *"on yhteydessä tai liittyy kyseisen kolmannen maan hallitukseen ja on lisäksi aiheuttanut taloudellisen pakottamisen tai osallistunut siihen tai liittynyt siihen"* (8 artiklan 2 kohdan b alakohta). Viimeksi mainittujen henkilöiden osalta ehdotuksessa säädetään *"unionin luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden"* oikeudesta vaatia *"korvausta nimetyiltä henkilöiltä taloudellisen pakottamisen heille aiheuttamista vahingoista siihen määrään asti, jolla nimetyt henkilöt osallistuvat taloudelliseen pakottamiseen"* (8 artiklan 1 kohdan b alakohta).

ii) Yhteinen kauppapolitiikka

16. Komission ehdotus perustuu SEUT 207 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla toimenpiteistä, joilla määritellään puitteet yhteisen kauppapolitiikan toteuttamiseksi.
17. SEUT-sopimuksen viidennen osan II osastoon kuuluvan 207 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: *"Yhteinen kauppapolitiikka perustuu yhtenäisiin periaatteisiin etenkin tullien muuttamisessa, tulli- ja kauppasopimusten tekemisessä tavara- ja palvelukaupan alalla, sekä teollis- ja tekijänoikeuksien kaupallisten näkökohtien alalla, ulkomaisten suorien sijoitusten osalta, vapauttamista koskevien toimenpiteiden yhtenäistämässä, vientipolitiikassa sekä kauppaa suojaavissa toimenpiteissä, kuten polkumyynti- ja tukipalkkiotapauksissa toteutettavissa toimenpiteissä. Yhteistä kauppapolitiikkaa harjoitetaan unionin ulkoista toimintaa koskevien periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti."*

18. Yhteinen kauppapolitiikka ei rajoitu ainoastaan toimenpiteisiin, joilla helpotetaan (vapautetaan tai edistetään) kauppaa kolmansien maiden kanssa, vaan se voi sisältää myös kaupan rajoituksia koskevia toimenpiteitä.⁹ Kaupan sääntelyssä yhteinen kauppapolitiikka ei myöskään rajoitu toimenpiteisiin, joilla pyritään puhtaasti kaupallisiin tavoitteisiin: päinvastoin siinä voidaan ottaa huomioon unionin ulkoisen toiminnan laajemmat tavoitteet.¹⁰
19. Lisäksi SEU 21 artiklan 3 kohdan mukaan "*unioni noudattaa 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja periaatteita ja pyrkii niissä mainittuihin tavoitteisiin kehittäessään ja toteuttaessaan ulkoista toimintaansa tämän osaston ja [SEUT-]sopimuksen viidennen osan soveltamisalaan kuuluvilla aloilla sekä muita politiikkojaan niiden ulkoisten näkökohtien osalta*". Unionin tuomioistuin on todennut, että yhteinen kauppapolitiikka "*on osa unionin ulkoista toimintaa*" ja siten "*koskee kauppaa kolmansien valtioiden kanssa*".¹¹
20. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsotaan myös, ettei "*pelkästään se, että unionin toimella voi olla tiettyjä vaikutuksia kauppaan yhden tai usean kolmannen valtion kanssa, riitä sen toteamiseksi, että kyseinen toimi on luokiteltava yhteisen kauppapolitiikan alaan kuuluvien toimien luokkaan*". Pikemminkin "*unionin toimi kuuluu tämän politiikan alaan siinä tapauksessa, että se koskee erityisesti tällaista kauppaa, koska sillä pyritään olennaisesti kaupan edistämiseen, helpottamiseen tai sääntelyyn ja sillä on suoria ja välittömiä vaikutuksia kauppaan*"¹² (korostus lisätty).

⁹ Unionin tuomioistuin on todennut, että "*toimenpiteellä, jolla kielletään laittomien laitteiden vienti unioniin, on tarkoitus puolustaa unionin kokonaisintressiä, joten se kuuluu jo keskeisen sisältönsäkin perusteella yhteiseen kauppapolitiikkaan*" (tuomio 22.10.2013, *komissio v. neuvosto*, C-137/12, EU:C:2013:675, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto 31.3.2017, 7885/17, 13 kohta ja alaviitteessä mainittu oikeuskäytäntö.

¹⁰ Ibid., 14 ja 15 kohta. Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto 23.3.2018, 7334/1/18 REV 1, 20 ja 21 kohta.

¹¹ Unionin tuomioistuimen lausunto 2/15 (*Vapaakauppasopimus Singaporen kanssa*), 16.5.2017, EU:C:2017:376, 35 kohta.

¹² Ibid., 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, erityisesti tuomio 18.7.2013, *Daiichi Sankyo ja Sanofi-Aventis Deutschland*, C-414/11, EU:C:2013:520, 50 ja 52 kohta. Ks. myös em. tuomio C-137/12, 58 kohta; em. lausunto 2/15, 37 kohta, unionin tuomioistuimen lausunto 3/15 (*Marrakeshin sopimus*), 14.2.2017, EU:C:2017:114, 61 kohta.

21. Ehdotetun säädöksen tavoitteet eli unionin arvojen, olennaisten intressien, turvallisuuden, riippumattomuuden ja koskemattomuuden turvaaminen sekä oikeusvaltion ja kansainvälisen oikeuden periaatteiden lujittaminen ja tukeminen vastaavat SEU 21 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa asetettuja tavoitteita, joihin unionin on pyrittävä ulkoisessa toiminnassaan ja siten myös yhteisen kauppapolitiikan puitteissa.¹³

On kuitenkin tutkittava, pyritäänkö ehdotetulla säädöksellä kaupan edistämiseen, helpottamiseen tai sääntelyyn ja onko sillä suoria ja välittömiä vaikutuksia kauppaan unionin tuomioistuimen edellä mainitussa oikeuskäytännössään asettaman vaatimuksen mukaisesti (ks. edellä 20 kohta).

iii) Tiettyjen ehdotettujen toimien tarkastelu suhteessa yhteiseen kauppapolitiikkaan

22. Suurin osa ehdotuksen liitteessä I esitetyistä toimenpiteistä on sellaisia, joista joko määrätään nimenomaisesti SEUT 207 artiklan 1 kohdassa¹⁴ tai joiden on selvästi todettu kuuluvan yhteisen kauppapolitiikan alaan¹⁵. Vaikka näin ollen voidaankin todeta, että ehdotuksen normatiivisen sisällön pääkohde kuuluu yhteisen kauppapolitiikan alaan, neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo, että ehdotettujen toimien kolme luokkaa edellyttävät lisätarkastelua sen määrittämiseksi, voivatko ne kuulua SEUT 207 artiklan 2 kohdan nojalla hyväksyttävään ehdotettuun kehykseen.

¹³ Nämä tavoitteet saavat tukea myös SEU 3 artiklan 5 kohdasta, jonka mukaan "*unioni vaalii ja puolustaa arvojaan ja etujaan kansainvälisissä suhteissaan ja edistää osaltaan kansalaistensa suojelua. Se edistää osaltaan (...) vapaata ja oikeudenmukaista kauppaa (...) sekä kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä (...)*".

¹⁴ Tämä koskee a, b, c, e, f, g ja i alakohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä.

¹⁵ Tämä koskee d, j ja k alakohdassa mainittuja toimenpiteitä.
Kolmansien maiden tavaroiden ja palvelujen pääsystä unionin julkisten hankintojen markkinoille ks. neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto, 6.12.2012, 17407/12.
Markkinoille pääsyyn liittyviksi toimenpiteiksi katsotuista kemikaalilainsäädännön tai terveyst- ja kasvinsuojelulainsäädännön mukaisten rekisteröintien ja lupien rajoituksista ks. em. lausunto 2/15, 44 kohta.

23. Nämä kolme toimien luokkaa ovat i) teollis- ja tekijänoikeuksien kauppiaan liittyviä näkökohtia koskevien sovellettavien kansainvälisten velvoitteiden täyttämättä jättäminen¹⁶ sekä teollis- ja tekijänoikeuksien suoja tai niiden kaupallista hyödyntämistä koskevien rajoitusten asettaminen sellaisille oikeudenhaltijoille, jotka ovat kyseisen kolmannen maan kansalaisia (h alakohta); ii) sovellettavien kansainvälisten velvoitteiden täyttämättä jättäminen ja sellaisten rajoitusten asettaminen, jotka koskevat pääsyä unionin rahoittamiin tutkimusohjelmiin tai niistä poissulkemista (l kohta); ja iii) toimet, joilla nimetään luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jotka ovat yhteydessä tai liittyvät kyseisen kolmannen maan hallitukseen, ja tällaiset henkilöt, jotka ovat "*lisäksi aiheuttaneet taloudellisen pakottamisen tai osallistuneet siihen tai liittyneet siihen*" (8 artikla), mukaan lukien niiden unionin toimijoiden, joihin kolmannen maan toimenpiteet vaikuttavat, oikeus vaatia vahingonkorvausta nimetyiltä henkilöiltä.
24. Ensinnäkin teollis- ja tekijänoikeuksien kauppiaan liittyviä näkökohtia koskevien toimien osalta¹⁷ unionin tuomioistuin katsoi EU:n ja Singaporen sopimuksesta antamassaan lausunnossa, että "*unionin ja kyseisen kolmannen maan toimijoiden teollis- ja tekijänoikeuksien suojan taso (...) on tietyssä määrin yhtenäinen ja myötävaikuttaa täten [EU:n ja kyseisen kolmannen maan yrittäjien] yhdenvertaiseen osallistumiseen (...) tavaroiden ja palvelun vapaakauppaan*"¹⁸, ja totesi, että "*kun otetaan huomioon keskeinen asema, (...) joka teollis- ja tekijänoikeuksien suojaamisella on yleisesti tavara- ja palvelukaupassa ja erityisesti lainvastaisen kaupan torjumisessa, suunnitellun sopimuksen yhdennentoista luvun määräykset ovat omiaan vaikuttamaan suoraan ja välittömästi unionin ja Singaporen tasavallan väliseen kauppaan*"¹⁹.

¹⁶ Liitteessä käytetään ilmausta "*sovellettavien kansainvälisten velvoitteiden soveltamisen keskeyttäminen*", joka ei ole oikea termi, minkä lisäksi tällaisesta keskeyttämisestä ei joka tapauksessa voitaisi päättää ehdotetun menettelyn mukaisesti. Unionin ja kolmannen maan välisen kansainvälisen sopimuksen tai sen osien soveltamisen keskeyttäminen on mahdollista ainoastaan SEUT 218 artiklan 9 kohdassa määrätyn menettelyn tai SEUT 218 artiklan 7 kohdan mukaisesti sovitun menettelyn mukaisesti.

¹⁷ On huomattava, että tässä kohdassa ehdotetut toimet ovat soveltamisalaltaan laajempia kuin unionin menettelyistä yhteisessä kauppapolitiikassa kansainvälisen kaupan säännöissä unionille annettujen, erityisesti Maailman kauppajärjestössä (WTO) käyttöön otettujen oikeuksien käyttämisen varmistamiseksi annetun asetuksen (EU) 2015/1843 (EUVL L 272, 16.10.2015) 5 artiklan a alakohdan bb alakohdan mukaiset toimenpiteet, jotka rajoittuvat unionin toimielimen tai viraston myöntämiin koko unionissa voimassa oleviin teollis- ja tekijänoikeuksiin.

¹⁸ *Lausunto 2/15*, 122–123 kohta.

¹⁹ *Ibid.*, 127 kohta.

25. Edellä mainitun sopimuksen asiaa koskevat määräykset ovat esimerkki sovellettavista kansainvälisistä velvoitteista, joita unioni voisi ehdotuksen mukaisesti päättää olla täyttämättä vastatoimena, jos kyseinen maa kieltäytyy lopettamasta taloudellista pakottamista. Tällaiset toimet vaikuttaisivat siis lähtökohtaisesti suoraan ja välittömästi unionin ja kyseisen kolmannen maan väliseen kauppaan, kuten edellä mainitussa oikeuskäytännössä todetaan (ks. 20 kohta), sillä ne liittyisivät "*kansainvälisen vaihdannan vapauttamiseen keskeisenä osana WTO-järjestelmää*", vaikka niiden tavoitteena on pikemminkin rajoittaa kauppaa kuin edistää sitä²⁰.
26. Tätä päätelmää ei kuitenkaan voida soveltaa toimiin, jotka sisältävät teollis- ja tekijänoikeuksien suojaan tai niiden kaupalliseen hyödyntämiseen liittyvien velvoitteiden täyttämättä jättämisen muuhun kuin kauppaan liittyvän sopimuksen, kuten julkaistujen teosten saatavuuden helpottamisesta sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi tehdyn Marrakeshin sopimuksen²¹, yhteydessä. Muiden kuin kauppaan liittyvien sopimusten mukaisten velvoitteiden soveltamisen keskeyttäminen "*johtaa yhteisen kauppapolitiikan alan liialliseen laajentamiseen liittämällä tähän politiikkaan sääntöjä, joilla ei ole erityistä yhteyttä kansainväliseen kaupalliseen vaihdantaan*"²².

²⁰ Ks. em. *lausunto* 3/15, 79 kohta.

²¹ Maailman henkisen omaisuuden järjestön (WIPO) 27. kesäkuuta 2013 tekemä sopimus, josta unionin tuomioistuin totesi *lausunnossaan* 3/15, ettei se kuulu yhteisen kauppapolitiikan alaan.

²² Ks. em. *lausunto* 3/15, 85 kohta. Tällä perusteella unionin tuomioistuin hylkäsi komission väitteen, jonka mukaan teollis- ja tekijänoikeuksien kaupallisten näkökohtien käsitteen ulkopuolelle jäävät ainoastaan moraaliset oikeudet.

27. Teollis- ja tekijänoikeuksien suojaa tai niiden taloudellista hyödyntämistä koskevien autonomisten rajoitusten asettaminen kyseisen kolmannen maan nykyisille oikeudenhaltijoille herättää lisäksi kysymyksen mahdollisesta ristiriidasta ihmisoikeuksia koskevan kansainvälisen oikeuden tai Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä 'perusoikeuskirja') kanssa. Se, että rajoitukset koskevat ainoastaan teollis- ja tekijänoikeuksien kauppaan liittyviä näkökohtia, tarkoittaa, että suojan peruuttaminen joko estää oikeudenhaltijaa saamasta aineellista hyötyä suojatusta aineistosta tai rajoittaa mahdollisuutta siihen. Unionin puuttumista teollis- ja tekijänoikeuksiin, joita suojataan osana omistusoikeutta koskevaa perusoikeutta (perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohta ja vastaavat kansainväliset säännöt²³), ei voida sulkea pois.

Täytäntöönpanosäädöksen tasolla tarvitaan sen vuoksi huolellista tarkastelua sen varmistamiseksi, että nykyisiin oikeudenhaltijoihin liittyvä rajoitus koskee ainoastaan kyseisten oikeuksien käyttöä, että se kunnioittaa kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä ja suhteellisuusperiaatetta ja että se on välttämätön ja vastaa tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita (perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohta).

28. Ehdotuksen liitteessä I olevassa h kohdassa tarkoitettut toimet voidaan hyväksyä SEUT 207 artiklan 2 kohdan perusteella, jollei muuta johdu edellä esitetyistä näkökohdista, joita olisi selvennettävä riittävästi ehdotuksen artiklaosassa sellaisina keskeisinä tekijöinä, joiden olisi rajattava ja ohjattava täytäntöönpanovallan käyttöä.

²³ Ks. myös ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 27 artikla sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 15 artiklan 1 kappaleen c kohta.

29. Toiseksi unionin rahoittamiin tutkimusohjelmiin pääsyä koskevien toimien osalta neuvoston oikeudellinen yksikkö muistuttaa, että unionin tutkimusohjelmia koskevat säännöt ovat perussopimusten mukaista unionin toimintaa tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen alalla ja niistä on SEUT 179 artiklan 3 kohdan mukaisesti päätettävä ja ne on pantava täytäntöön SEUT-sopimuksen XIX osaston määräysten mukaisesti.²⁴

Tähän voi sisältyä sääntöjä, jotka koskevat kolmansien maiden, kolmansiin maihin sijoittautuneiden yhteisöjen tai kolmansiin maihin sijoittautuneiden yhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen unionin tutkimusohjelmiin pääsyn rajoittamista tai niistä poissulkemista.²⁵ SEUT 186 artiklassa täsmennetään myös, että monivuotista puiteohjelmaa täytäntöön pantaessa unioni voi *"määrätä unionin tutkimusta, teknologista kehittämistä ja esittelyä koskevasta yhteistyöstä kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa"* ja että *"tätä yhteistyötä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä voidaan sopia unionin ja asianomaisten kolmansien osapuolten välisin sopimuksin"*.

²⁴ Tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelman "Horisontti Eurooppa" perustamisesta, sen osallistumista ja tulosten levittämistä koskevien sääntöjen vahvistamisesta sekä asetusten (EU) N:o 1290/2013 ja (EU) N:o 1291/2013 kumoamisesta 28 päivänä huhtikuuta 2021 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/695 (EUVL L 170, 12.5.2021, s. 1) (jäljempänä 'Horisontti Eurooppa -asetus') oikeusperustoina olivat SEUT 173 artiklan 3 kohta, 182 artiklan 1 kohta, 183 artikla ja 188 artiklan toinen kohta.

²⁵ Esimerkiksi nykyisen monivuotisen rahoituskehiksen mukaista tutkimuksen puiteohjelmaa koskevan Horisontti Eurooppa -asetuksen 22 artiklan 5 kohdassa säädetään, että *"unioniin strategisiin voimavaroihin, etuihin, autonomiaan tai turvallisuuteen liittyvien toimien osalta työohjelmassa voidaan määrätä, että osallistuminen voidaan rajoittaa oikeussubjekteihin, jotka ovat sijoittautuneet pelkästään jäsenvaltioihin, tai oikeussubjekteihin, jotka ovat sijoittautuneet jäsenvaltioiden lisäksi tiettyihin assosioituneisiin tai muihin kolmansiin maihin. Sellaisiin assosioituneisiin maihin, jotka ovat ETA:n jäseniä, sijoittautuneiden oikeussubjektien osallistumista koskevien rajoitusten on oltava asiaankuuluvan Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ehtojen mukaisia. Unionin ja sen jäsenvaltioiden strategisten etujen suojaamiseksi työohjelmassa voidaan asianmukaisesti perustelluissa poikkeustapauksissa myös kieltää sellaisten unioniin tai assosioituneisiin maihin sijoittautuneiden oikeussubjektien osallistuminen yksittäisiin ehdotuspyyntöihin, jotka ovat suoraan tai välillisesti assosioitumattomien kolmansien maiden tai assosioitumattomien kolmansien maiden oikeussubjektien määräysvallassa, tai asettaa niiden osallistumiselle työohjelmassa vahvistettuja ehtoja."*

Ehdotuksessa ei selitetä, miten tämä toimi voisi liittyä kauppaan ja millä perusteella se sisällytettiin mahdollisten toimien luetteloon. Siinä ei myöskään täsmennetä, mistä nykyisistä tutkimusohjelmista on kyse.

30. Vaikuttaa siltä, että sen paremmin unionin tutkimuksen alalla tekemien sovellettavien kansainvälisten velvoitteiden täyttämättä jättämisen kuin autonomisen rajoituksen asettamisen unionin tutkimusohjelmiin pääsyyllä ei voida katsoa liittyvän nimenomaisesti kansainväliseen kauppaan, vaikka kontekstina olisivat kauppasuhteet kyseisen kolmannen maan kanssa.

Vaikka tällaiset toimenpiteet voivat pakottaa kolmannen maan lopettamaan kauppaan liittyvät pakottamistoimensa ja siten viime kädessä palauttamaan kaupankäynnin ennalleen, tällaisten toimien vaikutukset kauppaan eivät ole suoria ja välittömiä, kuten edellä mainitussa oikeuskäytännössä edellytetään (ks. 20 kohta), vaan välillisiä ja etäisiä. Sen hyväksymisen, että tällaiset toimet kuuluisivat yhteisen kauppapolitiikan alaan, voitaisiin lisäksi katsoa "[johtavan] yhteisen kauppapolitiikan alan liialliseen laajentamiseen liittämällä tähän politiikkaan sääntöjä, joilla ei ole erityistä yhteyttä kansainväliseen kaupalliseen vaihdantaan"²⁶, ja vaarana olisi, että unionin muuta toimivaltaa (tässä tapauksessa tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen alalla) koskevat perussopimuksen määräykset menettäisivät tehokkaan vaikutuksensa²⁷.

31. Sen vuoksi ehdotuksen liitteessä I olevassa I kohdassa tarkoitettuja toimia ei voida hyväksyä SEUT 207 artiklan 2 kohdan perusteella, ja kyseinen kohta olisi poistettava ehdotuksesta.
32. Unioni voisi kuitenkin toteuttaa liitteessä I olevassa I kohdassa ehdotetun kaltaisia toimia unionin tutkimusohjelmiin osallistumiseen sovellettavien sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti.

²⁶ Ks. em. *lausunto* 3/15, 85 kohta.

²⁷ Ks. myös unionin tuomioistuimen *lausunto* 2/00 (*Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja*), 6.12.2001, EU:C:2001:664, 40 kohta, josta käy selväksi, ettei yhteinen kauppapolitiikka ei ole etusijalla muihin unionin toimivaltaan kuuluviin aloihin nähden.

Ehdotuksen 7 artiklan 1 kohdassa viitataan jo muihin mahdollisiin puitteisiin, joissa vastatoimia voitaisiin toteuttaa.²⁸ Tämä voisi päteä myös tutkimusohjelmiin osallistumisen keskeyttämiseen tai lopettamiseen²⁹ tai kolmansien maiden kanssa tutkimusalalla tehtävän kahdenvälisen yhteistyön keskeyttämiseen. Johdanto-osan kappaleissa voitaisiin antaa esimerkkejä erilaisista vastatoimista, joita voidaan toteuttaa tutkimuksen alalla voimassa olevan unionin oikeudellisen kehyksen asiaa koskevien säännösten ja määräysten perusteella.

²⁸ Ehdotuksessa ei selitetä, millaisia toimia komissio aikoo toteuttaa tämän säännöksen nojalla. Komission toimivaltaan kuuluvista toimista, jotka komissio voi toteuttaa, kun se toteaa ehdotetun asetuksen nojalla, että unioni ryhtyy vastatoimiin torjuakseen kolmannen maan taloudellisen pakottamistoimen (COM(2021) 774 final), annetun tiedonannon perusteella se kuitenkin harkitsee seuraaventyypisiä toimia: pidätytään tekemästä uusia unionin rahoitussitoumuksia ohjelmia tai rahastoja varten asiaankuuluvan talousarvion toteuttamismenettelyn ehtojen mukaisesti; vastustetaan uusia rahoitustoimia, jos se on sallittua unionin, jota edustaa komissio, ja ohjelman välillisestä hallinnoinnista vastaavan yhteisön välisen sopimuksen mukaisesti; pidätytään ehdottamasta kyseiselle kolmannelle maalle uutta makrotaloudellista rahoitusapua SEUT 209, 212 ja 213 artiklan mukaisesti ja keskeytetään tai peruutetaan käynnissä olevien toimien maksuja sovellettavien sopimusten mukaisesti; keskeytetään tai irtisanotaan unionin puolesta toimivan komission ja kyseiseen kolmanteen maahan tai nimettyyn henkilöön liittyvien valtuutettujen yhteisöjen välinen rahoitus- tai takuusopimus, jos se on sallittua; ja toteutetaan aiheelliset toimenpiteet, mukaan lukien naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen – Globaali Eurooppa perustamisesta 9 päivänä kesäkuuta 2021 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/947 tai liittymistä valmistelevalle tukivälineen (IPA III) perustamisesta 15 päivänä syyskuuta 2021 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/1529 tai niitä seuraavien välineiden nojalla rahoitettujen toimien keskeyttäminen. Se harkitsee myös seuraavia toimia Euroopan investointipankista tai Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankista myönnettävän rahoituksen osalta: annetaan kielteisiä lausuntoja Euroopan investointipankille esitetyistä rahoitushakemuksista; ja kehoitetaan unionia edustavaa Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin johtokunnan puheenjohtajaa äänestämään rahoituksen hyväksymistä vastaan.

²⁹ Komissio esimerkiksi ilmoitti 3. maaliskuuta 2022, että Venäjän sotilaallisen hyökkäyksen jälkeen se on päättänyt keskeyttää avustussopimuksen valmistelun neljän Horisontti Eurooppa -ohjelmaan kuuluvan hankkeen osalta, joihin osallistui viisi venäläistä tutkimusorganisaatiota. Uusien sopimusten allekirjoittaminen keskeytettiin toistaiseksi. Se päätti keskeyttää myös kaikki venäläisille yhteisöille voimassa olevien sopimusten nojalla suoritettavat maksut.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_1528]

33. Kolmanneksi ehdotuksen 8 artiklan osalta, jossa säädetään mahdollisuudesta toteuttaa yksittäistapauksissa sovellettavia toimia ja luodaan oikeus vaatia vahingonkorvauksia, on ensiksi tärkeää puuttua joidenkin valtuuskuntien esiin tuomaan huoleen näiden toimien mahdollisesta päällekkäisyydestä unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) täytäntöönpanon yhteydessä hyväksytyjen rajoittavien toimenpiteiden kanssa.
34. Se, että tietyt säännökset muistuttavat sääntöjä, joita unioni voi hyväksyä pannessaan täytäntöön yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, ei sinänsä estä hyväksymästä vastaavia toimenpiteitä jonkin toisen unionin politiikan täytäntöönpanon yhteydessä edellyttäen, että tällaisten toimenpiteiden hyväksymisessä noudatetaan unionille kyseisellä politiikan alalla annettua toimivaltaa ja noudatetaan niin sanottua rajoittamattomuuslauseketta eli hyväksyminen *"ei vaikuta niiden menettelyjen soveltamiseen eikä toimielinten niiden toimivaltuuksien laajuuteen, joista perussopimuksissa määrätään SEU-sopimuksen V osaston 2 luvun (eli YUTP:n) mukaisen unionin toimivallan käyttämiseksi"* (SEU 40 artiklan 2 kohta).

35. Unionin tuomioistuin on nimenomaisesti vahvistanut SEU 29 artiklan³⁰ ja muiden YUTP:aa koskevien erityismääräysten sanamuodon perusteella, että neuvostolla on toimivalta tehdä päätöksiä, *"joilla voidaan välittömästi muuttaa yksityisten asemaa"*. Unionin tuomioistuin on katsonut seuraavaa: *"Unionin lähestymistavan' käsitettä on (...) tulkittava laajasti, joten (...) SEU 29 artiklan perusteella voidaan muun muassa toteuttaa paitsi toimia, jotka ovat ohjelmaluonteisia tai pelkkiä aiejulistuksia, myös päätöksiä, joissa säädetään toimenpiteistä, joilla voidaan välittömästi muuttaa yksityisten oikeusasemaa. Tämä saa lisäksi vahvistuksen SEUT 275 artiklan toisen kohdan sanamuodosta."*³¹³²

SEUT 275 artiklassa viitataan *"luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitetun, neuvoston Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun nojalla tekemän, rajoittavia toimenpiteitä sisältävän päätöksen"* laillisuuden tutkimiseen.

36. SEUT 206 ja 207 artiklan sanamuodosta ei selvästikään seuraa tällaista laajaa toimintavapautta. Näin ollen on tutkittava, onko ehdotuksen 8 artiklassa tarkoitetuilla toimilla unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. edellä 20 kohta) edellytetty erityinen yhteys kansainväliseen kauppaan ja voitaisiinko ne näin ollen toteuttaa ehdotetun oikeusperustan nojalla.

³⁰ SEU 29 artiklan mukaan *"neuvosto tekee päätökset, joissa määritellään unionin lähestymistapa tiettyyn maantieteelliseen tai aihekohtaiseen kysymykseen."*

³¹ Tuomio 27.2.2017, *Ahmed Ezz v. neuvosto ja komissio*, T-256/11, EU:T:2014:93, 24 kohta, vahvistettu valitusasteessa C-220/14 P, EU:C:2015:147.

³² Ks. myös tuomio 28.3.2017, *Rosneft*, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, 88 kohta: *"SEU 24 ja SEU 29 artiklasta ilmenee, että neuvoston tehtävänä on pääsääntöisesti määritellä yksimielisesti niiden rajoittavien toimenpiteiden kohde, jotka unioni toteuttaa YUTP:n alalla. Kun otetaan huomioon YUTP:n laajat päämäärät ja tavoitteet sellaisina kuin ne ilmaistaan SEU 3 artiklan 5 kohdassa ja SEU 21 artiklassa sekä YUTP:aa koskevissa erityismääräyksissä, varsinkin SEU 23 ja SEU 24 artiklassa, neuvostolla on kyseistä kohdetta määritellessään laaja toimintavapaus."*

37. Nimeämisperusteiden muotoilu ehdotuksen 8 artiklassa, jossa viitataan luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin, "*jotka ovat yhteydessä tai liittyvät kyseisen kolmannen maan hallitukseen*", on löyhä ja erittäin laaja. Tällaisen perusteen mukaan olisi mahdollista nimetä mitä tahansa luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, myös niitä, jotka eivät harjoita kauppaa tai muuta taloudellista toimintaa unionin ja kyseisen kolmannen maan välillä, esimerkiksi valtion viranhaltijoita tai ministereitä. Neuvoston oikeudellisen yksikön mukaan sellaisten toimien, joilla nimetään vaikutusvaltainen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka teoriassa voisi vaikutusvaltaansa käyttämällä saada kyseisen kolmannen maan lopettamaan taloudelliset pakottamistoimet, yhteys kauppaan on liian heikko, jotta se täyttäisi unionin tuomioistuimen vahvistaman edellytyksen erityisestä yhteydestä kauppaan. Vaikka on mahdollista väittää, että tällaisella toimella pyritään kaupan edistämiseen, helpottamiseen tai sääntelyyn, vaikuttaa olevan käytännössä mahdotonta päätellä, että sillä olisi "*suoria ja välittömiä vaikutuksia kauppaan*" unionin ja kyseisen kolmannen maan välillä, kuten oikeuskäytännössä edellytetään (ks. edellä 20 kohta). Vaikutukset olisivat enintään mahdollisia ja riippuisivat siitä, onnistuuko vaikutusvallan käyttäminen suhteessa kyseisen kolmannen maan hallitukseen, ja näin ollen ne olisivat välillisiä ja etäisiä.³³

³³ Tällaisia henkilöitä voitaisiin kuitenkin nimetä samojen tavoitteiden saavuttamiseksi osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa SEU 29 artiklan ja SEUT 215 artiklan nojalla hyväksytyjen säädösten perusteella.

38. Tilanne olisi erilainen sellaisten toimien tapauksessa, joita toteutetaan hallitukseen yhteydessä olevia tai siihen liittyviä talouden toimijoita eli kansainvälistä kauppaa tai kaupallista toimintaa harjoittavia luonnollisia henkilöitä, oikeushenkilöitä tai yhteisöjä vastaan. Tällaisissa tapauksissa olisi mahdollista väittää, että liitteessä I esitetyt kauppaan liittyvät toimet – siltä osin kuin niitä voidaan soveltaa nimettyyn henkilöön – rajoittaisivat pääsyä unionin markkinoille, minkä vuoksi niiden tarkoituksena olisi säännellä (eli rajoittaa) kauppaa ja vaikuttaa siihen suoraan ja välittömästi, koska kyseiset toimet haittaisivat markkinoille pääsyä ja näin ollen vähentäisivät kauppaa kyseisen maan kanssa.
39. Näin ollen vaikka toimien, joissa nimetään talouden toimijat, jotka ovat yhteydessä tai liittyvät kolmannen maan hallitukseen, voitaisiin katsoa vaikuttavan suoraan ja välittömästi kauppaan, ja ne voitaisiin hyväksyä SEUT 207 artiklan 2 kohdan nojalla, tämä ei päde toimiin, joissa nimetään kuka tahansa luonnollinen henkilö tai mikä tahansa oikeushenkilö, joka on yhteydessä tai liittyy kolmannen maan hallitukseen. Jotta tällaisen nimeämisen mahdollisuus voidaan säilyttää, erityistä yhteyttä kansainväliseen kauppaan koskevan vaatimuksen täyttymisperusteet on ilmaistava selkeästi ja henkilöryhmät ja näiden nimeämisperusteet on täsmennettävä itse ehdotuksen artiklaosassa olennaisina tekijöinä, joiden olisi rajattava ja ohjattava täytäntöönpanovallan käyttöä, sen sijaan että ne täsmennetään ainoastaan täytäntöönpanosäädöksessä, kuten ehdotuksessa esitetään.³⁴

³⁴ Ehdotuksen 8 artiklan 3 kohdassa komissiolle jätetään huomattava harkintavalta "*kaikkien asiaankuuluvien arviointiperusteiden*" tutkimisessa.

40. Neuvoston oikeudellinen yksikkö muistuttaa sen säännöksen osalta, jossa annetaan oikeus vaatia vahingonkorvauksia nimetyiltä henkilöiltä, jotka ovat *"aiheuttaneet taloudellisen pakottamisen tai osallistuneet siihen tai liittyneet siihen"* (ehdotuksen 8 artiklan 2 kohdan b alakohta), että 22. marraskuuta 1996 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2271/96 (ulkomaisen lainsäädännön vaikutukset estävä säädös)³⁵, joka sisältää vastaavan unionin oikeuteen perustuvan oikeuden, hyväksyttiin paitsi kauppaa koskevan oikeusperustan (EY:n perustamissopimuksen 113 artikla, nykyinen SEUT 207 artikla) perusteella myös EY:n perustamissopimuksen 73 c ja 235 artiklan (nykyinen SEUT 64 ja 352 artikla) perusteella.³⁶ Neuvoston oikeudellinen yksikkö totesi tuolloin, että juuri EY:n perustamissopimuksen 235 artikla mahdollisti ulkomaisen lainsäädännön vaikutukset estävän säädöksen³⁷ 4, 5 ja 6 artiklassa tarkoitettujen toimien toteuttamisen.
41. Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut ehdolliseen pääsyyn perustuvien ja ehdollisen pääsyn sisältävien palvelujen oikeussuojaa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen III jaksoon nimeltä "Seuraamukset ja oikeuskeinot" sisältyvistä 5 ja 6 artiklasta, jotka liittyvät takavarikointia ja menetetyksi tuomitsemista koskeviin toimenpiteisiin, että kyseisillä määräyksillä *"pyritään yleisesti varmistamaan ehdolliseen pääsyyn perustuvien palvelujen oikeussuojan tehokkuus"* ja ne *"myötävaikuttavat riidanalaisen päätöksen pääasiallisen tarkoituksen saavuttamiseen"*, minkä vuoksi ne voivat olla osa sopimusta, jonka pääasiallisella tarkoituksella on erityinen yhteys yhteiseen kauppapolitiikkaan.³⁸

³⁵ Neuvoston asetus (EY) N:o 2271/86, annettu 22. marraskuuta 1996, tietyn kolmannen maan lainsäädännön soveltamisen ekstraterritoriaalisilta vaikutuksilta sekä siihen perustuvilta tai siitä aiheutuvilta toimilta suojautumisesta (EYVL L 309, 29.11.1996, s. 1). Sen 6 artiklassa todetaan, että *"jäljempänä 11 artiklassa tarkoitettua henkilöllä, joka harjoittaa 1 artiklassa tarkoitettua toimintaa, on oikeus saada korvaus liitteessä lueteltujen lakien soveltamisesta tai niihin perustuvien tai niistä aiheutuvien toimien hänelle aiheuttamasta vahingosta ja menetyksestä, oikeudenkäyntikulut mukaan lukien."*

³⁶ Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto, 21.10.1996, asiak. 10845/96. Ks. myös oikeudellisen yksikön lausunto, 24.10.2001, asiak. 13173/01, 7 kohta.

³⁷ Vuonna 1992 eli ennen kuin EY:n perustamissopimukseen lisättiin 301 ja 60 artikla, myös asetus (ETY) N:o 3541/92, joka koski kieltoa täyttää sellaisia sopimuksia ja toimia koskevia Irakista tulevia vaatimuksia, joiden täytäntöönpanoon on vaikuttanut Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselma 661 (1990) ja siihen liittyvät päätöslauselmat, (EYVL L 361, 10.12.1992, s. 1) annettiin entisen 235 artiklan (eikä yksinomaan EY:n perustamissopimuksen 113 artiklan) perusteella. Asetukset (ETY) N:o 2340/90 (EYVL L 213, 9.8.1990) ja N:o 3155/90 (EYVL L 304, 1.11.1990), joilla yhteisö toteutti toimenpiteitä yhteisön ja Irakin välisen kaupan estämiseksi, annettiin kuitenkin yksinomaan kauppaa koskevan oikeusperustan perusteella (tuolloin ETY:n perustamissopimuksen 113 artikla).

³⁸ Tuomio 22.10.2013, *komissio v. neuvosto*, C-137/12, EU:C:2013:675, 70, 71 ja 76 kohta.

42. Näin ollen siltä osin kuin tämän toimen tarkoituksena on edistää niiden unionin toimijoiden tehokasta oikeussuojaa, joihin kolmannen maan taloudelliset pakottamistoimet vaikuttavat, se myötävaikuttaa säädöksen tarkoituksen saavuttamiseen eli kolmansien valtioiden harjoittaman taloudellisen pakottamisen torjumiseen. Se voidaan tämän vuoksi hyväksyä SEUT 207 artiklan 2 kohdan perusteella.
43. Vielä on tärkeää muistaa, että rajoittamattomuuslausekkeen (SEU 40 artiklan 2 kohta) vaatimuksen mukaisesti toimivallan käyttö yhteisen kauppapolitiikan alalla ei saisi vaikuttaa unionin toimivallan mahdolliseen käyttöön YUTP:n alalla, mukaan lukien pyrittäessä saavuttamaan samoja tavoitteita tai toteuttamaan samankaltaisia toimia. Ehdotuksen tekstissä olisi näin ollen selvennettävä, että tämä säädös ei rajoita unionin toimivaltaa YUTP:n alalla.
44. Edellä oleva ehdotuksen tarkoituksen ja sisällön tarkastelu vahvistaa siis, että ehdotus muodostaa puitteet yhteisen kauppapolitiikan täytäntöönpanolle siltä osin kuin unioni voi ehdotuksen ansiosta reagoida kolmannen maan taloudellisiin pakottamistoimiin, jotka vaikuttavat kauppaan tai investointeihin, toteuttamalla yhteisen kauppapolitiikan alaan kuuluvia toimia. Tämä pätee kaikkiin ehdotettuihin toimiin lukuun ottamatta niitä, jotka liittyvät unionin tutkimusohjelmiin tai joilla voidaan nimetä henkilöitä, jotka eivät suoraan harjoita kansainvälistä kauppaa.

B. INSTITUTIONAALISET NÄKÖKOHDAT

i) *Periaatteet*

45. SEU 13 artiklan 2 kohdassa määrätään, että kukin unionin toimielin toimii sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa sekä niissä määrättyjen menettelyjen, edellytysten ja tavoitteiden mukaisesti. Kyseinen määräys ilmentää toimielinten välisen tasapainon periaatetta, joka on yksi unionin toimielinrakenteen ominaispiirteistä ja joka edellyttää sitä, että kukin toimielin käyttää toimivaltaansa muiden toimielinten toimivaltaa kunnioittaen.³⁹
46. Neuvoston toimivallan osalta SEU 16 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä määrätään, että neuvosto määrittelee ja sovittaa yhteen unionin politiikkoja perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti. SEU 16 artiklan 6 kohdan kolmannessa alakohdassa määrätään erityisesti unionin ulkoisesta toiminnasta, että ulkoasiainneuvosto muotoilee unionin ulkoista toimintaa Eurooppa-neuvoston määrittelemien strategisten linjausten mukaisesti ja huolehtii unionin toiminnan johdonmukaisuudesta. Lisäksi SEU 26 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään, että neuvosto muotoilee yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja tekee sen määrittelemiseksi ja toteuttamiseksi tarvittavat päätökset Eurooppa-neuvoston määrittelemien yleisten suuntaviivojen ja strategisten linjausten perusteella.
47. Komission toimivallasta on puolestaan huomattava, että SEU 17 artiklan 1 kohdassa määrätään, että komissio ajaa unionin yleistä etua ja tekee tätä varten tarvittavat aloitteet, hoitaa yhteensovitus-, täytäntöönpano- ja hallinnointitehtäviä perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti ja huolehtii unionin ulkoisesta edustuksesta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä muita perussopimuksissa määrättyjä tapauksia lukuun ottamatta.

³⁹ Ks. tuomio 28.7.2016, *neuvosto v. komissio (Sveitsin yhteisymmärryspöytäkirja)*, C-660/13, EU:C:2016:616, 31–32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

48. SEU 21 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan neuvoston ja komission tehtävänä on unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan avustamana *"huolehtia johdonmukaisuudesta [unionin] ulkoisen toiminnan eri alojen välillä sekä näiden ja muiden [unionin] politiikkojen välillä"* ja niiden on tehtävä *"siinä tarkoituksessa yhteistyötä"*.⁴⁰
49. Oikeuskäytännössä on lisäksi todettu, että sitomattomien sopimusten tekeminen kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa kuuluu neuvoston toimivaltaan määrittellä unionin politiikat⁴¹, kun taas oikeudellisesti sitovien sopimusten tekeminen kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa kuuluu SEUT 207 ja 218 artiklan mukaisesti neuvoston toimivaltaan tehdä sopimuksia.

ii) Analyysi

50. Ehdotetun mekanismin mukaan (ehdotuksen 4 artikla, ks. edellä 11 kohta) komissiolla olisi yksinomainen toimivalta määrittää ilman neuvoston osallistumista, onko kolmannen maan toimi taloudellista pakottamista. Tällaisella komission päätöksellä olisi useita sekä poliittisia että oikeudellisia seurauksia kansainvälisesti.
51. Ensinnäkin ehdotuksen mukaan päätös velvoittaisi komission ilmoittamaan asiasta kyseiselle kolmannelle maalle ja pyytämään tätä lopettamaan taloudellisen pakottamisen ja tarvittaessa korjaamaan unionille tai sen jäsenvaltioille aiheutuneen vahingon. Toiseksi komission olisi käytävä vuoropuhelua kyseisen kolmannen maan kanssa, *"pyrittävä taloudellisen pakottamisen lopettamiseen myös ottamalla asian esille asiaankuuluvilla kansainvälisillä foorumeilla"* ja *"aloitettava neuvottelut, yhteistyö ja koordinointi muiden maiden kanssa, myös koordinointi pakottamisen torjumiseksi"* (ehdotuksen 5 ja 6 artikla, ks. edellä 12 kohta).

⁴⁰ Lisäksi SEU 26 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan *"neuvosto ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja huolehtivat unionin toiminnan yhtenäisyydestä, johdonmukaisuudesta ja tehokkuudesta."*

⁴¹ Em. asia C-660/13, 40–42 kohta. Arrangements between Secretaries General on non-binding instruments, asiak. 15367/17.

Komissio voisi vielä viimeisenä keinona määrittää unionin mahdollisen vastatoimen täytäntöönpanosäädöksellä (yksinkertaisen) tarkastelumenettelyn mukaisesti (ehdotuksen 7 artikla, ks. edellä 13–15 kohta). Komissio voi tässä menettelyssä hyväksyä täytäntöönpanosäädöksen, vaikka komitea ei antaisi lausuntoa.⁴² Ehdotuksen 10 artiklan mukaisesti komissiolla olisi myös valtuudet ja tietyissä tapauksissa velvollisuus muuttaa toimia tai keskeyttää tai lopettaa ne.

52. Ehdotuksen mukaan komission velvollisuus pitää Euroopan parlamentti ja neuvosto ajan tasalla asian kehityksestä syntyy vasta sen jälkeen, kun komissio on todennut, että kyseessä on taloudellinen pakottaminen, ja kun se on aloittanut vuoropuhelun kyseisen kolmannen maan kanssa (5 artiklan kolmas kohta). Vastaavasta velvoitteesta näitä kahta toimielintä kohtaan säädetään myös seurantamenettelyn aikana toteutettujen toimien arvioinnin osalta (10 artiklan 1 kohta).

Ehdotuksessa siis esitetään, että neuvostolle tiedotetaan vasta jälkikäteen, ja näin siinä asetetaan neuvosto samalle tasolle Euroopan parlamentin kanssa. Jäsenvaltioiden osallistumisen osalta ehdotuksessa esitetään, että komiteamenettelyä (tavanomainen tarkastelumenettely) sovelletaan vasta siinä vaiheessa, kun komissio hyväksyy unionin vastatoimet (ehdotuksen 7 artikla).

⁴² Komitologia-asetuksessa (asetus (EU) N:o 182/2011, EUVL L 55, 28.2.2011, s. 3) säädetään myös tiukemmasta menettelystä eli niin sanotusta lausunnosta pidättymistä koskevasta tarkastelumenettelystä, jossa komissio ei voi hyväksyä täytäntöönpanosäädöstä, jos komitea ei anna lausuntoa (ks. komitologia-asetuksen 5 artiklan 4 kohdan b alakohhta).

53. Ensinnäkin on tärkeää huomata, että kolmannen maan harjoittaman taloudellisen pakottamisen määrittämisessä on kyse puuttumattomuusperiaatteesta ja sen muotoilusta kansainvälisessä tapaoikeudessa.⁴³⁴⁴ Unionin tuomioistuimen mukaan "*kansainvälisen tapaoikeuden periaate ei ole yhtä täsmällinen kuin kansainvälisen sopimuksen määräys*".⁴⁵ Pakottamisen ja siten oikeudettoman puuttumisen tarkkaa määritelmää ei ole vielä täysin vahvistettu kansainvälisessä oikeudessa. Vaikka vastatoimia sinänsä pidetään kansainvälisessä tapaoikeudessa oikeutettuina, niihin liittyvät yksittäiset vaatimukset ja menettelyt ovat lisäksi usein kiistanalaisia ja vähemmän selkeitä.

Näin todetaan myös ehdotuksessa, jonka johdanto-osan viidennen kappaleen mukaan on suotavaa, "*että unioni osallistuu taloudellisen pakottamisen ehkäisemistä ja poistamista koskevien kansainvälisten puitteiden luomiseen, kehittämiseen ja selkeyttämiseen*".

Tässä erotetaan ehdotettujen puitteiden mukaiset unionin toimet toimista, joita toteutetaan yksityiskohtaisen monenvälisen sääntelykehyksen, kuten WTO:n, puitteissa.⁴⁶

⁴³ Ks. johdanto-osan 3 kappale ja 2 artiklan 2 kohta sekä vaikutustenarviointiraportti, jonka sivulla 8 viitataan kieltoon, joka koskee tietäntyyppistä puuttumista toisen kansainvälisen oikeuden subjektin asioihin, kun puuttumiselle ei ole perustetta kansainvälisessä oikeudessa, ja jossa mainitaan kaksi tätä näkemystä tukevaa tieteellistä artikkelia.

⁴⁴ Unionin toimissa noudatetaan siinä määrin kuin se on tarpeen myös niitä kansainvälisen oikeuden sääntöjä, jotka koskevat valtioiden vastuuta kansainvälisen oikeuden vastaisista teoista, sellaisina kuin ne on muotoiltu kodifioinnin ja asteittaisen kehittämisen myötä Kansainvälisen oikeuden toimikunnan 53. istunnossaan hyväksymien valtioiden vastuuta kansainvälisen oikeuden vastaisista teoista koskevissa artiklaluonnoksissa. *Yearbook of the International Law Commission, 2001, nide. II, osa 2*.

⁴⁵ Tuomio 7.4.2022, *United Airlines*, C-561/20, EU:C:2022:266, 51 kohta.

⁴⁶ Ks. asetus (EU) 2015/1843 (EUVL L 272, 16.10.2015, s. 1), jonka mukaan komissiolla on valtuudet toimia kansainvälisen kaupan säännöissä unionille annettujen, erityisesti Maailman kauppajärjestössä (WTO) käyttöön otettujen oikeuksien käyttämisen varmistamiseksi.

54. Toiseksi päätös, jossa todetaan, että kolmas maa harjoittaa taloudellista pakottamista, vaikuttaa unionin ja kyseisen kolmannen maan välisiin suhteisiin ja on SEU 21 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua erillistä unionin *"toimintaa kansainvälisissä yhteyksissä"* sellaisessa oikeudellisessa ympäristössä, joka on huomattavasti vaikeammin ennustettavissa kuin kauppaa koskevilla kansainvälisillä säännöillä säännelty ympäristö. Juuri sisältönsä vuoksi tällainen päätös on osa tiettyä kolmatta maata koskevaa unionin politiikkaa ja ohjaa unionin ulkoista toimintaa, millä on väistämättömiä vaikutuksia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan täytäntöönpanoon suhteessa kyseiseen maahan.
55. Päätöksen tekeminen kolmannen maan harjoittaman taloudellisen pakottamisen olemassaolosta unionin toimivaltaan kuuluvalla alalla *"edellyttää [ilmiselvästi] sitä, että (...) arvioidaan unionin intressejä⁴⁷ sen suhteissa asianomaisen kolmannen maan kanssa ja tehdään valintoja kyseisiin suhteisiin kuuluvien eriävien intressien välillä"*, kuten unionin tuomioistuin on muotoillut oikeuskäytännössään⁴⁸. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan neuvoston olisi tehtävä tällainen arviointi sille perussopimuksissa annetun unionin ulkoista toimintaa koskevan toimivallan mukaisesti.
56. Tämän vuoksi neuvoston olisi osallistuttava sen määrittämiseen, harjoittaako kyseinen kolmas maa taloudellista pakottamista. Osallistuminen voi olla muodoltaan tai intensiteetiltään erilaista. Neuvoston tehtävänä on valita parhaaksi katsomansa tapa ehdotusta käsitellessään.

⁴⁷ Kyseiset unionin intressit on erotettava ehdotuksen 9 ja 11 artiklassa tarkoitetusta unionin etujen käsitteestä, joka – kuten komissio on selittänyt– liittyy pääasiallisesti erityisiin taloudellisiin etuihin ja edellyttää yhtäältä niiden tahojen etujen huomioon ottamista, joihin kolmannen maan pakottamistoimet kohdistuvat, ja toisaalta niiden tahojen etujen huomioon ottamista, joihin unionin mahdolliset vastatoimet voivat vaikuttaa.

⁴⁸ Ks. em. tuomio C-660/13 (*Sveitsin yhteisymmärryspöytäkirja*), 39 kohta.

57. Ensimmäinen tapa ottaa neuvosto mukaan sen määrittämiseen, toteuttaako kolmas maa taloudellisia pakottamistoimia, voisi olla täytäntöönpanovallan siirtäminen neuvostolle SEUT 291 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Kyseisessä artiklassa määrätään, että "*jos unionin oikeudellisesti velvoittavat säädökset edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa, kyseisillä säädöksillä siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle tai, asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa ja [SEU] 24 ja 26 artiklassa määrätyissä tapauksissa, neuvostolle*" (korostus lisätty).
58. Täytäntöönpanovallan siirtäminen neuvostolle olisi siis perusteltava ehdotuksen johdanto-osan kappaleissa. Kun otetaan huomioon, että täytäntöönpanovalta voisi rajoittua taloudellisen pakottamisen määrittämiseen, SEUT 291 artiklan 2 kohdan vaatimukset asianmukaisesti perustellusta ja erityistapauksiin rajoittuvasta siirrosta täyttyisivät. Lisäksi tarve kunnioittaa unionin ulkoiseen toimintaan liittyvää neuvoston toimivaltaa, mukaan lukien johdonmukaisuuden varmistaminen esimerkiksi mahdollisten YUTP-alan toimenpiteiden ja ehdotuksen mukaisten unionin vastatoimien välillä, olisi myös pätevä peruste täytäntöönpanovallan siirtämiselle neuvostolle.
59. Toimiessaan johdetussa oikeudessa säädetyin toimivallan siirron perusteella neuvosto ei toimi "perussopimusten mukaan", joten lainsäätäjällä on laaja harkintavalta neuvoston täytäntöönpanovallan käyttöä koskevien yksityiskohtaisten menettelysääntöjen osalta. Unionin tuomioistuin on todennut, että "*unionin lainsäätäjä voi antaa perusasetuksen täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä muuta kuin sitä menettelyä noudattaen, jonka mukaisesti perusasetus annettiin*" (epävirallinen käännös).⁴⁹ Kuten neuvoston oikeudellinen yksikkö on jo selventänyt, sovellettava menettely voitaisiin näin ollen mukauttaa tilanteeseen nopeuden ja tehokkuuden varmistamiseksi, kunhan kyseiset järjestelyt eivät vahingoita toimielinten välistä valtaoikeuksien tasapainoa tai muuta vallanjakoa toimielinten jäsenten välillä tai vaikuta niiden perustavaa laatua oleviin erityisoikeuksiin⁵⁰.

⁴⁹ Ks. tuomio 16.2.2022, *Puola v. parlamentti ja neuvosto*, C-157/21, EU:C:2022:98, 307 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. myös neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto 25.10.2018, asiak. 13593/18, 49 kohta ja siinä mainittu lainsäätäjien käytäntö.

⁵⁰ Em. neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto, 25.10.2018, 48 kohta.

60. Näin ollen täytäntöönpanovaltaa neuvostolle siirrettäessä voitaisiin edellyttää, että neuvosto toimii sen ehdotuksen pohjalta, jonka komissio on laatinut tarkasteltuaan kolmannen maan toimia asetusehdotuksessa esitettyjen perusteiden näkökulmasta. Tämän jälkeen neuvosto hyväksyisi täytäntöönpanosäädöksen SEU 16 artiklan 4 kohdan mukaisella määräenemmistöllä. Voitaisiin myös säätää käänteisestä määräenemmistöstä, jonka mukaan komission ehdottama täytäntöönpanosäädös hyväksytään, ellei neuvostossa äänestetä määräenemmistöllä hyväksymistä vastaan. Lisäksi voitaisiin täsmentää, että neuvosto voi muuttaa komission ehdotusta määräenemmistöllä.⁵¹ Muussa tapauksessa sovellettaisiin SEUT 293 artiklan 1 kohdan tavanomaisia sääntöjä (eli neuvostossa on oltava yksimielisyys komission ehdotuksen muuttamisesta, jos komissio vastustaa muutosta).
61. Toinen tapa varmistaa neuvoston osallistuminen voisi olla se, että komissio velvoitetaan kuulemaan neuvostoa tai ottamaan tämä mukaan käsittelyyn ennen kuin se tekee päätöksensä. Näin neuvosto voisi arvioida, olisiko kyseisenä ajankohtana unionin edun mukaista, että komissio tekee tällaisen päätöksen, kun otetaan huomioon yleiset suhteet kyseiseen kolmanteen maahan. Tämänäyttöiseen kuulemiseen voisi liittyä komission velvollisuus ottaa mahdollisimman tarkasti huomioon neuvostossa esitetyt näkemykset ja perustella mahdollinen poikkeaminen näistä näkemyksistä.

⁵¹ Ks. esim. yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi 16 päivänä joulukuuta 2020 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 6 artikla: "*Neuvosto hyväksyy tämän artiklan 9 kohdassa tarkoitetun täytäntöönpanopäätöksen kuukauden kuluessa komission ehdotuksen vastaanottamisesta. Poikkeuksellisten olosuhteiden ilmetessä kyseisen täytäntöönpanopäätöksen hyväksymistä koskevaa määräaikaa voidaan jatkaa enintään kahdella kuukaudella. Sen varmistamiseksi, että päätös hyväksytään ripeästi, komissio käyttää SEUT 237 artiklan mukaisia oikeuksiaan, jos se katsoo sen aiheelliseksi. Neuvosto voi määräenemmistöllä muuttaa komission ehdotusta ja hyväksyä muutetun tekstin täytäntöönpanopäätöksenä.*" Tämän toimintatavan oikeudellinen toteutettavuus vahvistettiin tuomiossa *Unkari v. parlamentti ja neuvosto*, C-156/21, EU:C:2022:97, ja em. tuomiossa *Puola v. parlamentti ja neuvosto*, C-157/21.

Samanlaista toimintatapaa noudatettiin unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kauppaa- ja yhteistyösopimuksen tekemisestä vuonna 2021 annetussa neuvoston päätöksessä, jonka 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ennen tiettyjen keskeyttämistä, korjaamista, suojaamista tai tasapainottamista koskevien toimenpiteiden toteuttamista Yhdistyneeseen kuningaskuntaan nähden *"komissio ilmoittaa neuvostolle kaikilta osin ja hyvissä ajoin aikomuksestaan hyväksyä (...) toimenpiteitä, jotta mahdollistetaan merkityksellinen näkemystenvaihto neuvostossa. Komissio ottaa esitetyt näkemykset mahdollisimman tarkasti huomioon. Komissio ilmoittaa asiasta tarvittaessa myös Euroopan parlamentille."*⁵²

62. Mitä tulee asianomaiselle kolmannelle maalle annetun ilmoituksen jälkeisiin jatkotoimiin, on tärkeää muistaa, että vaikka komission ulkoiseen edustukseen liittyviin oikeuksiin kuuluu mahdollisuus käydä vuoropuhelua kyseisen kolmannen maan kanssa *"vaihtoehtojen tutkimiseksi"*, komission on saatava neuvoston hyväksyntä ennen kuin se voi aloittaa unionin puolesta neuvottelut kyseisen kolmannen maan kanssa välineestä, joka sisältää joko sitovia tai ei-sitovia sitoumuksia.⁵³ Joka tapauksessa asian saattaminen kansainväliseen tuomioistuin- tai välimiesmenettelyyn, joka sitoisi osapuolia ja siten myös unionia, edellyttäisi aina kansainvälisen sopimuksen tekemistä SEUT 218 artiklassa määrättyjen menettelyjen mukaisesti.
63. Neuvoston olisi näin ollen osallistuttava kyseisen kolmannen maan harjoittaman taloudellisen pakottamisen olemassaolon määrittämiseen, kun otetaan huomioon vaikutukset, joita määrittämisestä aiheutuu unionin koko ulkoiseen toimintaan, ja se, että suunniteltu unionin toimi jää tarkkaan määritellyn ja vakiintuneen kansainvälisen oikeudellisen kehyksen ulkopuolelle. Koska ehdotuksessa tällainen säädöksellä tapahtuva määrittäminen on asetettu unionin toimien keskiöön, neuvoston oikeudellinen yksikkö ehdottaa, että neuvostolle siirretään täytäntöönpanovalta määrittää taloudellisen pakottamisen olemassaolo. Vaihtoehtoisesti voitaisiin harkita komission velvoittamista kuulemaan neuvostoa etukäteen tai ottamaan neuvosto mukaan käsittelyyn aiempien mekanismien tapaan.

⁵² Ks. neuvoston päätös (EU) 2021/689, 29. huhtikuuta 2021 (EUVL L 149, 30.4.2021, s. 2).

⁵³ Todennäköisesti riidan mahdollisen ratkaisun yksityiskohdista olisi lähtökohtaisesti sovittava yhteisellä välineellä joko edellä mainittujen ei-sitovien järjestelyjen tai SEUT 218 artiklassa määrättyjen menettelyjen mukaisesti.

III LOPUKSI

64. Edellä esitetyn pohjalta neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo seuraavaa:
- a) Ehdotus kuuluu tarkoituksensa ja sisältönsä perusteella yhteisen kauppapolitiikan piiriin, ja se voidaan hyväksyä SEUT 207 artiklan 2 kohdan perusteella edellyttäen, että seuraavat seikat otetaan huomioon.
 - b) Teollis- ja tekijänoikeuksien suojaa tai niiden kaupallista hyödyntämistä koskevien autonomisten rajoitusten asettamista kyseisen kolmannen maan oikeudenhaltijoille on selvennettävä ehdotetun säädöksen artiklaosassa, erityisesti perusoikeuksien suojelun osalta, sillä ne ovat olennaisia tekijöitä, joiden olisi rajattava ja ohjattava täytäntöönpanovallan käyttöä.
 - c) Toimet, jotka sisältävät sovellettavien kansainvälisten velvoitteiden noudattamatta jättämisen ja rajoitusten asettamisen unionin rahoittamiin tutkimusohjelmiin pääsulle tai poissulkemisen näistä tutkimusohjelmista, eivät kuulu yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalaan eikä niitä voida hyväksyä SEUT 207 artiklan 2 kohdan perusteella. Tämän alan toimet olisi toteutettava sen sovellettavan oikeudellisen kehyksen puitteissa, jonka mukaisesti unionin tutkimuspolitiikkaa toteutetaan.
 - d) Toimet, jotka sisältävät kolmannen maan hallitukseen yhteydessä olevien tai siihen liittyvien talouden toimijoiden nimeämisen, kuuluvat yhteisen kauppapolitiikan alaan ja ne voidaan hyväksyä SEUT 207 artiklan 2 kohdan perusteella. Ehdotuksen tekstiä on kuitenkin selkeytettävä, jotta se vastaisi paremmin vaatimusta erityisestä yhteydestä kansainväliseen kauppaan, sillä tämä yhteys kuuluu olennaisiin tekijöihin, joiden olisi rajattava ja ohjattava täytäntöönpanovallan käyttöä.

- e) Kun otetaan huomioon vaikutus unionin ja kyseisen kolmannen maan välisiin suhteisiin ja perussopimuksista johtuva neuvoston toimivalta EU:n ulkoisessa toiminnassa, neuvoston olisi osallistuttava kolmannen maan harjoittaman taloudellisen pakottamisen määrittämiseen.
- f) Neuvoston osallistuminen voitaisiin toteuttaa siirtämällä sille SEUT 291 artiklan 2 kohdan mukaisesti täytäntöönpanovaltaa, jota se voi käyttää komission ehdotuksesta, tai siten, että komissio velvoitetaan kuulemaan neuvostoa etukäteen tai ottamaan se mukaan käsittelyyn.
-