

Bruksela, 30 sierpnia 2022 r.
(OR. en)

11943/22

LIMITE

JUR 561
POLCOM 104
COMER 99
IA 127
CODEC 1230

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2021/0406(COD)

OPINIA SŁUŻBY PRAWNEJ¹

Od:	Służba Prawna
Do:	Grupa Robocza do Spraw Handlowych
Dotyczy:	Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony Unii i jej państw członkowskich przed stosowaniem wymuszenia ekonomicznego przez państwa trzecie – podstawa prawna i aspekty instytucjonalne

I. WPROWADZENIE

1. 10 grudnia 2021 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ochrony Unii i jej państw członkowskich przed stosowaniem wymuszenia ekonomicznego przez państwa trzecie („wniosek”)².

¹ Niniejszy dokument zawiera opinię prawną, która podlega ochronie na mocy art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji; opinii tej Rada Unii Europejskiej nie podaje do wiadomości publicznej. Rada zastrzega sobie możliwość dochodzenia wszelkich praw, jeżeli opinia ta zostanie w sposób nieuprawniony opublikowana.

² Dok. 14943/21.

2. Wniosek ten został przedstawiony i omówiony na forum Grupy Roboczej do Spraw Handlowych 9 grudnia 2021 r., 12 i 25 stycznia 2022 r., 2 i 15 lutego 2022 r., 2, 8 i 15 marca 2022 r., 5 i 27 kwietnia 2022 r. oraz 3 maja 2022 r. 17 maja 2022 r. oraz 1 i 9 czerwca 2022 r. Grupa Robocza do Spraw Handlowych omówiła kompromisowy wniosek przedłożony przez prezydencję³. 28 czerwca 2022 r. i 5 lipca 2022 r. grupa robocza omówiła drugi kompromisowy wniosek przedłożony przez prezydencję⁴.
3. Podczas dyskusji podniesiono kwestie dotyczące podstawy prawnej zaproponowanej przez Komisję, aspektów instytucjonalnych proponowanego mechanizmu decyzyjnego oraz zgodności wniosku z prawem międzynarodowym i zasadami WTO.
4. Na posiedzeniach 27 kwietnia i 17 maja 2022 r. przedstawiciel Służby Prawnej Rady przedstawił poradę prawną na temat podstawy prawnej i instytucjonalnych aspektów wniosku. Na wniosek grupy roboczej w niniejszym dokumencie doprecyzowuje się na piśmie niektóre z uwag przedstawionych ustnie.

II. ANALIZA PRAWNA

5. W niniejszej opinii przeanalizuje się najpierw, czy art. 207 ust. 2 TFUE stanowi prawidłową podstawę prawną wniosku (A), a następnie przeanalizowane zostaną jego aspekty prawne (B).

³ Dok. WK 6814/2022.

⁴ Dok. WK 9206/2022.

A. PODSTAWA PRAWNA

i) *Cel i treść wniosku*

6. Wybór podstawy prawnej aktu Unii musi zostać dokonany na podstawie obiektywnych kryteriów mogących podlegać kontroli sądowej, a w szczególności celu i treści danego środka⁵.
7. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, wybór prawidłowej podstawy prawnej wymaga określenia głównego lub dominującego celu lub elementu składowego danego aktu prawnego. Jeśli akt ten ma dwojaki cel lub dwa elementy składowe, a jeden z tych celów lub elementów można określić jako główny, zaś drugi ma jedynie pomocniczy charakter, dany akt musi mieć jedną podstawę prawną, tj. podstawę, której wymaga główny lub dominujący cel lub element składowy. Natomiast jeśli dany akt zmierza jednocześnie do realizacji kilku celów lub ma kilka elementów składowych, które są ze sobą nierozzerwalnie powiązane, przy czym żaden z tych celów lub elementów nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych, wówczas taki akt musi – w drodze wyjątku – opierać się na różnych, odpowiednich podstawach prawnych. Niemniej Trybunał orzekł także, że nie można zastosować dwóch lub większej liczby podstaw prawnych w przypadku, gdy procedury przewidziane dla każdej z tych podstaw są ze sobą niezgodne⁶.

⁵ Wyrok z 26 marca 1987 r., Komisja przeciwko Radzie, sprawa C-45/86, EU:C:1987:163, pkt 11; wyrok z 11 czerwca 1991 r., Komisja przeciwko Radzie, sprawa C-300/89, EU:C:1991:244, pkt 10; opinia 2/00 (protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym) z 6 grudnia 2001 r., EU:C:2001:664, pkt 22; wyrok z 22 października 2013 r., Komisja przeciwko Radzie, sprawa C-137/12, EU:C:1991:244, pkt 10; wyrok z 14 czerwca 2016 r., Parlament przeciwko Radzie, sprawa C-263/14, EU:C:2016:435, pkt 43; wyrok z 2 września 2021 r., Komisja przeciwko Radzie (umowa z Armenią), sprawa C-180/20, EU:C:2021:658, pkt 32; oraz wyrok z 4 września 2018 r., Komisja przeciwko Radzie (umowa z Kazachstanem), sprawa C-244/17, EU:C:2018:662, pkt 36.

⁶ Zob. np. wyrok z 19 lipca 2012 r., Parlament Europejski przeciwko Radzie, sprawa C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 43–45 i przytoczone tam orzecznictwo.

8. W myśl uzasadnienia, celem wniosku jest „zapewnienie ochrony interesów Unii i jej państw członkowskich dzięki umożliwieniu Unii reagowania na stosowanie wymuszenia ekonomicznego” stosownie do wartości i interesów – przywołanych w motywach 1–3 – które Unia ma podtrzymywać i promować w swoich stosunkach zewnętrznych zgodnie z art. 3 ust. 5 TUE, i stosownie do zasad, które powinny przyświecać działaniom Unii na arenie międzynarodowej zgodnie z art. 21 ust. 1 TUE, w tym z poszanowaniem zasad Karty Narodów Zjednoczonych i prawa międzynarodowego, w szczególności zasad rozwijania przyjaznych stosunków między narodami w oparciu o poszanowanie zasady równości praw. Zgodnie z motywem 5 „[p]ożądané jest, aby Unia przyczyniała się do tworzenia, rozwijania i precyzowania międzynarodowych ram zapobiegania sytuacjom wymuszenia ekonomicznego i ich eliminowania”.
9. Wniosek określa zasady i procedury służące „zapewnieniu skutecznej ochrony interesów Unii i jej państw członkowskich w przypadku gdy państwo trzecie za pomocą środków wpływających na handel lub inwestycje stara się zmusić Unię lub jej państwo członkowskie do przyjęcia lub powstrzymania się od przyjęcia określonego aktu”. Rozporządzenie ma zapewnić skuteczną wydajną i szybką reakcję Unii „w celu odstraszenia państwa trzeciego od takich działań lub zmuszenia go do ich zaprzestania, a jednocześnie zapewniając[ą] Unii możliwość – w ostateczności – przeciwdziałania takim działaniom” (art. 1, motyw 7).
10. Wymuszenie ekonomiczne definiuje się jako ingerencję państwa trzeciego w prawnie uzasadnione suwerenne wybory Unii lub jej państwa członkowskiego przez zastosowanie lub zagrożenie zastosowaniem środków wpływających na handel lub inwestycje w celu zapobieżenia zaprzestaniu stosowania, zmianie lub przyjęciu określonego działania bądź doprowadzenia do zaprzestania stosowania, zmiany lub przyjęcia takiego działania (art. 2 ust. 1 i motyw 11).
11. Po przeprowadzeniu badania środków państwa trzeciego „Komisja przyjmuje decyzję, w której stwierdza, czy dany środek odnośnego państwa trzeciego spełnia warunki określone w art. 2 ust. 1” oraz „zawiadamia o swojej decyzji odnośnie państwo trzecie, żądając zaprzestania stosowania wymuszenia ekonomicznego oraz, w stosownych przypadkach, naprawienia szkody wyrządzonej Unii lub jej państwom członkowskim⁷” (art. 4).

⁷ Przepis stanowi również, że Komisja „sprawnie podejmuje działania” i może zaprosić odnośne państwo trzecie do przedłożenia uwag przed przyjęciem decyzji.

12. Następnie Komisja ma przeanalizować we współpracy z odnośnym państwem trzecim możliwości doprowadzenia do zaprzestania stosowania wymuszenia ekonomicznego; możliwości te – w sposób niewyczerpujący – obejmują: bezpośrednie negocjacje, mediacje, postępowania pojednawcze lub dobre usługi, poddanie sprawy pod międzynarodowe rozstrzygnięcie lub podniesienie danej kwestii na każdym odpowiednim forum międzynarodowym (art. 5). Komisja prowadzi również konsultacje i współpracuje z innymi państwami trzecimi odczuwającymi skutki takich samych lub podobnych środków wymuszenia ekonomicznego lub z dowolnym innym zainteresowanym państwem trzecim (art. 6).
13. Jeżeli powyższe działania nie doprowadzą do zaprzestania stosowania wymuszenia ekonomicznego i naprawienia szkody wyrządzonej Unii lub jej państwu członkowskiemu i jeżeli „podjęcie działania jest niezbędne do zapewnienia ochrony interesów i praw Unii i jej państw członkowskich w tym konkretnym przypadku” oraz „leży w interesie Unii”, Komisja przyjmuje akt wykonawczy zgodnie z procedurą sprawdzającą określającą wprowadzenie unijnego środka reagowania spośród gamy środków przewidzianych w załączniku I do wniosku (art. 7 ust. 1).
14. Zgodnie z załącznikiem I⁸ i motywem 10 wymienione środki odnoszą się do handlu towarami, międzynarodowych zamówień publicznych, handlu usługami, bezpośrednich inwestycji zagranicznych, handlowych aspektów praw własności intelektualnej, usług finansowych takich jak bankowość, ubezpieczenia, dostęp do unijnych rynków kapitałowych i innej działalności w zakresie usług finansowych, oraz dostępu do programów badawczych finansowanych przez Unię lub wykluczenia z tych programów. Środki te mogą przyjmować formę środków stanowiących niewykonanie mających zastosowanie zobowiązań międzynarodowych, tj. dozwolonych środków przeciwdziałania, albo autonomicznych środków zgodnych z międzynarodowymi zobowiązaniami Unii.

⁸ Dok. 14943/21 ADD 1.

15. Środki określone w załączniku I mogą mieć również zastosowanie do osoby prawnej lub fizycznej wskazanej przez Komisję, gdy „taka osoba jest powiązana lub związana z rządem odnośnego państwa trzeciego” (art. 8 ust. 2 lit. a)) lub „taka osoba jest powiązana lub związana z rządem odnośnego państwa trzeciego, a ponadto stosowała wymuszenie ekonomiczne lub uczestniczyła w jego stosowaniu bądź była powiązana z jego stosowaniem” (art. 8 ust. 2 lit. b)). Ponadto w odniesieniu do tej ostatniej kategorii wniosek daje „osobom fizycznym lub prawnym z Unii” uprawnienie do uzyskania „odszkodowania [...] z tytułu wszelkich szkód wyrządzonych im wskutek środków wymuszenia ekonomicznego do wysokości udziału wskazanych osób w takich środkach wymuszenia ekonomicznego” (art. 8 ust. 1 lit. b)).

ii) Wspólna polityka handlowa

16. Podstawą wniosku Komisji jest art. 207 ust. 2 TFUE, który mówi, że Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki określające ramy realizacji wspólnej polityki handlowej.
17. Art. 207 ust. 1, który jest częścią tytułu II części piątej TFUE, stanowi, że: „[w]spólna polityka handlowa jest oparta na jednolitych zasadach, w szczególności w odniesieniu do zmian stawek celnych, zawierania umów celnych i handlowych dotyczących handlu towarami i usługami oraz do handlowych aspektów własności intelektualnej, bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ujednolicenia środków liberalizacyjnych, polityki eksportowej, a także handlowych środków ochronnych, w tym środków podejmowanych w przypadku dumpingu lub subsydiów. Wspólna polityka handlowa prowadzona jest zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii”.

18. Wspólna polityka handlowa nie ogranicza się do środków mających na celu ułatwienie (liberalizację lub wspieranie) handlu z państwami trzecimi, ale może obejmować też środki regulujące ograniczenia w handlu⁹. W zakresie regulacji handlu wspólna polityka handlowa nie jest również ograniczona do środków, które służą celom czysto handlowym: wręcz przeciwnie, może ona uwzględniać szersze cele działań zewnętrznych Unii¹⁰.
19. Ponadto, zgodnie z art. 21 ust. 3 TUE, „Unia szanuje zasady i dąży do osiągnięcia celów, o których mowa w ustępach 1 i 2, przy opracowywaniu i wprowadzaniu w życie jej działań zewnętrznych w różnych dziedzinach objętych niniejszym tytułem i częścią piątą Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jak również zewnętrznych aspektów innych polityk Unii”. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że wspólna polityka handlowa „należy do działań zewnętrznych Unii”, w związku z czym „dotyczy wymiany handlowej z państwami trzecimi”¹¹.
20. Jednocześnie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „sama tylko okoliczność, iż akt Unii [...] może wywoływać pewne skutki dla wymiany handlowej z jednym lub wieloma państwami trzecimi, nie jest wystarczająca, by stwierdzić, że akt ten należy zakwalifikować do kategorii porozumień z zakresu wspólnej polityki handlowej”. „Akt prawny Unii wchodzi natomiast w zakres tej polityki, gdy dotyczy konkretnie tej wymiany, to znaczy jego głównym zadaniem jest jej wspieranie, ułatwianie lub regulowanie oraz gdy wywiera on na nią bezpośredni i natychmiastowy wpływ”¹² (podkreślenie dodane).

⁹ Jak stwierdził Trybunał Sprawiedliwości: „zakaz wywozu nielegalnych urządzeń do Unii służy ochronie ogólnego interesu Unii i ze swej istoty przynależy do wspólnej polityki handlowej” (wyrok z 22 października 2013 r., Komisja przeciwko Radzie, sprawa C-137/12, EU:C:2013:675, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo). Zob. również opinia Służby Prawnej Rady z 31 marca 2017 r., dok. 7885/17, pkt 13 oraz orzecznictwo, o którym mowa w przypisie.

¹⁰ Ibid., pkt 14 i 15. Opinia Służby Prawnej Rady z 23 marca 2018 r., dok. 7334/1/18 REV 1, pkt 20 i 21.

¹¹ Opinia Trybunału Sprawiedliwości z 16 maja 2017 r., Opinia 2/15 (umowa o wolnym handlu z Singapurem), EU:C:2017:376, pkt 35.

¹² Ibid., pkt 36 oraz orzecznictwo w nim przytoczone, w szczególności wyrok z 18 lipca 2013 r., Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland, sprawa C-414/11, EU:C:2013:520, pkt 50 i 52. Zob. również sprawa C-137/12, ibid., pkt 58; opinia 2/15, ibid., pkt 37, opinia Trybunału Sprawiedliwości z 14 lutego 2017 r., opinia 3/15 (traktat z Marrakeszu), EU:C:2017:114, pkt 61.

21. Deklarowane cele proponowanego instrumentu, tj. ochrona wartości Unii, jej podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności, a także umacnianie i wspieranie praworządności i zasad prawa międzynarodowego, odpowiadają celom określonym w art. 21 ust. 2 lit. a) i b) TUE, do których realizacji Unia jest zobowiązana w kontekście swoich działań zewnętrznych, a zatem także w ramach wspólnej polityki handlowej¹³.

Należy jednak zbadać, czy proponowany instrument ma na celu wspieranie, ułatwianie lub regulowanie wymiany handlowej oraz wywiera na nią bezpośredni i natychmiastowy wpływ, zgodnie ze standardem określonym przez Trybunał we wspomnianym wyżej orzecznictwie (zob. pkt 20 powyżej).

iii) Analiza niektórych proponowanych środków w odniesieniu do wspólnej polityki handlowej

22. Większość środków określonych w załączniku I do wniosku jest albo wyraźnie przewidziana w art. 207 ust. 1 TFUE¹⁴, albo wyraźnie stwierdzono, że wchodzą one w zakres wspólnej polityki handlowej¹⁵. Nawet jeśli w związku z tym można stwierdzić, że treść regulacyjna wniosku dotyczy głównie wspólnej polityki handlowej, trzy kategorie proponowanych środków wymagają – zdaniem Służby Prawnej Rady – dalszej analizy, zanim będzie można stwierdzić, czy mogą one stanowić część proponowanych ram przyjętych na mocy art. 207 ust. 2 TFUE.

¹³ Cele te wspiera również art. 3 ust. 5 TUE, zgodnie z którym „[w] stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do (...) swobodnego i uczciwego handlu, (...) ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego (...)”.

¹⁴ Dotyczy to środków określonych w lit. a), b), c), e), f), g) oraz i).

¹⁵ Dotyczy to środków określonych w lit. d), j) oraz k).

Jeżeli chodzi o dostęp towarów i usług z państw trzecich do unijnych rynków zamówień publicznych, zob. opinia Służby Prawnej Rady z 6 grudnia 2012 r., dok. 17407/12. Co do ograniczeń odnoszących się do rejestracji i zezwoleń na mocy przepisów dotyczących chemikaliów lub przepisów sanitarnych i fitosanitarnych stanowiących środki związane z dostępem do rynku, zob. opinia 2/15, *ibid.*, pkt 44.

23. Te trzy kategorie środków to: po pierwsze, niewykonanie¹⁶ mających zastosowanie zobowiązań międzynarodowych dotyczących handlowych aspektów praw własności intelektualnej oraz nałożenie ograniczeń na ochronę tego rodzaju praw własności intelektualnej lub ich komercyjne wykorzystanie w stosunku do posiadaczy praw będących obywatelami odnośnego państwa trzeciego (lit. h)); po drugie, niewykonanie mających zastosowanie zobowiązań międzynarodowych oraz nałożenie ograniczeń na dostęp do programów badawczych finansowanych przez Unię lub wykluczenie z tych programów (lit. l)); i po trzecie, środki wskazujące osoby fizyczne lub prawne powiązane lub związane z rządem odnośnego państwa trzeciego oraz takie osoby, które „ponadto stosowa[ły] wymuszenie ekonomiczne lub uczestniczył[ły] w jego stosowaniu bądź był[ły] powiązan[e] z jego stosowaniem” (art. 8), w tym prawo unijnych podmiotów gospodarczych odczuwających skutki środków stosowanych przez państwo trzecie do żądania odszkodowania od wskazanych osób.
24. Po pierwsze, jeżeli chodzi o środki dotyczące handlowych aspektów praw własności intelektualnej¹⁷, Trybunał Sprawiedliwości w swojej opinii na temat umowy między UE a Singapurem stwierdził, że „[korzystanie] (...) z norm ochrony praw własności intelektualnej odznaczających się pewną jednolitością pomiędzy podmiotami z UE i odnośnego państwa trzeciego i [przyczynia] się (...) do (...) udziału [przedsiębiorców unijnych i z odnośnego państwa trzeciego] na równych warunkach w swobodnym handlu towarami i usługami”¹⁸ oraz że „uwzględniając (...) szczególną pozycję, jaką zajmuje ochrona praw własności intelektualnej w handlu towarami i usługami w ogólności i w zwalczaniu niedozwolonego handlu w szczególności, należy stwierdzić, że postanowienia rozdziału 11 przewidywanej umowy mogą wywierać bezpośredni i natychmiastowy wpływ na wymianę handlową między Unią a Republiką Singapuru”¹⁹.

¹⁶ Załącznik odnosi się do „zawieszenia mających zastosowanie zobowiązań międzynarodowych”, co nie jest właściwym terminem i w każdym razie nie można by o nim decydować na mocy proponowanej procedury. Zawieszenie umowy międzynarodowej lub jej części pomiędzy Unią a państwem trzecim jest możliwe wyłącznie zgodnie z procedurą określoną w art. 218 ust. 9 TFUE lub na mocy procedury uzgodnionej w myśl art. 218 ust. 7 TFUE.

¹⁷ Należy zauważyć, że środki proponowane w ramach tej pozycji mają szerszy zakres niż środki przewidziane w art. 5a lit. bb) rozporządzenia (UE) 2015/1843 ustanawiającego procedury unijne w zakresie wspólnej polityki handlowej w celu zapewnienia wykonania praw Unii zgodnie z zasadami handlu międzynarodowego, w szczególności tymi ustanowionymi pod auspicjami Światowej Organizacji Handlu (Dz.U. L 272 z 16.10.2015), które ograniczają się do praw własności intelektualnej przyznanych przez instytucję lub agencję Unii, które są ważne w całej Unii.

¹⁸ Opinia 2/15, pkt 122 i 123.

¹⁹ Ibid., pkt 127.

25. Odpowiednie postanowienia wyżej wymienionej umowy stanowią przykład mających zastosowanie zobowiązań międzynarodowych, co do których – zgodnie z przedmiotowym wnioskiem – Unia mogłaby podjąć decyzję o ich niewykonywaniu, co stanowiłoby środek przeciwdziałania, gdyby odnośne państwo odmówiło powstrzymania się od stosowania wymuszenia ekonomicznego. Środki takie miałyby zatem, co do zasady, również bezpośredni i natychmiastowy wpływ na wymianę handlową między Unią a odnośnym państwem trzecim, jak wskazano w wyżej wymienionym orzecznictwie (zob. pkt 20), ponieważ „wpisują się w ramy liberalizacji tej wymiany, jako że stanowią integralną część systemu WTO”, choć raczej z zamiarem ograniczenia wymiany handlowej, a nie jej ułatwienia²⁰.
26. Wniosek ten nie może jednak mieć zastosowania w odniesieniu do środków stanowiących niewykonanie zobowiązań dotyczących ochrony praw własności intelektualnej lub ich komercyjnego wykorzystania w kontekście umowy niezwiązanej z handlem, takiej jak np. traktat z Marrakeszu, który ułatwia dostęp do opublikowanych utworów osobom niewidomym, słabowidzącym lub osobom z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem²¹. Zawieszenie zobowiązań wynikających z umów niezwiązanych z handlem „prowadził[o]by (...) do nadmiernego rozszerzenia zakresu wspólnej polityki handlowej, wiążąc tę politykę z normami, które nie mają konkretnego związku z międzynarodową wymianą handlową”²².

²⁰ Zob. opinia 3/15, *ibid.*, pkt 79.

²¹ Przyjęty przez Światową Organizację Własności Intelektualnej (WIPO) 27 czerwca 2013 r. i w odniesieniu do którego Trybunał stwierdził w swojej opinii 3/15, że nie wchodzi on w zakres wspólnej polityki handlowej.

²² Opinia 3/15, *ibid.*, pkt 85. Z tego powodu Trybunał odrzucił twierdzenie Komisji, zgodnie z którym z pojęcia handlowych aspektów własności intelektualnej wyłączone są jedynie autorskie prawa osobiste.

27. Ponadto nałożenie autonomicznych ograniczeń na ochronę praw własności intelektualnej lub ich ekonomiczne wykorzystanie w stosunku do istniejących posiadaczy praw w odnośnym państwie trzecim rodzi pytanie o ewentualny konflikt z międzynarodowym prawem dotyczącym praw człowieka lub Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”). Fakt, że ograniczenia dotyczą jedynie handlowych aspektów własności intelektualnej oznacza, że cofnięcie ochrony uniemożliwi posiadaczom praw czerpanie korzyści materialnych z przedmiotu objętego ochroną albo ograniczy zdolność do czerpania takich korzyści. Nie można wykluczyć ingerencji Unii w prawa własności intelektualnej chronione jako część podstawowego prawa własności (art. 17 ust. 1 Karty i równoważne przepisy międzynarodowe²³).

Konieczna będzie zatem staranna analiza na poziomie aktu wykonawczego w celu zapewnienia, by ograniczenie związane z istniejącymi posiadaczami praw dotyczyło jedynie wykonywania praw, aby było stosowane z poszanowaniem istoty tych praw i zasady proporcjonalności, ponieważ jest to konieczne i rzeczywiście odpowiada celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię (art. 52 ust. 1 Karty).

28. Z zastrzeżeniem powyższych względów, które należy odpowiednio wyjaśnić w części normatywnej wniosku jako część zasadniczych elementów mających stanowić ramy i wytyczne w wykonywaniu uprawnień wykonawczych, środki, o których mowa w lit. h) załącznika I do wniosku, mogą zostać przyjęte na podstawie art. 207 ust. 2 TFUE.

²³ Zob. również art. 27 Powszechnej deklaracji praw człowieka oraz art. 15 ust. 1 lit. c) Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych.

29. Po drugie, co do środków związanych z dostępem do programów badawczych finansowanych przez Unię, Służba Prawna Rady przypomina, że zasady regulujące unijne programy badawcze stanowią działania Unii podejmowane na podstawie Traktatów w zakresie badań i rozwoju technologicznego, o których – zgodnie z art. 179 ust. 3 TFUE – decyduje się i które się realizuje zgodnie z postanowieniami tytułu XIX TFUE²⁴.

Może to obejmować zasady dotyczące ograniczeń dotyczących dostępu do unijnych programów badawczych lub wykluczenia z takich programów w odniesieniu do państw trzecich lub podmiotów mających siedzibę w państwach trzecich lub kontrolowanych przez podmioty z państw trzecich²⁵. Art. 186 TFUE stanowi również, że przy urzeczywistnianiu wieloletniego programu ramowego Unia „może przewidzieć współpracę w dziedzinie unijnych badań, rozwoju technologicznego i demonstracji z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi” oraz że „[s]zczegółowe rozwiązania dotyczące tej współpracy mogą być przedmiotem umów między Unią i zainteresowanymi stronami trzecimi”.

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/695 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiające program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa” oraz zasady uczestnictwa i upowszechniania obowiązujące w tym programie oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1290/2013 i (UE) nr 1291/2013 (Dz.U. L 170 z 12.5.2021, s. 1) („rozporządzenie w sprawie programu »Horyzont Europa«”) zostało przyjęte w oparciu o następujące podstawy prawne: art. 173 ust. 3, art. 182 ust. 1, art. 183 i art. 188 akapit drugi TFUE.

²⁵ Przykładowo, art. 22 ust. 5 rozporządzenia w sprawie programu „Horyzont Europa”, będącego ramowym programem badawczym w kontekście obecnych wieloletnich ram finansowych, przewiduje, że „[w] przypadku działań związanych z unijnymi aktywami strategicznymi, strategicznymi interesami Unii, jej autonomią strategiczną lub bezpieczeństwem strategicznym program prac może przewidywać, że uczestnictwo może zostać ograniczone wyłącznie do podmiotów prawnych mających siedzibę w państwach członkowskich lub do podmiotów prawnych mających siedzibę, oprócz państw członkowskich, w określonych państwach stowarzyszonych lub innych państwach trzecich. Wszelkie ograniczenie uczestnictwa podmiotów prawnych mających siedzibę w państwach stowarzyszonych, które są członkami EOG, musi być zgodne z warunkami określonymi w Porozumieniu o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Z należycie uzasadnionych i wyjątkowych przyczyn, w celu zagwarantowania ochrony strategicznych interesów Unii i jej państw członkowskich, w programie prac można również wykluczyć z uczestnictwa w poszczególnych zaproszeniach do składania wniosków mające siedzibę w Unii lub w stowarzyszonych państwach członkowskich podmioty prawne, które są bezpośrednio lub pośrednio kontrolowane przez niestowarzyszone państwa trzecie lub przez podmioty prawne z niestowarzyszonych państw trzecich, lub uzależnić ich uczestnictwo od warunków określonych w programie prac”.

We wniosku nie wyjaśniono, w jaki sposób środek ten mógłby odnosić się do handlu i na jakiej podstawie został on włączony do katalogu możliwych środków. Nie omówiono w nim również odnośnych istniejących programów badawczych.

30. Wydaje się, że ani niewykonania mających zastosowanie zobowiązań międzynarodowych, które Unia podjęła w dziedzinie badań, ani nałożenia autonomicznego ograniczenia dotyczącego dostępu do unijnych programów badawczych nie można uznać za związane konkretnie z handlem międzynarodowym, nawet jeśli chodzi o stosunki handlowe z danym państwem trzecim.

Chociaż takie środki mogą zmusić państwo trzecie do zniesienia jego środków wymuszenia związanych z handlem, a tym samym do ostatecznego przywrócenia wymiany handlowej, to skutki takich środków dla handlu nie byłyby bezpośrednie i natychmiastowe, jak wskazano w wyżej wymienionym orzecznictwie (zob. pkt 20), lecz pośrednie i odległe. Ponadto uznanie takich środków za wchodzące w zakres wspólnej polityki handlowej mogłoby zostać uznane za „[prowadzące] do nadmiernego rozszerzenia zakresu wspólnej polityki handlowej, wiążąc tę politykę z normami, które nie mają konkretnego związku z międzynarodową wymianą handlową”²⁶ i groziłoby pozbawieniem odpowiednich postanowień Traktatu dotyczących innych kompetencji Unii (w tym przypadku w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego) ich skuteczności²⁷.

31. W związku z tym środki, o których mowa w lit. I) załącznika I do wniosku, nie mogą zostać przyjęte na podstawie art. 207 ust. 2 TFUE, a literę tę należy z niego usunąć.
32. Jednocześnie środki takie jak te zaproponowane w załączniku lit. I) mogłyby zostać wprowadzone przez Unię zgodnie z mającymi zastosowanie zasadami i procedurami regulującymi uczestnictwo w unijnych programach badawczych.

²⁶ Opinia 3/15, *ibid.*, pkt 85.

²⁷ Zob. również opinia Trybunału Sprawiedliwości z 6 grudnia 2001 r., Opinia 2/00 (Protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym), EU:C:2001:664, pkt 40, z której jasno wynika, że wspólna polityka handlowa nie ma pierwszeństwa przed innymi obszarami kompetencji Unii.

Art. 7 ust. 1 wniosku odnosi się już do innych możliwych ram, w kontekście których można by zastosować środki reagowania²⁸. Mogłoby to również mieć znaczenie dla zawieszenia lub zakończenia uczestnictwa w programach badawczych²⁹ lub dla zawieszenia dwustronnej współpracy z państwami trzecimi w dziedzinie badań. W motywach można by zilustrować poszczególne rodzaje środków reagowania, które można podjąć na podstawie odpowiednich przepisów obecnych unijnych ram prawnych w dziedzinie badań.

²⁸ We wniosku nie wyjaśniono, jakiego rodzaju działania Komisja zamierza podjąć na mocy tego przepisu. Niemniej jednak z komunikatu Komisji w sprawie środków wchodzących w zakres uprawnień Komisji, które Komisja może przyjąć w sytuacji gdy, na podstawie proponowanego rozporządzenia, stwierdzi, że Unia wprowadza środki reagowania, aby przeciwdziałać środkowi wymuszenia ekonomicznego stosowanemu przez państwo trzecie (COM(2021) 774 final), wynika, że rozważa podjęcie następującego rodzaju działań: nieangażowanie się w nowe zobowiązania finansowe Unii w odniesieniu do programów lub funduszy na warunkach odpowiedniej procedury wykonania budżetu; sprzeciw wobec nowych operacji finansowych, o ile jest to dozwolone zgodnie z umową między Unią, reprezentowaną przez Komisję, a podmiotem, któremu powierzono wykonanie zadań w zakresie zarządzania pośredniego programem; powstrzymanie się od proponowania danemu państwu trzeciemu nowej pomocy makrofinansowej zgodnie z art. 209, 212 i 213 TFUE oraz zawieszenie lub anulowanie wypłat w ramach prowadzonych operacji zgodnie z mającymi zastosowanie umowami; zawieszenie lub rozwiązanie, o ile jest to dozwolone, wszelkich umów o przyznanie wkładu lub w sprawie gwarancji między Komisją, w imieniu Unii, a podmiotami, którym powierzono wykonanie zadań, w przypadku gdy umowy te odnoszą się do danego państwa trzeciego lub wskazanej osoby; odpowiednie środki, w tym zawieszenie działań finansowanych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/947 z dnia 9 czerwca 2021 r. ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny wymiar Europy lub rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1529 z dnia 15 września 2021 r. ustanawiającego Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III) lub aktów prawnych, które je zastępują. Komisja rozważa również następujące środki dotyczące finansowania przez Europejski Bank Inwestycyjny lub Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju: przyjęcie negatywnych opinii dotyczących wniosków o finansowanie składanych do Europejskiego Banku Inwestycyjnego; oraz zalecenie Radzie Dyrektorów Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju reprezentującej Unię, by głosowała przeciwko zatwierdzeniu finansowania.

²⁹ Przykładowo, 3 marca 2022 r. Komisja oświadczyła, że w następstwie rosyjskiej agresji wojskowej podjęła decyzję o zawieszeniu przygotowań do zawarcia umowy o udzielenie dotacji na cztery projekty w ramach programu „Horyzont Europa”, w których uczestniczy pięć rosyjskich organizacji badawczych. Podpisanie wszelkich nowych umów zostało wstrzymane do odwołania. Komisja postanowiła także zawiesić wszelkie płatności na rzecz podmiotów rosyjskich w ramach istniejących umów. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_1528]

33. Po trzecie, w odniesieniu do art. 8 wniosku, który przewiduje możliwość przyjęcia środków o indywidualnym zastosowaniu i daje prawo do dochodzenia odszkodowania, w pierwszej kolejności należy zająć się obawami zgłoszonymi przez niektóre delegacje w odniesieniu do ewentualnego pokrywania się ze środkami ograniczającymi przyjmowanymi w ramach realizacji przez Unię wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB).
34. Fakt, że niektóre przepisy przypominają zasady, które Unia może przyjąć w ramach wykonywania WPZiB, nie wyklucza sam w sobie przyjęcia podobnych środków w ramach realizacji innej polityki Unii, pod warunkiem że przyjęcie takich środków nie narusza granic kompetencji przyznanych Unii w tym obszarze polityki i szanuje tzw. klauzulę nienaruszania, tj. „nie narusza (...) stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w Traktatach do wykonywania kompetencji Unii na podstawie [tytułu V rozdział 2 TUE]”, czyli na podstawie WPZiB (art. 40 akapit drugi TUE).

35. Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie potwierdził, w świetle brzmienia art. 29 TUE³⁰ i innych szczegółowych postanowień dotyczących WPZiB, że Rada jest uprawniona do przyjmowania decyzji „mogąc[ych] w bezpośredni sposób zmienić sytuację (...) jednostek”. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że: „[p]ojęcie „podejścia Unii” wymaga (...) szerokiej wykładni, aby na podstawie art. 29 TUE mogły być między innymi wydawane nie tylko akty o charakterze programowym czy zwykłe deklaracje intencyjne, lecz również decyzje przewidujące środki mogące w bezpośredni sposób zmienić sytuację prawną jednostek (...). Jest to skądinąd potwierdzone brzmieniem art. 275 akapit drugi TFUE”³¹³².

Art. 275 TFUE odnosi się do kontroli legalności „decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 Traktatu o Unii Europejskiej”.

36. W sposób oczywisty tak szeroki zakres uznania nie wynika z brzmienia art. 206 i 207 TFUE. Należy zatem zbadać, czy środki, o których mowa w art. 8 wniosku, wykazują wymagany konkretny związek z handlem międzynarodowym, jak określono w orzecznictwie Trybunału (zob. pkt 20 powyżej), i czy w związku z tym mogą zostać przyjęte na podstawie proponowanej podstawy prawnej.

³⁰ Zgodnie z art. 29 TUE „Rada przyjmuje decyzje, które określają podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym”.

³¹ Wyrok z 27 lutego 2017 r., Ahmed Ezz przeciwko Radzie i Komisji, sprawa T-256/11 EU:T:2014:93, pkt 24, utrzymany w mocy w postępowaniu odwoławczym, sprawa C-220/14 P, EU:C:2015:147.

³² Zob. także wyrok z 28 marca 2017 r., Rosneft, sprawa C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 88: „Z art. 24 i 29 TUE wynika, że co do zasady Rada, stanowiąc jednomyślnie, może określić przedmiot środków ograniczających przyjmowanych przez Unię w dziedzinie WPZiB. Z uwagi na szeroki zakres celów WPZiB, wyrażonych w art. 3 ust. 5 TUE, w art. 21 TUE oraz w szczegółowych postanowieniach dotyczących WPZiB, w szczególności w art. 23 i 24 TUE, Rada dysponuje szerokim zakresem uznania przy określaniu tego przedmiotu”.

37. Kryteria dotyczące wskazania w art. 8 wniosku, które odnosi się do osób fizycznych i prawnych „powiązan[ych] lub związan[ych] z rządem odnośnego państwa trzeciego”, są sformułowane w sposób otwarty i bardzo szeroki. Zgodnie z takim kryterium możliwe byłoby wskazanie wszelkich osób fizycznych lub prawnych, również osób nieuczestniczących w wymianie handlowej między Unią a odnośnym państwem trzecim ani w ogóle w żadnej szczególnej działalności gospodarczej, np. urzędników rządowych lub ministrów. Zdaniem Służby Prawnej Rady związek między wymianą handlową a środkami służącymi wskazaniu osoby fizycznej lub prawnej, która jest w stanie wywierać wpływ i która teoretycznie może w związku z tym – poprzez wywieranie takiego wpływu – doprowadzić do zniesienia środków wymuszenia gospodarczego przez odnośne państwo trzecie, jest zbyt słaby, aby spełnić wymagany poziom konkretnego związku z wymianą handlową stwierdzony przez Trybunał. O ile można twierdzić, że taki środek miałby na celu wspieranie, ułatwianie lub regulowanie wymiany handlowej, to wydaje się praktycznie niemożliwe stwierdzenie, że środek taki miałby „bezpośredni i natychmiastowy wpływ na wymianę handlową” między Unią a danym państwem trzecim, jak wymaga tego orzecznictwo (zob. pkt 20 powyżej). Skutki byłyby co najwyżej potencjalne i zależałyby od skutecznego wywierania wpływu na rząd państwa trzeciego, byłyby to zatem skutki pośrednie i odległe³³.

³³ Byłoby jednak możliwe wskazanie takich osób w kontekście realizacji tych samych celów w ramach WPZiB na podstawie aktów przyjętych na mocy art. 29 TUE i art. 215 TFUE.

38. Inaczej byłoby w przypadku środków przyjętych wobec podmiotów gospodarczych powiązanych lub związanych z rządem, tj. osób fizycznych lub prawnych lub podmiotów uczestniczących w wymianie handlowej lub działalności handlowej. W takich przypadkach wydaje się możliwe twierdzenie, że środki handlowe określone w załączniku I – w zakresie, w jakim mogą mieć zastosowanie do wskazanej osoby – ograniczałyby dostęp do rynku unijnego i w związku z tym miałyby regulować (tj. ograniczać) wymianę handlową i wywierać na nią bezpośredni i natychmiastowy wpływ, gdyż środki te utrudniałyby taki dostęp, a tym samym ograniczały wymianę handlową z odnośnym państwem.
39. W związku z tym, chociaż można by uznać, że środki służące wskazaniu podmiotów gospodarczych powiązanych lub związanych z rządem państwa trzeciego wywierają bezpośredni i natychmiastowy wpływ na wymianę handlową, i można by je przyjąć na podstawie art. 207 ust. 2 TFUE, to nie można tego samego powiedzieć o środkach służących wskazaniu jakiejkolwiek osoby fizycznej lub prawnej powiązanej lub związanej z rządem państwa trzeciego. Jeżeli możliwość takiego wskazania ma zostać utrzymana, kryteria zgodności z wymogiem konkretnego związku z handlem międzynarodowym muszą zostać precyzyjnie określone, a kategorie osób i kryteria, na podstawie których można te osoby wskazać – jasno zdefiniowane w części normatywnej samego wniosku, jako część zasadniczych elementów, które powinny stanowić ramy i wytyczne w wykonywaniu uprawnień wykonawczych, a nie zaś jedynie w akcie wykonawczym, jak przewiduje się we wniosku³⁴.

³⁴ Art. 8 ust. 3 wniosku pozostawia Komisji znaczną swobodę w badaniu „wszystki[ch] stosown[ych] kryteri[ów]”.

40. Jeżeli chodzi o przepis przyznający prawo do dochodzenia odszkodowania od osób wskazanych, które „stosował[y] wymuszenie ekonomiczne lub uczestniczył[y] w jego stosowaniu bądź był[y] powiązan[e] z jego stosowaniem” (art. 8 ust. 1 lit. b) wniosku), Służba Prawna Rady przypomina, że rozporządzenie Rady nr 2271/96 z dnia 22 listopada 1996 r. (status blokujący)³⁵, które zawiera podobne uprawnienie na gruncie prawa Unii, nie zostało przyjęte wyłącznie w oparciu o podstawę prawną dotyczącą handlu (art. 113 TWE, obecnie art. 207 TFUE), ale również na podstawie art. 73c i 235 TWE (obecnie art. 64 i 352 TFUE)³⁶. Służba Prawna Rady stwierdziła wówczas, że to art. 235 TWE zezwala na przyjęcie środków określonych w art. 4, 5 i 6 rozporządzenia w sprawie statusu blokującego³⁷.
41. Trybunał Sprawiedliwości orzekł jednak w odniesieniu do art. 5 i 6 w sekcji III „Sankcje i środki prawne” Europejskiej konwencji o prawnej ochronie usług opartych lub polegających na dostępie warunkowym, które to artykuły dotyczą zajęcia, konfiskaty i przepadku, że przepisy te „mają ogólnie na celu zapewnienie skuteczności ochrony prawnej usług opartych na dostępie warunkowym” i „[p]rzyczyniają się (...) do realizacji głównego celu zaskarżonej decyzji”, w związku z czym mogą stanowić część umowy, której głównym celem jest cel mający konkretny związek ze wspólną polityką handlową³⁸.

³⁵ Rozporządzenie Rady nr 2271/96 z dnia 22 listopada 1996 r. zabezpieczające przed skutkami eksterytorialnego stosowania ustawodawstwa przyjętego przez państwo trzecie oraz działaniami opartymi na nim lub z niego wynikającymi (Dz.U. L 309 z 29.11.1996, s. 1). Zgodnie z jego art. 6 „[k]ażda osoba, określona w art. 11, prowadząca działalność, określoną w art. 1, będzie uprawniona do uzyskania odszkodowania, w tym do zwrotu kosztów prawnych, z tytułu szkód poniesionych przez tę osobę w wyniku zastosowania przepisów prawnych określonych w Załączniku lub w wyniku działań opartych na tych przepisach lub z nich wynikających”.

³⁶ Opinia Służby Prawnej Rady z 21 października 1996 r., dok. 10845/96. Zob. też opinia Służby Prawnej Rady z 24 października 2001 r., dok. 13173/01, pkt 7.

³⁷ W 1992 r., czyli przed wprowadzeniem do TWE art. 301 i 60, rozporządzenie (EWG) nr 3541/92 zakazujące zaspokajania roszczeń irackich z tytułu umów i transakcji, na których wykonanie wpływ wywarła rezolucja 661 (1990) Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych i rezolucje pokrewne (Dz.U. L 361 z 10.12.1992, s. 1), również została przyjęta na podstawie dawnego art. 235 (a nie tylko na podstawie art. 113 TWE). Jednakże rozporządzenia (EWG) nr 2340/90 (Dz.U. L 213 z 9.8.1990) i nr 3155/90 (Dz.U. L 304 z 1.11.1990), na mocy których Wspólnota podjęła środki zapobiegające wymianie handlowej między Wspólnotą a Irakiem, zostały przyjęte wyłącznie w oparciu o podstawę prawną dotyczącą handlu (wówczas art. 113 TWE).

³⁸ Wyrok z 22 października 2013 r., Komisja przeciwko Radzie, sprawa C-114/12, EU:C:2013:675, pkt 70, 71 i 76.

42. Zatem w zakresie, w jakim środek ten ma na celu ułatwienie skutecznej ochrony prawnej unijnych podmiotów gospodarczych, które odczuwają środki wymuszenia ekonomicznego ze strony państwa trzeciego, przyczynia się on do osiągnięcia celu instrumentu, czyli zwalczania stosowania przez państwa trzecie wymuszenia ekonomicznego. W związku z tym może on zostać przyjęty na podstawie art. 207 ust. 2 TFUE.
43. Wreszcie, należałoby przypomnieć, że zgodnie z imperatywem klauzuli nienaruszania (art. 40 ust. 2 TUE), wykonywanie uprawnień w dziedzinie wspólnej polityki handlowej nie powinno naruszać ewentualnego wykonywania kompetencji Unii w obszarze WPZiB, w tym w ramach realizacji tych samych celów lub przyjmowania podobnych środków. Należy zatem w tekście wniosku wyjaśnić, że instrument ten pozostaje bez uszczerbku dla uprawnień Unii w ramach WPZiB.
44. W związku z tym przeprowadzona powyżej analiza celu i treści wniosku potwierdza, że wniosek stanowi ramy wdrażania wspólnej polityki handlowej w zakresie, w jakim umożliwia Unii reagowanie – poprzez środki wchodzące w zakres wspólnej polityki handlowej – na środki wymuszenia ekonomicznego stosowane przez państwo trzecie, które wpływają na handel lub inwestycje. Dotyczy to wszystkich proponowanych środków, z wyjątkiem środków odnoszących się do unijnych programów badawczych i środków umożliwiających wskazanie osób, które nie uczestniczą bezpośrednio w handlu międzynarodowym.

B. ASPEKTY INSTYTUCJONALNE

i) Zasady

45. W art. 13 ust. 2 TUE stwierdza się, że każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Postanowienie to odzwierciedla zasadę równowagi instytucjonalnej, charakterystyczną dla struktury instytucjonalnej Unii, która to zasada wymaga, by każda instytucja wykonywała swoje uprawnienia z należyтым poszanowaniem uprawnień pozostałych instytucji³⁹.
46. Jeżeli chodzi o uprawnienia Rady, art. 16 ust. 1 zdanie drugie TUE stanowi, że Rada pełni funkcje określania polityki i koordynacji zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktatach. Co się tyczy w szczególności działań zewnętrznych Unii, art. 16 ust. 6 akapit trzeci TUE stanowi, że Rada do Spraw Zagranicznych opracowuje działania zewnętrzne Unii na podstawie strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską oraz zapewnia spójność działań Unii. Ponadto art. 26 ust. 2 akapit pierwszy TUE stanowi, że Rada opracowuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz podejmuje decyzje niezbędne do określenia i realizacji tej polityki na podstawie ogólnych wytycznych i strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską.
47. W odniesieniu do uprawnień Komisji art. 17 ust. 1 TUE przewiduje, że instytucja ta wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy, pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktatach oraz, z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w Traktatach, zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz.

³⁹ Zob. wyrok z 28 lipca 2016 r., Rada przeciwko Komisji (protokół ustaleń ze Szwajcarią), sprawa C-660/13, EU:C:2016:616, pkt 31–32 i przytoczone tam orzecznictwo.

48. Zgodnie z art. 21 ust. 3 akapit drugi TUE obowiązek „[zapewnienia spójności] różnych dziedzin (...) działań zewnętrznych [Unii] oraz (...) ich spójności z innymi politykami Unii” spoczywa na Radzie i Komisji, wspomaganych przez wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, które muszą „[współpracować] w tym celu”⁴⁰.
49. Ponadto z orzecznictwa wynika, że zawieranie niewiążących instrumentów z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi wchodzi w zakres uprawnień Rady w zakresie kształtowania polityki⁴¹, natomiast zawieranie prawnie wiążących umów z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi wchodzi w zakres uprawnień Rady do przyjmowania traktatów zgodnie z art. 207 i 218 TFUE.

ii) Analiza

50. W ramach proponowanego mechanizmu (art. 4 wniosku, zob. pkt 11 powyżej) Komisja samodzielnie, bez żadnej roli Rady, byłaby uprawniona do stwierdzenia, czy środek stosowany przez państwo trzecie stanowi wymuszenie ekonomiczne. Taka decyzja Komisji miałaby szereg konsekwencji w wymiarze międzynarodowym, zarówno politycznych, jak i prawnych.
51. Po pierwsze, zgodnie z wnioskiem taka decyzja wiązałaby się dla Komisji z obowiązkiem zawiadomienia odnośnego państwa trzeciego, zażądania od niego zaprzestania stosowania wymuszenia ekonomicznego oraz, w stosownych przypadkach, naprawienia przez to państwo szkody wyrządzonej Unii lub jej państwom członkowskim. Po drugie, Komisja miałaby obowiązek współpracować z odnośnym państwem trzecim, „dąży[ć] do tego, by doprowadzić do zaprzestania stosowania wymuszenia ekonomicznego, podnosząc tę kwestię (...) na każdym odpowiednim forum międzynarodowym” oraz prowadzić konsultacje, współpracować lub koordynować działania z dowolnym innym państwem, w tym w zakresie koordynacji w odpowiedzi na wymuszenie (art. 5 i 6 wniosku, zob. pkt 12 powyżej).

⁴⁰ Również zgodnie z art. 26 ust. 2 akapit drugi TUE, „Rada i wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa zapewniają jednolitość, spójność i skuteczność działań Unii”.

⁴¹ Sprawa C-660/13, *ibid.*, pkt 40–42. Uzgodnienia między sekretarzami generalnymi dotyczące instrumentów niewiążących, dok. 15367/17.

Wreszcie, decyzja o określeniu ewentualnych unijnych środków reagowania mogłaby zostać podjęta przez Komisję, w ostateczności, w drodze aktu wykonawczego przy zastosowaniu (zwykłej) procedury sprawdzającej (art. 7 wniosku, zob. pkt 13–15 powyżej), zgodnie z którą w przypadku braku opinii komitetu Komisja może jednak przyjąć akt wykonawczy⁴². Komisja byłaby również uprawniona, a w niektórych przypadkach zobowiązana, na mocy proponowanego art. 10, do zmiany, zawieszenia i zakończenia stosowania środków.

52. Wniosek przewiduje, że obowiązek Komisji polegający na informowaniu Parlamentu Europejskiego i Rady o istotnych zmianach pojawia się dopiero po stwierdzeniu przez Komisję istnienia wymuszenia ekonomicznego i po podjęciu przez nią rozmów z odnośnym państwem trzecim (art. 5 akapit trzeci). Podobny obowiązek wobec obu instytucji przewidziano również w odniesieniu do oceny środków podjętych w trakcie procesu przeglądu (art. 10 ust. 1).

Wniosek przewiduje zatem, że Rada będzie jedynie informowana *ex post* i stawia Radę na równi z Parlamentem Europejskim. Jeżeli chodzi o zaangażowanie państw członkowskich, wniosek przewiduje stosowanie procedury komitetowej (zwykłej procedury sprawdzającej) dopiero na etapie przyjmowania przez Komisję „unijnych środków reagowania” (art. 7 wniosku).

⁴² Rozporządzenie w sprawie procedury komitetowej (rozporządzenie nr 182/2011, Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13) przewiduje również bardziej rygorystyczną procedurę, tzw. procedurę sprawdzającą z klauzulą braku opinii, zgodnie z którą w przypadku braku opinii komitetu Komisja nie może przyjąć aktu wykonawczego (zob. art. 5 ust. 4 lit. b) rozporządzenia w sprawie procedury komitetowej).

53. Po pierwsze, należy zauważyć, że stwierdzenie wymuszenia ekonomicznego ze strony państwa trzeciego opiera się na zasadzie nieinterwencji i jej sformułowaniu na gruncie międzynarodowego prawa zwyczajowego⁴³.⁴⁴ Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości „zasada międzynarodowego prawa zwyczajowego nie posiada takiego samego stopnia precyzji co postanowienie umowy międzynarodowej”⁴⁵. Dokładna definicja wymuszenia, a tym samym nieuprawnionej ingerencji, nie została jeszcze w pełni sprecyzowana w prawie międzynarodowym. Ponadto, chociaż środki przeciwdziałania jako takie uznaje się za zgodne z międzynarodowym prawem zwyczajowym, to poszczególne wymogi i procedury w tym zakresie stanowią często kwestię sporną i są mniej jednoznaczne.

We wniosku zostało to uznane w motywie 5, który odnosi się do tego, że „[p]ożądanе jest, aby Unia przyczyniała się do tworzenia, rozwijania i precyzowania międzynarodowych ram zapobiegania sytuacjom wymuszenia ekonomicznego i ich eliminowania”. Odróżnia to działanie Unii na mocy proponowanych ram od działań podejmowanych w kontekście szczegółowych wielostronnych ram regulacyjnych, takich jak np. ramy WTO⁴⁶.

⁴³ Zob. motyw 3 i art. 2 ust. 2 oraz sprawozdanie z oceny skutków, które na s. 8, odnosi się do zakazu pewnych form ingerencji w sprawy innego podmiotu prawa międzynarodowego, w przypadku gdy w prawie międzynarodowym nie istnieje ku temu stosowna podstawa, i przytacza na poparcie dwa artykuły akademickie.

⁴⁴ Reakcja Unii będzie również, w wymaganym zakresie, zgodna z zasadami prawa międzynarodowego dotyczącymi odpowiedzialności państw za ich niezgodne z prawem międzynarodowym czyny, sformułowanymi – w drodze kodyfikacji i stopniowego rozwoju – w projekcie artykułów dotyczących odpowiedzialności państw za czyny niezgodne z prawem międzynarodowym, przyjętym przez Komisję Prawa Międzynarodowego na jej 53. sesji. Rocznik Komisji Prawa Międzynarodowego, 2001, tom II, część druga.

⁴⁵ Wyrok z 7 kwietnia 2022 r., *United Airlines*, sprawa C-561/20, EU:C:2022:266, pkt 51.

⁴⁶ Zob. rozporządzenie (UE) 2015/1843 (Dz.U. L 272 z 16.10.2015, s. 1), na mocy którego Komisja jest uprawniona do podejmowania działań w celu zapewnienia wykonania praw Unii zgodnie z zasadami handlu międzynarodowego, w szczególności tymi ustanowionymi pod auspicjami Światowej Organizacji Handlu. Rozporządzenie (UE) 2015/1843, Dz.U. L 272 z 16.10.2015, s. 1.

54. Po drugie, decyzja stwierdzająca, że państwo trzecie stosuje wymuszenie ekonomiczne będzie miała wpływ na stosunki między Unią a odnośnym państwem trzecim i będzie stanowić odrębne „działanie Unii na arenie międzynarodowej” w rozumieniu art. 21 ust. 1 TUE, w kontekście otoczenia prawnego znacznie mniej przewidywalnego niż otoczenie regulowane zasadami handlu międzynarodowego. Ze względu na samą swoją istotę taka decyzja będzie stanowić politykę Unii wobec konkretnego państwa trzeciego i będzie kierować jej działaniami zewnętrznymi, co będzie miało nieuniknione konsekwencje dla realizacji WPZiB w stosunku do tego państwa.
55. Podjęcie decyzji stwierdzającej istnienie wymuszenia ekonomicznego ze strony państwa trzeciego w obszarze podlegającym kompetencji Unii będzie oczywiście – posługując się słowami Trybunału w jego orzecznictwie⁴⁷ – „wymaga[ło] (...) oceny (...) interesów Unii⁴⁸ (...) w ramach stosunków z danym państwem trzecim oraz pogodzenia różnych rozbieżnych interesów wynikających z tych stosunków”. Zgodnie z tym orzecznictwem ocena tego rodzaju powinna być dokonywana przez Radę zgodnie z uprawnieniami w zakresie działań zewnętrznych Unii, które zostały jej powierzone Traktatami.
56. W związku z tym Rada powinna być zaangażowana w stwierdzanie wymuszenia ekonomicznego ze strony odnośnego państwa trzeciego. Takie zaangażowanie mogłoby przybierać różne formy lub charakteryzować się różnym poziomem intensywności. To do Rady należy wybór preferowanego wariantu podczas omawiania wniosku.

⁴⁷ Zob. pkt 39 wyroku w sprawie protokołu ustaleń ze Szwajcarią, C-660/13.

⁴⁸ W tym celu interesy Unii należy odróżnić od pojęcia interesów Unii, o których mowa w art. 9 i 11 wniosku, które to pojęcie – jak wyjaśniła Komisja – dotyczy zasadniczo konkretnych interesów gospodarczych i zakłada uwzględnienie interesów z jednej strony podmiotów objętych środkami wymuszenia ze strony państwa trzeciego, a z drugiej strony – interesów podmiotów, na które mogą mieć wpływ ewentualne unijne środki reagowania.

57. Pierwszym sposobem zaangażowania Rady w stwierdzanie, czy państwo trzecie stosuje środki wymuszenia ekonomicznego, mogłoby być powierzenie Radzie uprawnień wykonawczych zgodnie z art. 291 ust. 2 TFUE. Artykuł ten przewiduje, że „[j]eżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji lub, w należyście uzasadnionych przypadkach oraz w przypadkach określonych w artykułach 24 i 26 Traktatu o Unii Europejskiej, Radzie” (podkreślenie dodane).
58. Powierzenie takich uprawnień wykonawczych Radzie powinno zatem być uzasadnione w motywach wniosku. Biorąc pod uwagę, że takie uprawnienia wykonawcze mogłyby ograniczać się do stwierdzania wymuszenia ekonomicznego, spełnione byłyby wymogi określone w art. 291 ust. 2 TFUE, aby powierzenie było należyście uzasadnione i ograniczone do szczególnych przypadków. Ponadto konieczność poszanowania uprawnień Rady w zakresie działań zewnętrznych Unii, w tym konieczność zapewnienia spójności między, przykładowo, ewentualnymi środkami WPZiB a unijnymi środkami reagowania na mocy przedmiotowego wniosku, również stanowiłaby prawidłowe uzasadnienie powierzenia takich uprawnień wykonawczych Radzie.
59. Działając na podstawie uprawnienia określonego w prawie wtórnym, Rada nie działa „na mocy Traktatów”, w związku z czym prawodawca zachowuje duży margines swobody w odniesieniu do warunków proceduralnych wykonywania przez Radę jej uprawnień wykonawczych. Trybunał orzekł, że „ustawodawca Unii jest uprawniony do uchwalania przepisów wykonawczych do rozporządzeń podstawowych według innej procedury niż ta zastosowana przy przyjmowaniu rozporządzenia podstawowego”⁴⁹. W związku z tym, jak już wyjaśniła Służba Prawna Rady, mająca zastosowanie procedura mogłaby być dostosowana do okoliczności w celu zapewnienia szybkości i skuteczności, pod warunkiem że ustalenia te nie naruszają równowagi uprawnień między instytucjami ani nie zmieniają podziału uprawnień między członkami instytucji, ani też nie wpływają na ich podstawowe prerogatywy⁵⁰.

⁴⁹ Zob. wyrok z 16 lutego 2022 r., Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie, sprawa C- 157/21, EU:C:2022:98, pkt 307 i przytoczone tam orzecznictwo. Zob. również opinia Służby Prawnej Rady z 25 października 2018 r., dok. 13593/18, pkt 49, oraz wspomniana tam praktyka współprawodawców.

⁵⁰ Opinia Służby Prawnej Rady z 25 października 2018 r., ibid., pkt 48.

60. W rezultacie uprawnienia wykonawcze powierzone Radzie mogłyby przewidywać, że Rada będzie działać na podstawie wniosku Komisji, która przeanalizowałaby środki zastosowane przez państwo trzecie w świetle kryteriów określonych w proponowanym rozporządzeniu. Następnie Rada przyjąłaby akt wykonawczy większością kwalifikowaną zgodnie z art. 16 ust. 4 TUE. Można by również przewidzieć odwróconą większość kwalifikowaną, w ramach której akt wykonawczy zaproponowany przez Komisję jest przyjmowany, chyba że w Radzie kwalifikowana większość głosuje przeciw przyjęciu. Można by również sprecyzować, że Rada może zmienić wniosek Komisji kwalifikowaną większością głosów⁵¹. W przeciwnym razie zastosowanie miałyby zwyczajowe zasady określone w art. 293 ust. 1 TFUE (tj. jednomyślność wymagana w Radzie do zmiany wniosku Komisji, jeżeli Komisja sprzeciwia się takiej zmianie).
61. Innym sposobem zapewnienia zaangażowania Rady mogłoby być zobowiązanie Komisji do konsultowania się z Radą lub do zaangażowania jej jeszcze przed przyjęciem decyzji. Umożliwiłoby to Radzie ocenę, czy przyjęcie takiej decyzji przez Komisję leżałoby w interesie Unii w danym momencie, z uwzględnieniem ogólnych stosunków z danym państwem trzecim. Konsultacjom tego rodzaju mogłoby towarzyszyć zobowiązanie Komisji do uwzględnienia w jak największym stopniu opinii wyrażonych w Radzie i przedstawienia powodów ewentualnego odstąpienia od opinii wyrażonych przez Radę.

⁵¹ Zob. np. art. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii: „Rada przyjmuje decyzję wykonawczą, o której mowa w ust. 9 niniejszego artykułu, w terminie miesiąca od otrzymania wniosku Komisji. W przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności okres na przyjęcie tej decyzji wykonawczej może zostać przedłużony o maksymalnie dwa miesiące. Z myślą o zapewnieniu terminowości decyzji Komisja korzysta z uprawnień przysługujących jej na mocy art. 237 TFUE, jeżeli uzna to za stosowne. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zmienić wniosek Komisji i przyjąć zmieniony tekst w drodze decyzji wykonawczej”. Wykonalność prawną tego podejścia potwierdzono w sprawie C-156/21, Węgry przeciwko Parlamentowi i Radzie, EU:C:2022:97, i w sprawie C-157/21, Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie, ibid.

Podejście to byłoby podobne do podejścia przyjętego w decyzji Rady z 2021 r. w sprawie zawarcia umowy o handlu i współpracy między Unią a Zjednoczonym Królestwem, w której art. 3 ust. 2 stanowi, że przed podjęciem pewnych środków w zakresie zawieszenia, środków zaradczych, ochronnych lub równoważących wobec Zjednoczonego Królestwa „Komisja w odpowiednim terminie w pełni poinformuje Radę o swoim zamiarze przyjęcia środków (...) z myślą o umożliwieniu rzeczowej wymiany poglądów w Radzie. Komisja uwzględni wyrażone poglądy w jak największym zakresie. Komisja w stosownych przypadkach informuje również Parlament Europejski”⁵².

62. Wreszcie, jeśli chodzi o dalsze kroki podejmowane po powiadomieniu odnośnego państwa trzeciego, należy przypomnieć, że chociaż możliwość podjęcia z odnośnym państwem trzecim rozmów w celu „przeanalizowania możliwości” wchodzi w zakres prerogatyw Komisji do zewnętrznej reprezentacji, to jedynie za zgodą Rady Komisja może rozpocząć z odnośnym państwem trzecim negocjacje w imieniu Unii w sprawie instrumentu, wiążącego lub niewiążącego, zawierającego zobowiązania⁵³. W każdym razie poddanie sprawy międzynarodowemu rozstrzygnięciu lub arbitrażowi, które byłyby wiążące dla stron, a zatem również dla Unii, zawsze wymagałoby zawarcia umowy międzynarodowej zgodnie z procedurami określonymi w art. 218 TFUE.
63. W związku z tym, biorąc pod uwagę wpływ, jaki stwierdzenie istnienia wymuszenia ekonomicznego ze strony państwa trzeciego miałyby na działania zewnętrzne Unii jako całość, i biorąc pod uwagę fakt, że planowane działanie Unii wykracza poza precyzyjne i stabilne międzynarodowe ramy prawne, Rada powinna być zaangażowana w samo stwierdzenie istnienia wymuszenia ekonomicznego ze strony odnośnego państwa trzeciego. Zważywszy na to, że zgodnie z wnioskiem takie stwierdzenie w drodze aktu prawnego stanowiłoby kluczowy element reagowania Unii, Służba Prawna Rady proponuje powierzenie Radzie uprawnień wykonawczych w celu stwierdzenia istnienia takiego wymuszenia ekonomicznego. Alternatywnie można by przewidzieć przeprowadzenie przez Komisję uprzednich obowiązkowych konsultacji z Radą lub jej zaangażowania, podobnie do wcześniejszych mechanizmów.

⁵² Zob. decyzja Rady (UE) 2021/689 z dnia 29 kwietnia 2021 r. (Dz.U. L 149 z 30.4.2021, s. 2).

⁵³ Przypuszczalnie szczegóły ewentualnego rozstrzygnięcia sporu musiałyby co do zasady zostać uzgodnione we wspólnym instrumencie, czy to na mocy uzgodnień w zakresie instrumentu niewiążącego, ibid., czy też procedur określonych w art. 218 TFUE.

III. WNIOSEK

64. W związku z powyższym Służba Prawna Rady uważa, że:
- a) Ze względu na swój cel i treść wniosek wchodzi w zakres wspólnej polityki handlowej i może zostać przyjęty na podstawie art. 207 ust. 2 TFUE, z zastrzeżeniem następujących uwag.
 - b) Nałożenie autonomicznych ograniczeń na ochronę praw własności intelektualnej lub ich komercyjne wykorzystanie w stosunku do istniejących posiadaczy praw w odnośnym państwie trzecim wymaga wyjaśnienia w części normatywnej proponowanego instrumentu, zwłaszcza w odniesieniu do ochrony praw podstawowych, jako części zasadniczych elementów, które powinny stanowić ramy i wytyczne w wykonywaniu uprawnień wykonawczych.
 - c) Środki umożliwiające niewykonanie mających zastosowanie zobowiązań międzynarodowych oraz nałożenie ograniczeń w dostępie do programów badawczych finansowanych przez Unię lub wykluczenie z tych programów nie wchodzi w zakres wspólnej polityki handlowej i nie mogą zostać przyjęte na podstawie art. 207 ust. 2 TFUE. Działania w tej dziedzinie powinny być podejmowane w obrębie mających zastosowanie ram prawnych, za pomocą których realizowana jest polityka Unii w zakresie badań naukowych.
 - d) Środki umożliwiające wskazanie podmiotów gospodarczych powiązanych lub związanych z rządem państwa trzeciego wchodzi w zakres wspólnej polityki handlowej i mogą zostać przyjęte na podstawie art. 207 ust. 2 TFUE. Tekst wniosku musi jednak zostać doprecyzowany, aby lepiej spełnić wymóg konkretnego powiązania z handlem międzynarodowym, jako część zasadniczych elementów, które powinny stanowić ramy i wytyczne w wykonywaniu uprawnień wykonawczych.

- e) Z uwagi na wpływ na stosunki między Unią a odnośnym państwem trzecim oraz mając na uwadze wynikające z Traktatów uprawnienia Rady w odniesieniu do działań zewnętrznych UE, Rada powinna być zaangażowana w stwierdzanie istnienia wymuszenia ekonomicznego ze strony państwa trzeciego.
- f) Takie zaangażowanie Rady mogłoby zostać osiągnięte poprzez powierzenie jej uprawnień wykonawczych zgodnie z art. 291 ust. 2 TFUE, które byłyby wykonywane na wniosek Komisji, lub w drodze uprzednich obowiązkowych konsultacji prowadzonych przez Komisję z Radą lub w drodze zaangażowania Rady w prace przez Komisję.
-