

Bruxelles, 30. kolovoza 2022.
(OR. en)

11943/22

LIMITE

JUR 561
POLCOM 104
COMER 99
IA 127
CODEC 1230

Međuinstitucijski predmet:
2021/0406(COD)

MIŠLJENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Od:	Pravna služba
Za:	Radna skupina za trgovinska pitanja
Predmet:	Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti Unije i njezinih država članica od gospodarske prisile koju primjenjuju treće zemlje – pravna osnova i institucijski aspekti

I. UVOD

1. Komisija je 10. prosinca 2021. podnijela Prijedlog uredbe o zaštiti Unije i njezinih država članica od gospodarske prisile koju primjenjuju treće zemlje („Prijedlog”)².

¹ Ovaj dokument sadrži pravni savjet zaštićen na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, koji Vijeće Europske unije javno ne objavljuje. Vijeće zadržava sva prava u odnosu na svako neovlašteno objavljivanje.

² Dok. 14943/21.

2. Taj je prijedlog predstavljen Radnoj skupini za trgovinska pitanja i o njemu se raspravljalo na sastancima 9. prosinca 2021., 12. siječnja 2022., 25. siječnja 2022., 2. veljače 2022., 15. veljače 2022., 2. ožujka 2022., 8. ožujka 2022., 15. ožujka 2022., 5. travnja 2022., 27. travnja 2022. i 3. svibnja 2022. Radna skupina za trgovinska pitanja 17. svibnja 2022., 1. lipnja 2022. i 9. lipnja 2022. raspravljala je o kompromisnom prijedlogu koji je podnijelo predsjedništvo³. O drugom kompromisnom prijedlogu koji je podnijelo predsjedništvo⁴ Radna skupina za trgovinska pitanja raspravljala je 28. lipnja 2022. i 5. srpnja 2022.
3. Tijekom rasprava postavljena su pitanja u vezi s pravnom osnovom koju je predložila Komisija, institucijskim aspektima predloženog mehanizma donošenja odluka i usklađenosti Prijedloga s međunarodnim pravom i pravilima Svjetske trgovinske organizacije (WTO).
4. Na sastancima 27. travnja i 17. svibnja 2022. predstavnik Pravne službe Vijeća izložio je svoj pravni savjet o pravnoj osnovi i institucijskim aspektima Prijedloga. Na zahtjev Radne skupine za trgovinska pitanja u ovom se dokumentu u pisanom obliku dodatno razrađuju neka od usmeno iznesenih razmatranja.

II. PRAVNA ANALIZA

5. U ovom će se mišljenju prvo ispitati je li članak 207. stavak 2. UFEU-a ispravna pravna osnova Prijedloga (A), a zatim će se analizirati njegovi institucijski aspekti (B).

³ Dok. WK 6814/2022.

⁴ Dok. WK 9206/2022.

A. PRAVNA OSNOVA

i) *Cilj i sadržaj Prijedloga*

6. Izbor ispravne pravne osnove akta Unije mora se temeljiti na objektivnim kriterijima podložnima sudskom preispitivanju, a to se osobito odnosi na cilj i sadržaj mjere⁵.
7. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, za odabir ispravne pravne osnove potrebno je utvrditi glavni ili prevladavajući cilj ili sastavni dio mjere. Ako mjera ima dva cilja ili sastavna dijela te ako je jedan od tih ciljeva ili sastavnih dijelova moguće utvrditi kao glavni, a drugi je samo sporedan, mjera se mora zasnivati na samo jednoj pravnoj osnovi, odnosno onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili sastavni dio. Nasuprot tome, ako se mjerom istodobno nastoji postići niz ciljeva ili ona ima nekoliko nerazdvojno povezanih sastavnih dijelova, pri čemu nijedan dio nije sporedan u odnosu na drugi, takva mjera morat će se iznimno temeljiti na više odgovarajućih pravnih osnova. Međutim, Sud je također utvrdio da pribjegavanje dvojnoj pravnoj osnovi ili višestrukim pravnim osnovama nije moguće ako su postupci utvrđeni za svaku pravnu osnovu međusobno neusklađeni⁶.

⁵ Presuda od 26. ožujka 1987., *Komisija protiv Vijeća*, 45/86, EU:C:1987:163, točka 11.; presuda od 11. lipnja 1991., *Komisija protiv Vijeća*, C-300/89, EU:C:1991:244, točka 10.; mišljenje 2/00 (*Kartagenski protokol o biološkoj sigurnosti*) od 6. prosinca 2001., EU:C:2001:664, točka 22.; presuda od 22. listopada 2013., *Komisija protiv Vijeća*, C-137/12, EU:C:2013:675, točka 10.; presuda od 14. lipnja 2016., *Komisija protiv Vijeća*, C-263/14, EU:C:2016:435, točka 43.; presuda od 2. rujna 2021., *Komisija protiv Vijeća* (*Sporazum s Armenijom*), C-180/20, EU:C:2021:658, točka 32. i presuda od 4. rujna 2018., *Komisija protiv Vijeća*, (*Sporazum s Kazahstanom*) C 244/17, EU:C:2018:662, točka 36.

⁶ Vidjeti, na primjer, presudu od 19. srpnja 2012. u predmetu *Europski parlament protiv Vijeća*, C-130/10, EU:C:2012:472, točke 43. – 45. i u njoj navedenu sudsku praksu.

8. U skladu s obrazloženjem cilj je Prijedloga „zaštititi interese Unije i njezinih država članica omogućivanjem Uniji da odgovori na gospodarsku prisilu” i to, kako se podsjeća u uvodnim izjavama od 1. do 3., u skladu s vrijednostima i interesima koje Unija treba podržavati i promicati u svojim odnosima s ostatkom svijeta u skladu s člankom 3. stavkom 5. UEU-a i načelima prema kojima bi se trebalo voditi djelovanje Unije na međunarodnoj sceni u skladu s člankom 21. stavkom 1. UEU-a, uključujući poštovanje načelâ Povelje UN-a i međunarodnog prava, a posebno načela razvoja prijateljskih odnosa među narodima utemeljenih na poštovanju načela jednakih prava. U skladu s uvodnom izjavom 5. „[p]oželjno je da Unija pridonese stvaranju, razvoju i pojašnjavanju međunarodnih okvira za sprečavanje i okončanje situacija gospodarske prisile”.
9. Tim se prijedlogom utvrđuju pravila i postupci kako bi se „zajamčila djelotvorna zaštita interesa Unije i njezinih država članica ako treća zemlja, s pomoću mjera koje utječu na trgovinu ili ulaganje, pokuša prisiliti Uniju ili njezinu državu članicu da donese određen akt ili da odustane od donošenja određenog akta”. Tom se uredbom nastoji osigurati učinkovit, djelotvoran i hitar odgovor Unije „kako bi odvratila treću zemlju od takvog djelovanja ili je navela da prestane s takvim djelovanjem, tako što Uniji, kao krajnje rješenje, omogućuje suzbijanje takvog djelovanja” (članak 1., uvodna izjava 7.).
10. Gospodarska prisila definira se kao uplitanje treće zemlje u legitimne suverene odluke Unije ili države članice tako što primjenjuje ili prijeti da će primijeniti mjere koje utječu na trgovinu ili ulaganja kako bi se spriječilo ili postigao prestanak, izmjena ili donošenje određenog akta (članak 2. stavak 1. i uvodna izjava 11.).
11. Nakon što ispita mjere treće zemlje „Komisija donosi odluku u kojoj utvrđuje ispunjava li mjera predmetne treće zemlje uvjete utvrđene u članku 2. stavku 1.” i ona je „tu zemlju dužna obavijestiti o odluci i zatražiti od nje da prestane s primjenom gospodarske prisile i, prema potrebi, nadoknadi štetu koju je pretrpjela Unija ili njezine države članice⁷” (članak 4.).

⁷ U odredbi se također navodi da je Komisija „dužna djelovati žurno” i da može pozvati dotičnu treću zemlju da dostavi svoje primjedbe prije donošenja odluke.

12. Komisija potom treba istražiti mogućnosti u pogledu dotične treće zemlje kako bi se postigao prestanak primjene gospodarske prisile, a to na neiscrpan način uključuje izravne pregovore, posredovanje, mirenje ili dobre usluge (*bons offices*), podnošenje spora na rješavanje neovisnom međunarodnom tijelu ili iznošenje pitanja na relevantnim međunarodnim forumima (članak 5.). Komisija se savjetuje i surađuje s drugim trećim zemljama pogođenima istim ili sličnim mjerama gospodarske prisile ili sa svim zainteresiranim trećim zemljama (članak 6.).
13. Ako navedena djelovanja ne dovedu do prestanka gospodarske prisile i naknade štete koju je ta prisila prouzročila Uniji ili državi članici, a „djelovanje [je] nužno da bi se zaštitili interesi i prava Unije i njezinih država članica u tom konkretnom slučaju” i „djelovanje [je] u interesu Unije”, Komisija donosi provedbeni akt u skladu s postupkom ispitivanja kojim se utvrđuje odgovor Unije iz niza mjera predviđenih u Prilogu I. Prijedlogu (članak 7. stavak 1.).
14. U skladu s Prilogom I.⁸ i uvodnom izjavom 10. navedene mjere odnose se na trgovinu robom, međunarodnu javnu nabavu, trgovinu uslugama, izravna strana ulaganja, trgovinske aspekte prava intelektualnog vlasništva, financijske usluge kao što su bankarstvo, osiguranje, pristup tržištima kapitala Unije i drugim financijskim uslužnim djelatnostima te pristup istraživačkim programima koje financira Unija ili isključivanje iz njih. Sve te mjere mogu preuzeti oblik mjera koje se odnose na neizvršenje primjenjivih međunarodnih obveza, tj. dopuštenih protumjera, ili samostalnih mjera koje su u skladu s međunarodnim obvezama Unije.

⁸ Dokument 14943/21 ADD 1.

15. Mjere utvrđene u Prilogu I. mogu se primjenjivati i na pravnu ili na fizičku osobu koju je imenovala Komisija i „[koja je] povezana s vladom predmetne treće zemlje” (članak 8. stavak 2. točka (a)) ili „[koja je] povezana s vladom predmetne treće zemlje i dodatno [je] uzrokovala gospodarsku prisilu, bila uključena u nju ili povezana s njome” (članak 8. stavak 2. točka (b)). Osim toga, kad je riječ o potonjoj kategoriji, Prijedlogom se „fizičkim ili pravnim osobama Unije” daje pravo na naknadu „štete koja im je uzrokovana mjerama gospodarske prisile u mjeri u kojoj su tako imenovane osobe pridonijele takvim mjerama gospodarske prisile” (članak 8. stavak 1. točka (b)).

ii) *Zajednička trgovinska politika*

16. Prijedlog Komisije temelji se na članku 207. stavku 2. UFEU-a kojim se predviđa da Europski parlament i Vijeće, odlučujući uredbama u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju mjere kojima se utvrđuje okvir za provedbu zajedničke trgovinske politike.
17. U članku 207. stavku 1., dijelu petom Glave II. UFEU-a, navodi se sljedeće:
„[z]ajednička trgovinska politika temelji se na jedinstvenim načelima, osobito u odnosu na promjene carinskih stopa, sklapanje carinskih i trgovinskih sporazuma o trgovini robom i uslugama te komercijalne aspekte intelektualnog vlasništva, izravna strana ulaganja i postizanje ujednačenosti mjera liberalizacije, izvoznu politiku i mjere za zaštitu trgovine poput onih koje se poduzimaju u slučaju dampinga ili subvencija. Zajednička trgovinska politika vodi se u kontekstu načela i ciljeva vanjskog djelovanja Unije”.

18. Zajednička trgovinska politika nije ograničena na mjere namijenjene olakšavanju (liberalizaciji ili promicanju) trgovine s trećim državama, već može obuhvaćati i mjere kojima se uređuju trgovinska ograničenja⁹. Jednako tako, zajednička trgovinska politika, pri uređenju trgovine, ne ograničava se na mjere kojima se nastoje ostvariti isključivo trgovinski ciljevi te se tom politikom mogu uzeti u obzir širi ciljevi vanjskog djelovanja Unije¹⁰.
19. Nadalje, prema članku 21. stavku 3. UEU-a „Unija poštuje načela i ostvaruje ciljeve određene u stavcima 1. i 2. u razvoju i provedbi različitih područja vanjskog djelovanja Unije koja su obuhvaćena ovom glavom i dijelom petim [UFEU-a] i vanjskih aspekata svojih drugih politika”. Sud je smatrao da zajednička trgovinska politika „ulazi u „vanjsko djelovanje Unije” i da se stoga „odnosi na trgovinsku razmjenu s trećim državama”¹¹.
20. Također i prema ustaljenoj sudskoj praksi „sama činjenica da određeni akt Unije, primjerice sporazum koji je ona zaključila, može imati određene posljedice na trgovinsku razmjenu s jednom ili više trećih zemalja nije dovoljna da bi se zaključilo da taj akt treba uvrstiti u kategoriju onih akata koji se tiču zajedničke trgovinske politike”. Radije, „akt Unije tiče se te politike ako se osobito odnosi na međunarodnu trgovinu po tome što je u svojoj osnovi namijenjen promicanju, olakšavanju ili uređivanju trgovine te na nju ima izravan i neposredan učinak”¹² (naknadno istaknuto).

⁹ Kao što je naveo Sud: „zabrana izvoza nezakonitih uređaja u Europsku Uniju teži zaštiti njenih globalnih interesa i po svojoj naravi pripada području zajedničke trgovinske politike” (presuda od 22. listopada 2013., *Komisija protiv Vijeće*, C-137/12, EU:C:2013:675, točka 69. i u njoj navedena sudska praksa). Vidjeti i mišljenje Pravne službe Vijeća od 31. ožujka 2017., 7885/17, točku 13. i sudska praksu navedenu u bilješci.

¹⁰ Ibid., točke 14. i 15. Mišljenje Pravne službe Vijeća od 23. ožujka 2018., 7334/1/18 REV 1, točke 20. i 21.

¹¹ Mišljenje Suda od 16. svibnja 2017., *mišljenje 2/15 (Sporazum o slobodnoj trgovini sa Singapurom)*, EU:C:2017:376, točka 35.

¹² Ibid., točka 36. i u njoj navedena sudska praksa, osobito presuda od 18. srpnja 2013., *Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland*, C-414/11, EU:C:2013:520, točke 50. i 52. Vidjeti i C-137/12, ibid., točku 58; mišljenje 2/15, ibid., točku 37; mišljenje Suda od 14. veljače 2017., *mišljenje 3/15 (Marakeški ugovor)*, EU:C:2017:114, točka 61.

21. Navedeni ciljevi predloženog instrumenta, tj. zaštita vrijednosti, temeljnih interesa, sigurnosti, neovisnosti i cjelovitosti Unije, kao i učvršćivanje i podrška vladavini prava i načelima međunarodnog prava, odgovaraju ciljevima utvrđenima u članku 21. stavku 2. točkama (a) i (b) UFEU-a koje je Unija obvezna ostvarivati u kontekstu svojeg vanjskog djelovanja, a stoga i u okviru zajedničke trgovinske politike¹³.

Međutim, valja utvrditi je li predloženi instrument namijenjen promicanju, olakšavanju ili uređivanju trgovine te ima li izravne i neposredne učinke na trgovinu, u skladu sa standardom koji je Sud utvrdio u svojoj navedenoj sudskoj praksi (vidjeti točku 20. u dosadašnjem tekstu).

iii) Ispitivanje određenih predloženih mjera u odnosu na zajedničku trgovinsku politiku

22. Većina mjera iz Priloga I. Prijedlogu izričito je predviđena člankom 207. stavkom 1. UFEU-a¹⁴ ili je za njih jasno utvrđeno da su obuhvaćene zajedničkom trgovinskom politikom¹⁵. Čak i ako se stoga može utvrditi da je glavni naglasak normativnog sadržaja Prijedloga obuhvaćen zajedničkom trgovinskom politikom, prema mišljenju Pravne službe tri kategorije predloženih mjera iziskuju daljnje ispitivanje prije nego što se utvrdi mogu li one biti dio predloženog okvira donesenog na temelju članka 207. stavka 2. UFEU-a.

¹³ Te ciljeve podupire i članak 3. stavak 5. UFEU-a prema kojem „[u] svojim odnosima s ostatkom svijeta, Unija podržava i promiče svoje vrijednosti i interese i doprinosi zaštiti svojih građana. Ona doprinosi (...) slobodnoj i poštenoj trgovini, (...) strogom poštovanju i razvoju međunarodnog prava (...)”.

¹⁴ To se primjenjuje na mjere navedene u točkama (a), (b), (c), (e), (f), (g) i (i).

¹⁵ To se primjenjuje na mjere navedene u točkama (d), (j) i (k).

Kad je riječ o pristupu robe i usluga iz trećih zemalja tržištu javne nabave Unije, vidjeti mišljenje Pravne službe Vijeća od 6. prosinca 2012., 17407/12. Kad je riječ o ograničenjima registracija i odobrenja u skladu sa zakonodavstvom o kemikalijama ili sanitarnim i fitosanitarnim zakonodavstvom koja čine mjere povezane s pristupom tržištu, vidjeti mišljenje 2/15, ibid., točka 44.

23. Te su tri kategorije mjera: prvo, neizvršenje¹⁶ primjenjivih međunarodnih obveza u pogledu trgovinskih aspekata prava intelektualnog vlasništva i uvođenje ograničenja zaštite takvih prava intelektualnog vlasništva ili njihova komercijalnog iskorištavanja u odnosu na nositelje prava koji su državljani dotične treće zemlje (točka (h)). Drugo, neizvršenje primjenjivih međunarodnih obveza i uvođenje ograničenja za pristup istraživačkim programima koje financira Unija ili isključenje iz takvih programa (točka (l)). Treće, mjere kojima se imenuju fizičke ili pravne osobe povezane s vladom dotične treće zemlje i one osobe koje su „dodatno uzrokovale gospodarsku prisilu, bile uključene u nju ili povezane s njome” (članak 8.), uključujući pravo subjekata Unije pogođenih mjerama treće zemlje da traže naknadu štete od imenovanih osoba.
24. Prvo, kad je riječ o mjerama koje se odnose na trgovinske aspekte prava intelektualnog vlasništva¹⁷, Sud je u svojem mišljenju o Sporazumu EU-a i Singapura naveo da „standardi zaštite prava intelektualnog vlasništva koji predstavljaju određenu homogenost [između subjekata EU-a i dotične treće zemlje] doprinose ravnopravnom sudjelovanju [poduzetnika EU-a i dotične treće zemlje] u slobodnoj trgovini robom i uslugama”¹⁸ te zaključio „da s obzirom na bitnu ulogu koju zaštita prava intelektualnog vlasništva zauzima u trgovini robom i uslugama općenito, i posebno u borbi protiv nezakonite trgovine – odredbe poglavlja 11. predviđenog sporazuma po naravi imaju izravne i neposredne učinke na trgovinu između Unije i Republike Singapura”¹⁹.
25. Relevantne odredbe navedenog sporazuma primjer su primjenjivih međunarodnih obveza i Unija bi kao protumjeru, u skladu s Prijedlogom, mogla odlučiti da ih ne izvrši ako dotična zemlja odbije suzdržati se od svoje gospodarske prisile. Takve bi mjere

¹⁶ U Prilogu se upućuje na „suspenziju primjenjivih međunarodnih obveza”, što nije ispravan pojam i u svakom slučaju o tome nije bilo moguće donijeti odluku na temelju predloženog postupka. Suspenzija međunarodnog sporazuma između Unije i treće zemlje, ili njegovih dijelova, moguća je samo u skladu s postupkom utvrđenim u članku 218. stavku 9. UFEU-a ili na temelju postupka dogovorenog u skladu s člankom 218. stavkom 7. UFEU-a.

¹⁷ Treba napomenuti da su mjere predložene u okviru ove točke šireg područja primjene od mjera iz članka 5. točke (a) podtočke (bb) Uredbe (EU) 2015/1843 o utvrđivanju postupaka Unije u području zajedničke trgovinske politike kako bi se osiguralo ostvarivanje prava Unije prema međunarodnim trgovinskim pravilima, posebno onima utvrđenima pod okriljem Svjetske trgovinske organizacije (SL L 272, 16.10.2015.), kako je izmijenjena, koje su ograničene na prava intelektualnog vlasništva koja dodjeljuje institucija ili agencija Unije i koja vrijede u cijeloj Uniji.

¹⁸ *Mišljenje 2/15*, točke 122–123.

¹⁹ *Ibid.*, točka 127.

stoga, u načelu, također imale izravne i neposredne učinke na trgovinu između Unije i dotične treće zemlje, kao što je to utvrđeno u navedenoj sudskoj praksi (vidjeti točku 20.), jer bi „ulazile u okvir liberalizacije trgovine, zato što čine integralni dio sustava WTO-a”, iako s namjerom ograničavanja trgovine, a ne njezina olakšavanja²⁰.

26. Međutim, taj se zaključak ne može primijeniti u pogledu mjera koje predstavljaju neizvršenje obveza u vezi sa zaštitom prava intelektualnog vlasništva ili njihovim komercijalnim iskorištavanjem u kontekstu netrgovinskih sporazuma, kao što je na primjer Marakeški ugovor kojim se olakšava pristup objavljenim djelima za osobe koje su slijepe, koje imaju oštećenje vida ili imaju drugih poteškoća u korištenju tiskanim materijalima²¹. Suspenzija obveza na temelju netrgovinskih sporazuma „dovela bi do prekomjernog proširenja polja zajedničke trgovinske politike, povezivanjem s tom politikom pravila koja nisu u posebnoj vezi s međunarodnom trgovinom”²².

²⁰ Vidjeti *mišljenje 3/15*, *ibid.*, točku 79.

²¹ Koji je 27. lipnja 2013. usvojila Svjetska organizacija za intelektualno vlasništvo (WIPO) i za koji je Sud u svojem *mišljenju 3/15* utvrdio da nije obuhvaćen zajedničkom trgovinskom politikom.

²² *Mišljenje 3/15*, *ibid.*, točka 85. Na osnovi toga Sud je odbio Komisijinu tvrdnju da su samo moralna prava isključena iz pojma komercijalnih aspekata intelektualnog vlasništva.

27. Osim toga, uvođenjem samostalnih ograničenja zaštite prava intelektualnog vlasništva ili njihova gospodarskog iskorištavanja u odnosu na postojeće nositelje prava dotične treće zemlje postavlja se pitanje mogućeg sukoba s međunarodnim pravom o ljudskim pravima ili Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu „Povelja”). Činjenica da se ograničenja odnose samo na trgovinske aspekte intelektualnog vlasništva znači da će povlačenje zaštite spriječiti ili ograničiti mogućnost nositelja prava da ostvari materijalnu korist od predmeta zaštite. Ne može se isključiti intervencija Unije u prava intelektualnog vlasništva koja su zaštićena kao dio temeljnog prava na vlasništvo (članak 17. stavak 1. Povelje i ekvivalentna međunarodna pravila²³).

Stoga će na razini provedbenog akta biti potrebno pažljivo ispitivanje kako bi se osiguralo da se ograničenje povezano s postojećim nositeljima prava odnosi samo na ostvarivanje prava, da se njime poštuje bit tih prava i načelo proporcionalnosti jer je to potrebno i da se njime doista ispunjavaju ciljevi od općeg interesa koje Unija priznaje (članak 52. stavak 1. Povelje).

28. S obzirom na navedena razmatranja, koja bi na odgovarajući način trebalo pojasniti u izvršnom dijelu Prijedloga kao dio bitnih elemenata kojima bi se trebalo urediti i usmjeriti izvršavanje provedbenih ovlasti, mjere iz točke (h) Priloga I. Prijedlogu mogu se donijeti na osnovi članka 207. stavka 2. UFEU-a.

²³ Vidjeti i članak 27. Opće deklaracije o ljudskim pravima te članak 15. stavak 1. točku (c) Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima.

29. Drugo, kad je riječ o mjerama koje se odnose na pristup istraživačkim programima koje financira Unija, Pravna služba Vijeća podsjeća da pravila kojima se uređuju istraživački programi Unije čine aktivnosti Unije, u skladu s Ugovorima, u području istraživanja i tehnološkog razvoja, te da se o njima mora odlučivati i mora ih se provoditi na temelju članka 179. stavka 3. UFEU-a u skladu s odredbama glave XIX. UFEU-a²⁴.

To može uključivati pravila o ograničenjima pristupa trećih zemalja ili subjekata s poslovnim nastanom u trećim zemljama ili pod kontrolom subjekata iz trećih zemalja istraživačkim programima Unije ili isključenju iz tih programa²⁵. U članku 186. UFEU-a također se navodi da tijekom provedbe višegodišnjeg okvirnog programa Unija „može u polju svojih istraživačkih, tehnološko-razvojnih i demonstracijskih aktivnosti predvidjeti suradnju s trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama” te da „[p]ojedinosti te suradnje mogu biti predmetom sporazuma između Unije i dotičnih trećih strana”.

²⁴ Uredba (EU) 2021/695 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. travnja 2021. o uspostavi Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor Europa, o utvrđivanju pravila za sudjelovanje i širenje rezultata te o stavljanju izvan snage uredbi (EU) br. 1290/2013 i (EU) br. 1291/2013 (SL L 170, 12.5.2021., str. 1.) („Uredba o Obzoru Europa”) donesena je na temelju sljedećih pravnih osnova: članak 173. stavka 3., članka 182. stavka 1., članka 183. i drugog stavka članka 188. UFEU-a.

²⁵ Na primjer, člankom 22. stavkom 5. Uredbe o Obzoru Europa, okvirnom programu za istraživanja u skladu s postojećim višegodišnjim financijskim okvirom, predviđa se sljedeće: „Za djelovanja koja se odnose na stratešku imovinu, interese, autonomiju ili sigurnost Unije, u programu rada može se predvidjeti da je sudjelovanje ograničeno na pravne subjekte s poslovnim nastanom samo u državama članicama, ili na pravne subjekte s poslovnim nastanom u određenim pridruženim ili ostalim trećim zemljama uz one s poslovnim nastanom u državama članicama. Bilo kakvo ograničenje sudjelovanja pravnih subjekata s poslovnim nastanom u pridruženim zemljama koje su članice EGP-a mora biti u skladu s uvjetima Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru. Zbog propisno opravdanih i iznimnih razloga, kako bi se zajamčila zaštita strateških interesa Unije i njezinih država članica, u programu rada iz pojedinih poziva na podnošenje prijedlogâ može se isključiti i sudjelovanje pravnih subjekata s poslovnim nastanom u Uniji ili pridruženim zemljama koji su pod izravnom ili neizravnom kontrolom nepridruženih trećih zemalja ili pravnih subjekata nepridruženih trećih zemalja, ili se njihovo sudjelovanje može podvrgnuti uvjetima utvrđenima u programu rada”.

U Prijedlogu se ne objašnjava na koji bi se način ta mjera mogla odnositi na trgovinu i na osnovi čega je uključena u katalog mogućih mjera. U njemu se ne razrađuju ni dotični postojeći istraživački programi.

30. Čini se da se ni neizvršenje primjenjivih međunarodnih obveza koje je Unija preuzela u području istraživanja ni uvođenje samostalnog ograničenja pristupa istraživačkim programima Unije ne mogu smatrati posebno povezanim s međunarodnom trgovinom, čak i ako ih se razmatra u kontekstu trgovinskih odnosa s dotičnom trećom zemljom.

Iako se takvim mjerama može prisiliti treću zemlju da ukine svoje prisilne mjere povezane s trgovinom i time u konačnici ponovno uspostaviti trgovina, učinci takvih mjera na trgovinu ne bi bili izravni i neposredni, kao što je navedeno u spomenutoj sudskoj praksi (vidjeti točku 20.), već neizravni i udaljeni. Osim toga, ako se prihvati da takve mjere ulaze u okvir zajedničke trgovinske politike moglo bi se smatrati da to „[dovodi] do prekomjernog proširenja polja zajedničke trgovinske politike, povezivanjem s tom politikom pravila koja nisu u posebnoj vezi s međunarodnom trgovinom”²⁶ te bi postojao rizik da se relevantnim odredbama Ugovora o drugim nadležnostima Unije (u ovom slučaju u području istraživanja i tehnološkog razvoja) oduzme njihov koristan učinak²⁷.

31. Stoga se mjere iz točke (I) Priloga I. Prijedlogu ne mogu donijeti na osnovi članka 207. stavka 2. UFEU-a te bi tu točku trebalo ukloniti iz Prijedloga.
32. Istodobno bi Unija mogla donijeti mjere poput onih predloženih u Prilogu I. točki (I) u skladu s primjenjivim pravilima i postupcima kojima se uređuje sudjelovanje u istraživačkim programima Unije.

²⁶ *Mišljenje 3/15*, ibid., točka 85.

²⁷ Vidjeti i mišljenje Suda od 6. prosinca 2001., *mišljenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološkoj sigurnosti)*, EU:C:2001:664, točku 40., iz kojeg je jasno da zajednička trgovinska politika nema prednost pred drugim područjima u nadležnosti Unije.

U članku 7. stavku 1. Prijedloga već se upućuje na druge moguće okvire unutar kojih bi se mogle poduzeti mjere odgovora²⁸. To bi moglo biti relevantno i za suspenziju ili prekid sudjelovanja u istraživačkim programima²⁹ ili za suspenziju bilateralne suradnje s trećim zemljama u području istraživanja. Različite vrste mjera odgovora koje se mogu poduzeti na osnovi relevantnih odredaba postojećeg pravnog okvira Unije u području istraživanja mogle bi se ilustrirati u uvodnim izjavama.

²⁸ U Prijedlogu se ne objašnjava koju vrstu djelovanja Komisija predviđa u skladu s tom odredbom. Međutim, iz njezine komunikacije o mjerama koje Komisija može donijeti u okviru svojih ovlasti kada, u skladu s predloženom uredbom, utvrdi da Unija treba poduzeti mjere odgovora za suzbijanje mjere gospodarske prisile koju primjenjuje treća zemlja (COM(2021) 774 final) proizlazi da Komisija razmatra sljedeće vrste djelovanja: nepreuzimanje novih financijskih obveza Unije za programe ili fondove na temelju uvjeta relevantnog postupka izvršenja proračuna; protivljenje novim aktivnostima financiranja, ako je to dopušteno u skladu sa sporazumom između Unije, koju predstavlja Komisija, i subjekta kojem je povjereno neizravno upravljanje programom; suzdržavanje od predlaganja nove makrofinancijske pomoći predmetnoj trećoj zemlji u skladu s člancima 209., 212. i 213. UFEU-a i obustavu ili ukidanje isplata u okviru tekućih aktivnosti u skladu s primjenjivim sporazumima; obustavu ili raskid, ako je to dopušteno, sporazuma o doprinosu ili pružanju jamstava između Komisije, u ime Unije, i subjekata kojima je povjereno izvršenje sporazuma koji su povezani s predmetnom trećom zemljom ili određenom osobom; odgovarajuće mjere, uključujući obustavu djelovanja koja se financiraju na temelju Uredbe (EU) 2021/947 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. lipnja 2021. o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa ili Uredbe (EU) 2021/1529 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. rujna 2021. o uspostavi Instrumenta pretprijetne pomoći (IPA III) ili njihovih naknadnih instrumenata. Ona također razmatra sljedeće mjere u pogledu financiranja koja osigurava Europska investicijska banka ili Europska banka za obnovu i razvoj: donošenje nepovoljnih mišljenja u vezi sa zahtjevima za financiranje upućenima Europskoj investicijskoj banci; davanje preporuke direktoru koji predstavlja Uniju u Odboru direktora Europske banke za obnovu i razvoj da glasuje protiv odobravanja tog financiranja.

²⁹ Na primjer, Komisija je 3. ožujka 2022. izjavila da je nakon ruske vojne agresije odlučila obustaviti pripreme sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava za četiri projekta u okviru programa Obzor Europa u kojima sudjeluje pet ruskih istraživačkih organizacija. Potpisivanje svih novih ugovora obustavljeno je do daljnjega. Komisija je također odlučila obustaviti sva plaćanja ruskim subjektima na temelju postojećih ugovora. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_1528]

33. Treće, kad je riječ o članku 8. Prijedloga, kojim se predviđa mogućnost donošenja mjera pojedinačne primjene i uspostavlja pravo na zahtjev za naknadu štete, ponajprije je važno odgovoriti na bojazni nekih delegacija u pogledu mogućeg preklapanja s mjerama ograničavanja donesenima u okviru Unijine provedbe njezine zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP).
34. Činjenica da određene odredbe nalikuju pravilima koja Unija smije donijeti radi provedbe svojeg ZVSP-a sama po sebi ne isključuje donošenje sličnih mjera u provedbi druge politike Unije, pod uvjetom da se donošenjem takvih mjera poštuju granice nadležnosti dodijeljenih Uniji u tom području politike i poštuje takozvana „klauzula o neutjecanju”, odnosno da ono „ne utječe na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija utvrđenih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije temeljem glave V. poglavlja 2. UEU-a”, tj. u okviru ZVSP-a (članak 40. stavak 2. UEU-a).

35. Sud je izričito potvrdio, uzimajući u obzir tekst članka 29. UEU-a³⁰ i drugih posebnih odredaba koje se odnose na ZVSP, da Vijeće ima ovlast donositi odluke koje „mogu izravno utjecati na situaciju pojedinaca”. Sud je smatrao sljedeće: „[p]ojam ‚pristup Unije’ može se (...) tumačiti široko, tako da, (...) na temelju članka 29. UEU- a mogu biti usvojeni ne samo akti programatskog karaktera ili obične izjave namjere nego i odluke koje predviđaju mjere takve prirode da mogu neposredno utjecati na pravnu situaciju pojedinaca. To je također potvrdio izričaj članka 275. stavka drugog UFEU- a”³¹³².

Članak 275. UFEU-a odnosi se na ocjenjivanje zakonitosti „odluka kojima se predviđaju mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba koje je Vijeće usvojilo na temelju glave V. poglavlja 2. Ugovora o Europskoj uniji”.

36. Očito je da tako široka diskrecijska ovlast ne proizlazi iz izričaja članaka 206. i 207. UFEU-a. Stoga je nužno ispitati imaju li mjere utvrđene u članku 8. Prijedloga potrebnu posebnu vezu s međunarodnom trgovinom, kao što je navedeno u sudskoj praksi Suda (vidjeti točku 20. u dosadašnjem tekstu) te bi li ih se stoga moglo donijeti na temelju predložene pravne osnove.

³⁰ Prema članku 29. UEU-a „Vijeće donosi odluke koje utvrđuju pristup Unije pojedinom pitanju zemljopisne ili tematske naravi”.

³¹ Presuda od 27. veljače 2014., *Ahmed Ezz protiv Vijeća i Komisije*, T-256/11 EU:T:2014:93, točka 42., potvrđena u žalbenom postupku C-220/14 P, EU:C:2015:147.

³² Vidjeti također presudu od 28. ožujka 2017., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 88.: „Iz članaka 24. i 29. UEU- a proizlazi da Vijeće u pravilu jednoglasno odlučuje o utvrđivanju predmeta mjera ograničavanja koje Unija donosi u području ZVSP- a. Vodeći računa o širokom doseg ciljeva i svrha ZVSP- a, kako su navedeni u članku 3. stavku 5. i članku 21. UEU- a te u posebnim odredbama koje se odnose na ZVSP, osobito u člancima 23. i 24. UEU- a, Vijeće ima široku diskrecijsku ovlast pri definiranju tog predmeta”.

37. Formulacija kriterija za imenovanje iz članka 8. Prijedloga, koja se odnosi na fizičke i pravne osobe „povezane s vladom predmetne treće zemlje”, otvorena je i vrlo široka. Na temelju takvog kriterija bilo bi moguće imenovati bilo koju fizičku ili pravnu osobu, uključujući one koje ne sudjeluju u trgovini između Unije i dotične treće zemlje ili, u stvari, u bilo kakvoj posebnoj gospodarskoj aktivnosti, na primjer vladine dužnosnike ili ministre. Prema mišljenju Pravne službe Vijeća veza s trgovinom koju imaju mjere kojima se imenuje fizička ili pravna osoba u položaju utjecaja i koja bi stoga, u teoriji, primjenom takvog utjecaja mogla ishoditi uklanjanje mjera gospodarske prisile od strane dotične treće zemlje previše je slaba da bi zadovoljila traženi standard posebne veze s trgovinom koju je utvrdio Sud. Iako je moguće ustvrditi da bi takva mjera bila namijenjena promicanju, olakšavanju ili uređivanju trgovine, čini se praktički nemogućim zaključiti da bi takva mjera imala „izravne i neposredne učinke na trgovinu” između Unije i dotične treće zemlje, kao što to zahtijeva sudska praksa (vidjeti točku 20. u dosadašnjem tekstu). Učinci bi u najboljem slučaju bili samo potencijalni, uvjetovani uspješnom primjenom utjecaja na vladu treće zemlje, te stoga neizravni i udaljeni³³.

³³ Međutim, takve bi osobe bilo moguće imenovati u skladu s istim ciljevima, u okviru ZVSP-a, na osnovi akata donesenih na temelju članka 29. UEU-a i članka 215. UFEU-a.

38. Situacija bi bila drukčija za mjere donesene protiv gospodarskih subjekata povezanih s vladom, tj. fizičkih ili pravnih osoba ili subjekata koji sudjeluju u međunarodnoj trgovini ili komercijalnim djelatnostima. U takvim se slučajevima čini mogućim ustvrditi da bi trgovinske mjere navedene u Prilogu I. – u mjeri u kojoj se mogu primijeniti na imenovanog pojedinca – ograničile pristup tržištu Unije te bi stoga trebale regulirati (tj. ograničiti) trgovinu i na nju imati izravan i neposredan učinak jer bi se tim mjerama otežao takav pristup te tako smanjila trgovina s dotičnom zemljom.
39. Stoga, iako bi se moglo smatrati da mjere kojima se imenuju gospodarski subjekti povezani s vladom treće zemlje imaju izravan i neposredan učinak na trgovinu te bi ih se moglo donijeti u skladu s člankom 207. stavkom 2. UFEU-a, to se ne može reći za mjere kojima se imenuje bilo koja fizička ili pravna osoba povezana s vladom treće zemlje. Ako se zadrži mogućnost takvog imenovanja, moraju se točno navesti kriteriji za usklađenost sa zahtjevom posebne veze s međunarodnom trgovinom, a kategorije osoba i kriteriji na temelju kojih bi ih se moglo imenovati moraju se pojasniti u izvršnom dijelu samog Prijedloga, kao dio bitnih elemenata koji bi trebali uokviriti i usmjeriti izvršavanje provedbenih ovlasti, a ne samo u provedbenom aktu kako je predviđeno Prijedlogom³⁴.

³⁴ Člankom 8. stavkom 3. Prijedloga Komisiji se ostavlja znatna diskrecijska ovlast u ispitivanju „svih relevantnih kriterija”.

40. Kad je riječ o odredbi kojom se daje pravo na traženje odštete od imenovane osobe koja je „uzrokovala gospodarsku prisilu, bila uključena u nju ili povezana s njome” (članak 8. stavak 2. točka (b) Prijedloga), Pravna služba Vijeća podsjeća na to da Uredba Vijeća br. 2271/96 od 22. studenoga 1996. (Statut o blokiranju)³⁵, koja sadrži slično pravo na temelju prava Unije, nije bila donesena isključivo na trgovinskoj pravnoj osnovi (članak 113. UEZ-a, sada članak 207. UFEU-a), već i na osnovi članka 73.c i 235. UEZ-a (sada članci 64. i 352. UFEU-a)³⁶. Tada je Pravna služba Vijeća zaključila da je upravo člankom 235. UEZ-a dopušteno donošenje mjera utvrđenih u člancima 4., 5. i 6. Statuta o blokiranju³⁷.
41. Međutim, Sud je u pogledu odjeljka III. članka 5. i 6., pod naslovom „Sankcije i pravna sredstva”, Europske konvencije o pravnoj zaštiti usluga koje se temelje na uvjetovanom pristupu ili usluga koje pružaju uvjetovani pristup, koji se odnose na mjere oduzimanja i zapljene, smatrao da su te odredbe „općenito usmjerene na osiguravanje učinkovitosti pravne zaštite usluga na temelju uvjetovanog pristupa” i da one „pridonose glavnom cilju pobijane odluke” te stoga mogu biti dio sporazuma čiji je glavni cilj posebno povezan sa zajedničkom trgovinskom politikom³⁸.

³⁵ Uredba Vijeća br. 2271/96 od 22. studenoga 1996. o zaštiti od učinaka izvanteritorijalne primjene zakonodavstva koje donese treća zemlja i djelovanja koja se temelje na tom zakonodavstvu ili iz njega proizlaze, SL L 309, 29.11.1996., str. 1. Prema njezinu članku 6. „[s]vaka osoba iz članka 11. koja se bavi aktivnošću iz članka 1. ima pravo na naknadu štete, uključujući naknadu pravnih troškova, koja je toj osobi nanesena primjenom zakona navedenih u Prilogu ili djelovanjima koja se na njima temelje ili iz njih proizlaze”.

³⁶ Mišljenje Pravne službe Vijeća od 21. listopada 1996., dokument 10845/96. Vidjeti također Mišljenje Pravne službe Vijeća od 24. listopada 2001., dokument 13173/01, točku 7.

³⁷ U 1992., odnosno prije nego što su u UEZ umetnuti članci 301. i 60., Uredba (EEZ) br. 3541/92 o zabrani namirenja iračkih potraživanja u vezi s ugovorima i transakcijama na čije su izvršenje utjecale mjere koje je poduzelo Vijeće sigurnosti UN-a u skladu s Rezolucijom 661 (1990) i povezanim rezolucijama (SL L 361, 10.12.1992., str. 1.) također je donesena na osnovi bivšeg članka 235. (a ne isključivo na temelju članka 113. UEZ-a). Međutim, uredbe (EEZ) br. 2340/90 (SL L 213, 9.8.1990.) i br. 3155/90 (SL L 304, 1.11.1990.), kojima je Zajednica poduzela mjere za sprečavanje trgovine između Zajednice i Iraka, donesene su isključivo na temelju trgovinske pravne osnove (tadašnji članak 113. EEZ-a).

³⁸ Presuda od 22. listopada 2013., *Komisija protiv Vijeća*, C-137/12, EU:C:2013:675, točke 70., 71. i 76.

42. Stoga, u onoj mjeri u kojoj je ta mjera namijenjena olakšavanju učinkovite pravne zaštite subjekata Unije koji su pogođeni mjerama gospodarske prisile treće zemlje, njome se pomaže u postizanju cilja instrumenta, tj. borbe protiv gospodarske prisile trećih država. Stoga se može donijeti na osnovi članka 207. stavka 2. UFEU-a.
43. Naposljetku, čini se važnim podsjetiti na to da u skladu s nužnošću klauzule o neutjecanju (članak 40. stavak 2. UEU-a), izvršavanje ovlasti u području zajedničke trgovinske politike ne bi trebalo utjecati na moguće izvršavanje nadležnosti Unije u području ZVSP-a, među ostalim pri ostvarivanju istih ciljeva ili donošenju sličnih mjera. Stoga bi u tekstu Prijedloga trebalo pojasniti da se tim instrumentom ne dovode u pitanje ovlasti Unije u okviru ZVSP-a.
44. Posljedično tome, ispitivanjem cilja i sadržaja Prijedloga u ovom dokumentu potvrđuje se da Prijedlog čini okvir za provedbu zajedničke trgovinske politike u mjeri u kojoj putem mjera koje su obuhvaćene zajedničkom trgovinskom politikom omogućuje odgovor Unije na mjere gospodarske prisile koje poduzima treća zemlja, a koje utječu na trgovinu ili ulaganja. To se primjenjuje na sve predložene mjere osim onih koje se odnose na istraživačke programe i mjere Unije kojima se omogućuje imenovanje osoba koje ne sudjeluju izravno u međunarodnoj trgovini.

B. INSTITUCIJSKI ASPEKTI

i) Načela

45. Člankom 13. stavkom 2. UEU- a predviđa se da svaka institucija treba djelovati u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene Ugovorima i u skladu s njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima. Tom se odredbom uvažava načelo institucijske ravnoteže koja obilježava institucijsku strukturu Unije, načelo prema kojem se od svake institucije zahtijeva da izvršava svoje ovlasti uz dužno poštovanje ovlasti drugih institucija³⁹.
46. Kad je riječ o ovlastima Vijeća, članak 16. stavak 1. druga rečenica UEU- a predviđa da ono treba obavljati funkcije utvrđivanja politika i koordinacije, kako je utvrđeno u Ugovorima. Što se tiče, posebno, vanjskog djelovanja Unije, u članku 16. stavku 6. trećem podstavku UEU- a predviđa se da Vijeće za vanjske poslove, na temelju strateških smjernica koje utvrđuje Europsko vijeće, oblikuje vanjsko djelovanje Unije i osigurava dosljednost djelovanja Unije. Povrh toga, u članku 26. stavku 2. prvom podstavku UEU-a predviđa se da Vijeće oblikuje ZVSP i donosi odluke potrebne za njegovo utvrđivanje i provedbu na temelju općih smjernica i strateških odrednica utvrđenih od strane Europskog vijeća.
47. Što se ovlasti Komisije tiče, članak 17. stavak 1. UEU- a propisuje da Komisija treba promicati opći interes Unije i u tu svrhu poduzimati odgovarajuće inicijative, izvršava koordinacijske, izvršne i upravljačke funkcije kako je utvrđeno u Ugovorima i osigurava vanjsko predstavljanje Unije, osim u slučaju zajedničke vanjske i sigurnosne politike i u drugim slučajevima predviđenima u Ugovorima.

³⁹ Vidjeti presudu od 28. srpnja 2016. *Vijeće protiv Komisije, (Swiss MoU)*, C-660/13, EU:C:2016:616, točke 31. – 32. i u njoj navedenu sudsku praksu.

48. Prema članku 21. stavku 3. drugom podstavku UEU-a, obvezu da se „osigura koherentnost među različitim područjima [Unijina] vanjskog djelovanja, kao i između njih i svojih drugih politika” snose Vijeće i Komisija, kojima pomaže Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, i koji moraju „surađivati u tu svrhu”⁴⁰.
49. Osim toga, sudskom praksom utvrđeno je da je sklapanje neobvezujućih instrumenata s trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama obuhvaćeno ovlastima Vijeća za oblikovanje politika⁴¹, dok sklapanje pravno obvezujućih sporazuma s trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama spada u ovlasti Vijeća za sklapanje ugovora u skladu s člancima 207. i 218. UFEU-a.

ii) Analiza

50. U okviru predloženog mehanizma (članak 4. Prijedloga, vidjeti točku 11. u dosadašnjem tekstu) Komisija bi sama, bez bilo kakve uloge za Vijeće, bila ovlaštena utvrditi predstavlja li mjera treće zemlje gospodarsku prisilu. Takva odluka Komisije imala bi niz posljedica na međunarodnoj razini, i političkih i pravnih.
51. Prvo, u skladu s Prijedlogom, zbog takve bi odluke nastala obveza za Komisiju da obavijesti dotičnu treću zemlju, od nje zatraži da prestane s primjenom gospodarske prisile i, prema potrebi, nadoknadi štetu koju su pretrpjele Unija ili njezine države članice. Drugo, od Komisije bi se tražilo da surađuje s dotičnom trećom zemljom te da „prestanak primjene gospodarske prisile nastoji postići i iznošenjem pitanja u relevantnim međunarodnim forumima” i „započne savjetovanje ili suradnju sa svakom zemljom, među ostalim u pogledu koordinacije odgovora na prisilu” (članci 5. i 6. Prijedloga, vidjeti točku 12. u dosadašnjem tekstu).

⁴⁰ Također, u skladu s člankom 26. stavkom 2. drugim podstavkom UEU-a, „Vijeće i Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku osiguravaju jedinstvo, koherentnost i učinkovitost djelovanja Unije”.

⁴¹ Predmet C-660/13, ibid., točke 40–42. Dogovori među glavnim tajnicima o neobvezujućim instrumentima, 15367/17.

Naposljetku, Komisija bi u krajnjem slučaju mogla odlučiti o utvrđivanju mogućih mjera odgovora Unije s pomoću provedbenog akta u skladu s (jednostavnim) postupkom ispitivanja (članak 7. Prijedloga, vidjeti točke od 13. do 15. u dosadašnjem tekstu), odnosno onim postupkom na temelju kojeg, u slučaju da odbor ne donese mišljenje, Komisija ipak može donijeti provedbeni akt⁴². Komisija bi također bila ovlaštena, a u određenim slučajevima i obvezna, na temelju predloženog članka 10., izmijeniti, suspendirati i ukinuti mjere.

52. Prijedlogom se predviđa da obveza Komisije da obavještuje Europski parlament i Vijeće o relevantnim promjenama nastaje tek nakon što Komisija utvrdi postojanje gospodarske prisile i nakon što je surađivala s dotičnom trećom zemljom (članak 5. stavak 3.). Slična obveza prema dvjema institucijama predviđena je i u pogledu procjene mjera poduzetih tijekom postupka preispitivanja (članak 10. stavak 1.).

Prijedlogom se stoga predviđa da Vijeće bude samo obaviješteno, *ex post*, te se Vijeće izjednačuje s Europskim parlamentom. Kad je riječ o uključenosti država članica, Prijedlogom se predviđa primjena postupka komitologije (redovni postupak ispitivanja) samo u fazi u kojoj Komisija donosi „mjere odgovora Unije” (članak 7. Prijedloga).

⁴² Uredbom o komitologiji (Uredba br. 182/2011, SL L 55, 28.2.2011., str. 13.) predviđa se i stroži postupak, takozvani postupak ispitivanja „klauzule o nedavanju mišljenja”, pri čemu u slučaju da odbor ne donese mišljenje Komisija ne može donijeti provedbeni akt (vidjeti članak 5. stavak 4. točku (b) Uredbe o komitologiji).

53. Prvo, važno je napomenuti da se utvrđivanje gospodarske prisile treće zemlje temelji na načelu nemiješanja i njegovoj konkretizaciji u okviru međunarodnog običajnog prava⁴³.⁴⁴ Prema Sudu „načelo međunarodnog običajnog prava nema isti stupanj preciznosti kao i odredba međunarodnog sporazuma”⁴⁵. Točna definicija prisile, a time i neovlaštene intervencije, još nije u potpunosti razrađena u međunarodnom pravu. Osim toga, iako se protumjere kao takve smatraju zakonitima u skladu s međunarodnim običajnim pravom, često se raspravlja o pojedinačnim zahtjevima i postupcima za to i oni su manje jasni.

Prijedlogom se to uviđa kad se u uvodnoj izjavi 5. navodi da je poželjno da „Unija pridonese stvaranju, razvoju i pojašnjavanju međunarodnih okvira za sprečavanje i okončanje situacija gospodarske prisile”. Time se djelovanje Unije u sklopu predloženog okvira razlikuje od djelovanja poduzetog u kontekstu iscrpnog multilateralnog regulatornog okvira, kao što je primjerice okvir WTO-a⁴⁶.

⁴³ Vidjeti uvodnu izjavu 3. i članak 2. stavak 2. te izvješće o procjeni učinka, u kojem se na stranici 8. upućuje na zabranu određenih oblika miješanja u poslove drugih subjekata međunarodnog prava ako za to ne postoji osnova u međunarodnom pravu, a u prilog tomu navode se dva akademska članka.

⁴⁴ Odgovor Unije također će, u mjeri u kojoj je to potrebno, slijediti pravila međunarodnog prava koja se odnose na odgovornost država za njihove međunarodno protupravne radnje, kako su kodificiranjem i postupnim razvojem formulirana u nacrtima članaka o odgovornosti država za međunarodno protupravne akte koje je Komisija za međunarodno pravo donijela na svojoj pedeset trećoj sjednici. *Godišnjak Komisije za međunarodno pravo, 2001., svezak II., drugi dio.*

⁴⁵ Presuda od 7. travnja 2022., *United Airlines*, C-561/20, EU:C:2022:266, točka 51.

⁴⁶ Vidjeti Uredbu (EU) 2015/1843 (SL L 272, 16.10.2015., str. 1.) kojom je Komisija ovlaštena djelovati kako bi osigurala ostvarivanje prava Unije na temelju međunarodnih trgovinskih pravila, posebno onih utvrđenih pod okriljem Svjetske trgovinske organizacije. Uredba (EU) 2015/1843, SL L 272, 16.10.2015., str. 1.

54. Kao drugo, odluka kojom se utvrđuje da treća zemlja primjenjuje gospodarsku prisilu imat će utjecaj na odnose između Unije i dotične treće zemlje te će sačinjavati zasebno „djelovanje Unije na međunarodnoj sceni” u smislu članka 21. stavka 1. UEU-a, u kontekstu pravnog okruženja koje je znatno manje predvidljivo od okruženja koje je uređeno međunarodnim trgovinskim pravilima. Upravo će svojim sadržajem takva odluka uobličiti politiku Unije prema određenoj trećoj zemlji i usmjeravati njezino vanjsko djelovanje, s neizbježnim posljedicama na provedbu ZVSP-a u odnosu na tu zemlju.
55. Ako se poslužimo riječima Suda u njegovoj sudskoj praksi⁴⁷, donošenje odluke kojom se utvrđuje postojanje gospodarske prisile koju vrši treća zemlja u području za koje je Unija nadležna očito će „zahtijevati procjenu interesa Unije⁴⁸ (...) u kontekstu njezinih odnosa s dotičnom trećom zemljom i pomirenje oprečnih interesa koji proizlaze u tim odnosima”. Takvu bi ocjenu, u skladu s tom sudskom praksom, trebalo provesti Vijeće u skladu s ovlastima u pogledu vanjskog djelovanja Unije koje su mu dodijeljene Ugovorima.
56. Stoga bi Vijeće trebalo biti uključeno u utvrđivanje gospodarske prisile dotične treće zemlje. Takva uključenost može poprimiti različite oblike ili imati različite razine intenziteta. Na Vijeću je da prilikom rasprave o Prijedlogu odabere najpoželjniju opciju.

⁴⁷ Vidjeti točku 39. *presude Swiss MoU*, predmet C-660/13.

⁴⁸ Interesi Unije u tu svrhu moraju se razlikovati od pojma interesi Unije iz članaka 9. i 11. Prijedloga, koji se, kako je to objasnila Komisija, u osnovi odnosi na specifične gospodarske interese i podrazumijeva da se s jedne strane uzmu u obzir interesi onih koji su podložni prisilnim mjerama treće zemlje, a s druge strane, onih na koje bi mogle utjecati moguće mjere odgovora Unije.

57. Prvi način na koji bi se Vijeće moglo uključiti u utvrđivanje toga poduzima li treća zemlja mjere gospodarske prisile moglo bi biti da se Vijeću dodijele provedbene ovlasti u skladu s člankom 291. stavkom 2. UFEU-a. Tim se člankom predviđa da „[k]ada su potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije, tim se aktima provedbene ovlasti dodjeljuju Komisiji ili Vijeću u posebnim valjano utemeljenim slučajevima i u slučajevima predviđenima u člancima 24. i 26. [UEU-a]” (naknadno istaknuto).
58. Dodjelu takvih provedbenih ovlasti Vijeću trebalo bi stoga opravdati u uvodnim izjavama Prijedloga. Budući da bi takve provedbene ovlasti mogle biti ograničene na utvrđivanje gospodarske prisile, ispunili bi se zahtjevi iz članka 291. stavka 2. UFEU-a da dodjela bude propisno opravdana i ograničena na posebne slučajeve. Nadalje, potreba za poštovanjem ovlasti Vijeća u pogledu vanjskog djelovanja Unije, uključujući potrebu da se osigura dosljednost između, primjerice, mogućih mjera ZVSP-a i mjera odgovora Unije na temelju Prijedloga, također bi pružila valjano opravdanje za dodjelu takvih provedbenih ovlasti Vijeću.
59. Kada djeluje na temelju ovlasti utvrđene u sekundarnom zakonodavstvu, Vijeće ne djeluje „u skladu s Ugovorima” te stoga zakonodavac zadržava široku diskrecijsku ovlast u pogledu postupovnih načina izvršavanja provedbene ovlasti Vijeća. Sud je smatrao da „zakonodavac Unije raspolaže mogućnošću donošenja odredbi za provedbu osnovnih uredbi prema postupku različitom od onog koji se slijedi radi donošenja osnovne uredbe”⁴⁹. Stoga bi se, kako je to Pravna služba Vijeća već pojasnila, primjenjivi postupak mogao prilagoditi okolnostima radi osiguravanja brzine i učinkovitosti, pod uvjetom da se aranžmanima ne ugrožava ravnoteža ovlasti među institucijama, ne mijenja raspodjela ovlasti među članovima institucija niti utječe na njihove temeljne ovlasti⁵⁰.

⁴⁹ Vidjeti presudu od 16. veljače 2022. *Poljska protiv Parlamenta i Vijeća*, C-157/21, EU:C:2022:98, točku 307. i u njoj navedenu sudsku praksu. Vidjeti i mišljenje Pravne službe Vijeća od 25. listopada 2018., dokument 13593/18, točku 49. i praksu suzakonodavaca navedenu u tom mišljenju.

⁵⁰ Mišljenje Pravne službe Vijeća od 25. listopada 2018., ibid., točka 48.

60. Stoga bi se provedbenim ovlastima dodijeljenima Vijeću moglo predvidjeti da će Vijeće djelovati na osnovi prijedloga Komisije koja bi ispitala mjere treće zemlje s obzirom na kriterije utvrđene u predloženoj uredbi. Vijeće bi zatim donijelo provedbeni akt kvalificiranom većinom kako je utvrđeno u članku 16. stavku 4. UFEU-a. Također bi se mogla predvidjeti obrnuta kvalificirana većina, pri čemu se provedbeni akt koji je predložila Komisija donosi, osim ako u Vijeću kvalificirana većina glasuje protiv donošenja. Također bi se moglo točno navesti da Vijeće može kvalificiranom većinom izmijeniti prijedlog Komisije⁵¹. U suprotnom bi se primjenjivala uobičajena pravila iz članka 293. stavka 1. UFEU-a (tj. jednoglasnost koja se zahtijeva u Vijeću za izmjenu prijedloga Komisije ako se potonja protivi takvoj izmjeni).
61. Drugi način da se osigura uključenost Vijeća mogao bi biti obveza Komisije da se prije donošenja odluke savjetuje s Vijećem ili da ga uključi u postupak. Time bi se Vijeću pružila prilika da procijeni bi li donošenje takve odluke od strane Komisije u tom trenutku bilo u interesu Unije, uzimajući u obzir cjelokupne odnose s dotičnom trećom zemljom. Takvo savjetovanje moglo bi biti popraćeno obvezom Komisije da u najvećoj mogućoj mjeri uzme u obzir mišljenja iznesena u okviru Vijeća i navede razloge za moguće odstupanje od mišljenja koje je iznijelo Vijeće.

⁵¹ Vidjeti, na primjer, članak 6. Uredbe (EU) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije: „Vijeće donosi provedbenu odluku iz stavka 9. ovog članka u roku od mjesec dana od primitka prijedloga Komisije. U slučaju izvanrednih okolnosti, razdoblje za donošenje te provedbene odluke može se produljiti za najviše dva mjeseca. Kako bi se osigurala pravodobna odluka, Komisija se koristi svojim pravima na temelju članka 237. UFEU-a ako to smatra primjerenim. Vijeće može kvalificiranom većinom izmijeniti prijedlog Komisije i donijeti izmijenjeni tekst putem provedbene odluke”. Pravna izvedivost tog pristupa potvrđena je u predmetima *Mađarska protiv Parlamenta i Vijeća*, C-156/21, EU:C:2022:97 i *Poljska protiv Parlamenta i Vijeća*, C-157/21, ibid.

Taj bi pristup bio sličan pristupu koji je primijenjen u Odluci Vijeća iz 2021: o sklapanju Sporazuma o trgovini i suradnji između Unije i Ujedinjene Kraljevine, u kojoj se člankom 3. stavkom 2. predviđa da prije poduzimanja određenih suspenzivnih, korektivnih ili zaštitnih mjera ili mjera za ponovnu uspostavu ravnoteže u odnosu na Ujedinjenu Kraljevinu „Komisija pravodobno i u potpunosti obavješćuje Vijeće o svojoj namjeri donošenja mjera (...) kako bi se omogućila sadržajna razmjena mišljenja u okviru Vijeća. Komisija u najvećoj mogućoj mjeri uvažava izražena mišljenja. Komisija prema potrebi obavješćuje Europski parlament”⁵².

62. Naposljetku, kad je riječ o daljnjim koracima nakon što se obavijesti dotična treća zemlja, važno je podsjetiti da, iako je mogućnost suradnje s dotičnom trećom zemljom „radi istraživanja opcija” u Komisijinoj ovlasti vanjskog zastupanja, ona samo s odobrenjem Vijeća može pokrenuti pregovore s dotičnom trećom zemljom u ime Unije o instrumentu koji sadržava obveze koje mogu biti obvezujuće ili neobvezujuće⁵³. U svakom slučaju, upućivanje predmeta na rješavanje spora pred neovisnim međunarodnim tijelom ili arbitražu koji bi bili obvezujući za stranke, a time i za Uniju, uvijek bi iziskivalo sklapanje međunarodnog sporazuma u skladu s postupcima utvrđenima u članku 218. UFEU-a.
63. Stoga, s obzirom na učinak koji bi utvrđivanje gospodarske prisile koju vrši treća zemlja imalo na vanjsko djelovanje Unije u cjelini i s obzirom na činjenicu da predviđeno djelovanje Unije izlazi iz preciznog i stabiliziranog međunarodnog pravnog okvira, Vijeće bi trebalo biti uključeno u samo utvrđivanje toga postoji li gospodarska prisila dotične treće zemlje. S obzirom na to da se u Prijedlogu takvo utvrđivanje putem pravnog akta stavlja u središte odgovora Unije, Pravna služba Vijeća predlaže da se Vijeću dodijele provedbene ovlasti kako bi utvrdilo postoji li takva gospodarska prisila. Kao drugo rješenje, moglo bi se predvidjeti prethodno obvezno savjetovanje Komisije s Vijećem ili uključenost Vijeća, slično prethodnim mehanizmima.

⁵² Vidjeti Odluku Vijeća (EU) 2021/689 od 29. travnja 2021., (SL L 149, 30.4.2021., str. 2.).

⁵³ Pretpostavlja se da bi pojedinih mogućeg rješavanja spora u pravilu trebale biti dogovorene u zajedničkom instrumentu, bez obzira na to je li to u skladu s aranžmanima o neobvezujućim instrumentima, ibid., ili postupcima utvrđenima u članku 218. UFEU-a.

III. ZAKLJUČAK

64. S obzirom na navedeno Pravna služba Vijeća sljedećeg je mišljenja:
- a) s obzirom na njegov cilj i sadržaj, Prijedlog je obuhvaćen zajedničkom trgovinskom politikom i može se donijeti na osnovi članka 207. stavka 2. UFEU-a podložno sljedećim razmatranjima.
 - b) Uvođenje samostalnih ograničenja zaštite prava intelektualnog vlasništva ili njihova komercijalnog iskorištavanja u odnosu na nositelje prava dotične treće zemlje zahtijeva pojašnjenje u izvršnom dijelu predloženog instrumenta, posebno u pogledu zaštite temeljnih prava, kao dio bitnih elemenata koji bi trebali uokviriti i usmjeriti izvršavanje provedbenih ovlasti.
 - c) Mjere kojima se omogućuje neizvršenje primjenjivih međunarodnih obveza i uvođenje ograničenja pristupa istraživačkim programima koje financira Unija ili isključenje iz istraživačkih programa koje financira Unija izvan su okvira zajedničke trgovinske politike i ne mogu se donijeti u skladu s člankom 207. stavkom 2. UFEU-a. Djelovanje u tom području trebalo bi se provoditi unutar primjenjivog pravnog okvira kojim se provodi istraživačka politika Unije.
 - d) Mjere kojima se omogućuje imenovanje gospodarskih subjekata povezanih s vladom treće zemlje spadaju u područje zajedničke trgovinske politike i mogu se donijeti u skladu s člankom 207. stavkom 2. UFEU-a. Međutim, tekst Prijedloga potrebno je pojasniti kako bi se bolje uskladio sa zahtjevom posebne veze s međunarodnom trgovinom, kao dijelom bitnih elemenata kojima bi se trebalo uokviriti i usmjeriti izvršavanje provedbenih ovlasti.

- e) S obzirom na učinak na odnose između Unije i dotične treće zemlje te imajući na umu ovlasti Vijeća na temelju Ugovora u pogledu vanjskog djelovanja EU-a, Vijeće bi trebalo biti uključeno u utvrđivanje gospodarske prisile koju vrši treća zemlja.
- f) Takva uključenost Vijeća moglo bi se postići dodjelom provedbenih ovlasti Vijeću u skladu s člankom 291. stavkom 2. UFEU-a koje treba primijeniti na prijedlog Komisije, ili prethodnim obveznim savjetovanjem Komisije s Vijećem ili uključenosću Vijeća.
-