



Bruxelles, 30 august 2022
(OR. en)

11943/22

LIMITE

JUR 561
POLCOM 104
COMER 99
IA 127
CODEC 1230

**Dosar interinstituțional:
2021/0406(COD)**

AVIZUL SERVICIULUI JURIDIC¹

Sursă:	Serviciul juridic
Destinatar:	Grupul de lucru pentru chestiuni comerciale
Subiect:	Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind protejarea Uniunii și a statelor membre ale acesteia împotriva constrângerilor economice exercitate de țările terțe – teme juridic și aspecte instituționale

I. INTRODUCERE

1. La 10 decembrie 2021, Comisia a prezentat o propunere de regulament privind protejarea Uniunii și a statelor membre ale acesteia împotriva constrângerilor economice exercitate de țările terțe (denumită în continuare „propunerea”)².

¹ Prezentul document conține consultanță juridică care este protejată conform articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei și care nu este pusă la dispoziția publicului de către Consiliul Uniunii Europene. Consiliul își rezervă toate drepturile legale în privința publicării neautorizate.

² Documentul 14943/21.

2. Această propunere a fost prezentată și discutată în cadrul Grupului de lucru pentru chestiuni comerciale la 9 decembrie 2021, 12 ianuarie 2022, 25 ianuarie 2022, 2 februarie 2022, 15 februarie 2022, 2 martie 2022, 8 martie 2022, 15 martie 2022, 5 aprilie 2022, 27 aprilie 2022 și 3 mai 2022. La 17 mai 2022, 1 iunie 2022 și 9 iunie 2022, Grupul de lucru pentru chestiuni comerciale a discutat o propunere de compromis prezentată de președinție³. La 28 iunie 2022 și 5 iulie 2022, Grupul de lucru pentru chestiuni comerciale a discutat cea de a doua propunere de compromis prezentată de președinție⁴.
3. În cursul discuțiilor, s-au formulat întrebări cu privire la temeiul juridic propus de Comisie, la aspectele instituționale ale mecanismului decizional propus și la compatibilitatea propunerii cu dreptul internațional și cu normele OMC.
4. În cadrul reuniunilor sale din 27 aprilie și 17 mai 2022, reprezentantul Serviciului juridic al Consiliului (SJC) și-a prezentat avizul juridic privind temeiul juridic și aspectele instituționale ale propunerii. La cererea Grupului de lucru pentru chestiuni comerciale, prezentul document detaliază în scris câteva dintre punctele prezentate verbal.

II. ANALIZA JURIDICĂ

5. Prezentul aviz va examina mai întâi dacă articolul 207 alineatul (2) din TFUE este temeiul juridic corect pentru propunere (A), iar apoi va analiza aspectele instituționale ale acesteia (B).

³ Documentul WK 6814/2022.

⁴ Documentul WK 9206/2022.

A. TEMEIUL JURIDIC

i) *Finalitatea și conținutul propunerii*

6. Alegerea temeiului juridic corect al unui act al Uniunii trebuie să fie făcută conform unor criterii obiective care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează, în special, finalitatea și conținutul măsurii⁵.
7. În conformitate cu jurisprudența constantă, alegerea temeiului juridic corect impune identificarea finalității sau a componentei principale sau preponderente a unei măsuri. În cazul în care o măsură urmărește o dublă finalitate sau are două componente și în cazul în care una dintre aceste finalități sau componente poate fi identificată ca fiind principală, iar cealaltă nu este decât accesorie, măsura trebuie să aibă un temei juridic unic, și anume temeiul impus de finalitatea sau de componenta principală ori preponderentă. Pe de altă parte, dacă o măsură urmărește simultan mai multe obiective sau are mai multe componente care sunt legate în mod indisolubil, fără ca vreuna să fie accesorie în raport cu cealaltă, o astfel de măsură va trebui să se bazeze, în mod excepțional, pe diferitele temeiuri juridice corespunzătoare. Cu toate acestea, Curtea a statuat, de asemenea, că utilizarea unor temeiuri juridice duble sau multiple nu este posibilă atunci când procedurile prevăzute pentru fiecare temei juridic sunt incompatibile⁶.

⁵ Hotărârea din 26 martie 1987, Comisia/Consiliul, cauza 45/86, EU:C:1987:163, punctul 11; Hotărârea din 11 iunie 1991, Comisia/Consiliul, C-300/89, EU:C:1991:244, punctul 10; Avizul 2/00 („Protocolul de la Cartagena privind biosecuritatea”) din 6 decembrie 2001, EU:C:2001:664, punctul 22; Hotărârea din 22 octombrie 2013, Comisia/Consiliul, C-137/12, EU:C:2013:675, punctul 10; Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul, C-263/14, EU:C:2016:435, punctul 43; Hotărârea din 2 septembrie 2021, Comisia/Consiliul („Acordul cu Armenia”), C-180/20, EU:C:2021:658, punctul 32 și Hotărârea din 4 septembrie 2018, Comisia/Consiliul („Acordul cu Kazahstanul”), C-244/17, EU:C:2018:662, punctul 36.

⁶ A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 19 iulie 2012, Parlamentul European/Consiliul, C-130/10, EU:C:2012:472, punctele 43-45 și jurisprudența citată la punctele respective.

8. Potrivit expunerii de motive, scopul propunerii este *„de a proteja interesele Uniunii și ale statelor membre ale acesteia, permițând Uniunii să adopte măsuri de răspuns la constrângerile economice”*, în concordanță cu valorile și interesele pe care, astfel cum se amintește în considerentele 1-3, Uniunea le susține și le promovează în relațiile sale cu restul comunității internaționale, în conformitate cu articolul 3 alineatul (5) din TUE, și cu principiile care ar trebui să stea la baza acțiunii Uniunii pe scena internațională în conformitate cu articolul 21 alineatul (1) din TUE, inclusiv respectarea principiilor Cartei ONU și a dreptului internațional, în special dezvoltarea de relații de prietenie între națiuni bazate pe respectarea principiului egalității în drepturi. În conformitate cu considerentul 5, *„[e]ste de dorit ca Uniunea să contribuie la crearea, dezvoltarea și clarificarea cadrelor internaționale pentru prevenirea și eliminarea situațiilor de constrângere economică”*.
9. Propunerea stabilește norme și proceduri pentru *„a asigura protecția eficace a intereselor Uniunii și ale statelor membre ale acesteia în cazul în care o țară terță urmărește să constrângă, prin măsuri care afectează comerțul sau investițiile, Uniunea sau un stat membru să adopte sau să se abțină de la adoptarea unui anumit act”*. Regulamentul urmărește să asigure un răspuns eficace, eficient și rapid al Uniunii *„cu obiectivul de a descuraja sau de a determina țara terță să se abțină de la astfel de acțiuni, permițând în același timp Uniunii, în ultimă instanță, să contracareze astfel de acțiuni”* (articolul 1, considerentul 7).
10. Constrângerea economică este definită drept intervenția unei țări terțe în opțiunile suverane legitime ale Uniunii sau ale unui stat membru prin aplicarea sau amenințarea de a aplica măsuri care afectează comerțul sau investițiile cu scopul de a împiedica sau de a obține încetarea, modificarea sau adoptarea unui anumit act [articolul 2 alineatul (1) și considerentul 11].
11. În urma unei examinări a măsurilor țărilor terțe, *„Comisia adoptă o decizie prin care stabilește dacă măsura țării terțe în cauză îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 2 alineatul (1)”* și *„notifică decizia sa țării terțe în cauză și îi solicită să înceteze constrângerea economică și, după caz, să repare prejudiciul suferit de Uniune sau de statele membre ale acesteia”*⁷ (articolul 4).

⁷ Dispoziția precizează, de asemenea, că Comisia *„acționează cu promptitudine”* și poate invita țara terță în cauză să își prezinte observațiile înainte de adoptarea deciziei sale.

12. Ulterior, Comisia trebuie să exploreze opțiunile posibile împreună cu țara terță în cauză în vederea obținerii încetării constrângerii economice, opțiuni care includ, într-un mod neexhaustiv, negocieri directe, mediere, conciliere sau bune oficii, sesizarea instanțelor internaționale în vederea arbitrării problemei în cauză sau aducerea în discuție a problemei în cadrul oricărui forum internațional relevant (articolul 5). De asemenea, Comisia se consultă și cooperează cu alte țări terțe afectate de aceleași măsuri de constrângere economică sau de măsuri similare de constrângere economică sau cu orice țară terță interesată (articolul 6).
13. În cazul în care acțiunile de mai sus nu duc la încetarea constrângerii economice și la repararea prejudiciului cauzat Uniunii sau unui stat membru și *„sunt necesare acțiuni pentru a proteja interesele și drepturile Uniunii și ale statelor membre ale acesteia în cazul particular respectiv”*, iar acțiunea *„este în interesul Uniunii”*, Comisia adoptă un act de punere în aplicare în conformitate cu procedura de examinare prin care stabilește răspunsul Uniunii din gama de măsuri prevăzute în anexa I la propunere [articolul 7 alineatul (1)].
14. În conformitate cu anexa I⁸ și cu considerentul 10, măsurile enumerate se referă la comerțul cu mărfuri, achizițiile publice internaționale, comerțul cu servicii, investițiile străine directe, aspectele legate de comerț ale drepturilor de proprietate intelectuală, serviciile financiare, cum ar fi activitățile bancare, de asigurări, accesul la piețele de capital ale Uniunii și alte activități de servicii financiare, precum și accesul la programele de cercetare finanțate de Uniune sau excluderea de la programele de cercetare finanțate de Uniune. Toate acestea pot lua forma fie a unor măsuri care constituie o neîndeplinire a obligațiilor internaționale aplicabile, cu alte cuvinte contramăsuri permise, fie a unor măsuri autonome care sunt în concordanță cu obligațiile internaționale ale Uniunii.

⁸ Documentul 14943/21 ADD 1.

15. Măsurile prevăzute în anexa I se pot aplica, de asemenea, unei persoane fizice sau juridice, desemnate de Comisie, care „are legături cu guvernul țării terțe în cauză” [articolul 8 alineatul (2) litera (a)] sau care „are legături cu guvernul țării terțe în cauză și, în plus, a provocat sau a fost implicată în constrângerea economică sau a avut legătură cu aceasta” [articolul 8 alineatul (2) litera (b)]. În plus, în ceea ce privește această din urmă categorie, propunerea stabilește dreptul „persoanel[or] fizice sau juridice din Uniune” de a recupera „orice prejudiciu care le este cauzat de măsurile de constrângere economică până la nivelul contribuției persoanelor desemnate la astfel de măsuri de constrângere economică” [articolul 8 alineatul (1) litera (b)].

ii) Politica comercială comună

16. Propunerea Comisiei se bazează pe articolul 207 alineatul (2) din TFUE, care prevede că Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă măsurile care definesc cadrul în care este pusă în aplicare politica comercială comună.
17. Articolul 207 alineatul (1), care este inclus în partea a cincea titlul II din TFUE, prevede că: „*Politica comercială comună se întemeiază pe principii uniforme, în special în ceea ce privește modificările tarifare, încheierea de acorduri tarifare și comerciale privind schimburile de mărfuri și servicii și aspectele comerciale ale proprietății intelectuale, investițiile străine directe, uniformizarea măsurilor de liberalizare, politica exporturilor, precum și măsurile de protecție comercială, printre care și cele care se adoptă în caz de dumping și de subvenții. Politica comercială comună se desfășoară în cadrul principiilor și al obiectivelor acțiunii externe a Uniunii.*”

18. Politica comercială comună nu se limitează la măsurile destinate să faciliteze (să liberalizeze sau să promoveze) comerțul cu state terțe, ci poate cuprinde măsuri care reglementează restricțiile comerciale⁹. În ceea ce privește reglementarea comerțului, politica comercială comună nu se limitează nici la măsurile care urmăresc obiective pur comerciale: dimpotrivă, aceasta poate ține seama de obiectivele mai ample ale acțiunii externe a Uniunii¹⁰.
19. În plus, în conformitate cu articolul 21 alineatul (3) din TUE, „*Uniunea respectă principiile și urmărește obiectivele prevăzute la alineatele (1) și (2) în elaborarea și aplicarea acțiunii sale externe în diferitele domenii reglementate în prezentul titlu și în partea a cincea din [TFUE], precum și a aspectelor externe ale celorlalte politici ale sale*”. Curtea de Justiție a statuat că politica comercială comună „se înscrie în «acțiunea externă a Uniunii»” și, prin urmare, „se referă la schimburile comerciale cu statele terțe”¹¹.
20. De asemenea, potrivit unei jurisprudențe constante, „*simpla împrejurare că un act al Uniunii [...] este susceptibil să aibă anumite efecte asupra schimburilor comerciale cu unul sau mai multe state terțe nu este suficientă pentru a se concluziona că acest act trebuie inclus în categoria celor care țin de politica comercială comună*”. „*[U]n act al Uniunii ține de această politică dacă privește în mod specific aceste schimburi prin aceea că este destinat în esență să le promoveze, să le faciliteze sau să le reglementeze și are efecte directe și imediate asupra acestora*”¹² (sublinierea noastră).

⁹ Astfel cum a afirmat Curtea de Justiție: „o măsură de interzicere a exporturilor de dispozitive ilicite către Uniune urmărește să protejeze interesul global al acesteia din urmă și face parte, prin însăși esența sa, din domeniul politicii comerciale comune” (Hotărârea din 22 octombrie 2013, Comisia/Consiliul, C-137/12, EU:C:2013:675, punctul 69 și jurisprudența citată). A se vedea, de asemenea, avizul Serviciului juridic al Consiliului din 31 martie 2017, documentul 7885/17, punctul 13 și jurisprudența menționată în nota de subsol.

¹⁰ *Ibidem*, punctele 14 și 15. Avizul Serviciului juridic al Consiliului din 23 martie 2018, documentul 7334/1/18 REV 1, punctele 20 și 21.

¹¹ Avizul Curții de Justiție din 16 mai 2017, Avizul 2/15 („Acordul de liber schimb cu Republica Singapore”), EU:C:2017:376, punctul 35.

¹² *Ibidem*, punctul 36 și jurisprudența citată, în special Hotărârea din 18 iulie 2013, Daiichi Sankyo și Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, EU:C:2013:520, punctele 50 și 52. A se vedea, de asemenea, C-137/12, *ibidem*, punctul 58; Avizul 2/15, *ibidem*, punctul 37, Avizul Curții de Justiție din 14 februarie 2017, Avizul 3/15 („Tratatul de la Marrakech”), EU:C:2017:114, punctul 61.

21. Obiectivele declarate ale instrumentului propus, și anume apărarea valorilor, a intereselor fundamentale, a securității, a independenței și a integrității Uniunii, precum și consolidarea și sprijinirea statului de drept și a principiilor dreptului internațional, corespund obiectivelor stabilite la articolul 21 alineatul (2) literele (a) și (b) din TUE, pe care Uniunea este obligată să le urmărească în contextul acțiunii sale externe, inclusiv, prin urmare, în cadrul politicii comerciale comune¹³.

Cu toate acestea, trebuie să se determine dacă instrumentul propus urmărește să promoveze, să faciliteze sau să reglementeze schimburile comerciale și dacă are efecte directe și imediate asupra acestora, în conformitate cu standardul stabilit de Curte în jurisprudența sa menționată mai sus (a se vedea punctul 20 de mai sus).

iii) Examinarea unora dintre măsurile propuse în raport cu politica comercială comună

22. În ceea ce privește majoritatea măsurilor care figurează în anexa I la propunere, acestea fie sunt prevăzute în mod expres la articolul 207 alineatul (1) din TFUE¹⁴, fie s-a stabilit în mod clar că măsurile respective intră sub incidența politicii comerciale comune¹⁵. Prin urmare, chiar dacă se poate stabili că principalul obiectiv al conținutului normativ al propunerii intră sub incidența politicii comerciale comune, trei categorii de măsuri propuse necesită, în opinia Serviciului juridic al Consiliului, o examinare suplimentară înainte de a se putea stabili dacă acestea pot face parte din cadrul propus adoptat în temeiul articolului 207 alineatul (2) din TFUE.

¹³ Aceste obiective sunt, de asemenea, susținute de articolul 3 alineatul (5) din TUE, potrivit căruia „[î]n relațiile sale cu restul comunității internaționale, Uniunea își afirmă și promovează valorile și interesele și contribuie la protecția cetățenilor săi. Aceasta contribuie la [...] comerțul liber și echitabil, [...] precum și la respectarea strictă și dezvoltarea dreptului internațional [...]”.

¹⁴ Acest lucru este valabil pentru măsurile prevăzute la literele (a), (b), (c), (e), (f), (g) și (i).

¹⁵ Acest lucru este valabil pentru măsurile prevăzute la literele (d), (j) și (k). În ceea ce privește accesul pe piețele de achiziții publice ale Uniunii pentru bunuri și servicii din țări terțe, a se vedea avizul Serviciului juridic al Consiliului din 6 decembrie 2012, documentul 17407/12. În ceea ce privește restricțiile privind înregistrările și autorizațiile în temeiul legislației privind produsele chimice sau al legislației din domeniul sanitar și fitosanitar care constituie măsuri legate de accesul pe piață, a se vedea Avizul 2/15, *ibidem*, punctul 44.

23. Aceste trei categorii de măsuri sunt: în primul rând, neîndeplinirea¹⁶ obligațiilor internaționale aplicabile privind aspectele legate de comerț ale drepturilor de proprietate intelectuală și impunerea de restricții privind protecția acestor drepturi de proprietate intelectuală sau exploatarea lor comercială, în raport cu titularii de drepturi care sunt resortisanți ai țării terțe în cauză [litera (h)]; în al doilea rând, neîndeplinirea obligațiilor internaționale aplicabile și impunerea de restricții privind accesul la programele de cercetare finanțate de Uniune sau excluderea de la programele de cercetare finanțate de Uniune [litera (l)] și, în al treilea rând, măsurile prin care se desemnează persoanele fizice sau juridice care au legături cu guvernul țării terțe în cauză și persoanele care, „în plus, a[u] provocat sau a[u] fost implicat[e] în constrângerea economică sau a[u] avut legătură cu aceasta” (articolul 8), inclusiv dreptul operatorilor din Uniune afectați de măsurile țării terțe de a solicita despăgubiri de la persoanele desemnate.
24. În primul rând, în ceea ce privește măsurile referitoare la aspectele legate de comerț ale drepturilor de proprietate intelectuală¹⁷, Curtea de Justiție a statuat în avizul său referitor la Acordul UE-Singapore că „standarde[le] de protecție a drepturilor de proprietate intelectuală care prezintă o anumită omogenitate [între operatorii din UE și dintr-o țară terță în cauză] [...] contribuie la participarea [antreprenorilor din UE și dintr-o țară terță în cauză] în condiții de egalitate la liberul schimb de mărfuri și servicii”¹⁸ și a concluzionat „că, în lumina locului esențial [...] pe care îl ocupă drepturile de proprietate intelectuală în schimburile de mărfuri și de servicii în general și în combaterea comerțului ilicit în special, dispozițiile capitolului 11 din acordul preconizat sunt de natură să aibă efecte directe și imediate asupra schimburilor comerciale dintre Uniune și Republica Singapore”¹⁹.

¹⁶ În anexă se face referire la „suspendarea obligațiilor internaționale aplicabile”, care nu este un termen corect și, în orice caz, nu ar putea fi decisă în conformitate cu procedura propusă. Suspendarea unui acord internațional între Uniune și o țară terță sau a unor părți ale acestuia este posibilă numai în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 218 alineatul (9) din TFUE sau în temeiul unei proceduri convenite în conformitate cu articolul 218 alineatul (7) din TFUE.

¹⁷ Ar trebui remarcat faptul că măsurile propuse la acest punct au un domeniu de aplicare mai larg decât măsurile prevăzute la articolul 5 litera (a) punctul (bb) din Regulamentul (UE) 2015/1843 privind adoptarea procedurilor Uniunii în domeniul politicii comerciale comune în vederea asigurării exercitării de către Uniune a drepturilor care îi sunt conferite de normele comerțului internațional, în special de cele instituite sub egida Organizației Mondiale a Comerțului (JO L 272, 16.10.2015), care se limitează la drepturile de proprietate intelectuală acordate de o instituție sau de o agenție a Uniunii ce sunt valabile în întreaga Uniune.

¹⁸ Avizul 2/15, punctele 122 și 123.

¹⁹ *Ibidem*, punctul 127.

25. Dispozițiile relevante ale acordului menționat anterior constituie un exemplu de obligații internaționale aplicabile pe care, în temeiul propunerii, Uniunea ar putea decide să nu le îndeplinească cu titlu de contramăsură în cazul în care țara în cauză refuză să se abțină de la exercitarea constrângerii economice. Prin urmare, astfel de măsuri ar avea, în principiu, și efecte directe și imediate asupra schimburilor comerciale dintre Uniune și țara terță în cauză, astfel cum se arată în jurisprudența menționată mai sus (a se vedea punctul 20), în sensul că s-ar „înscri[e] în cadrul liberalizării respectivelor schimburi, în măsura în care sunt parte integrantă din sistemul OMC”, deși cu intenția de a restricționa comerțul, iar nu de a-l facilita²⁰.
26. Totuși, această concluzie nu se poate aplica în ceea ce privește măsurile care constituie o neîndeplinire a obligațiilor privind protecția drepturilor de proprietate intelectuală sau exploatarea lor comercială în contextul unui acord care nu are legătură cu comerțul, cum ar fi, de exemplu, Tratatul de la Marrakesh, care facilitează accesul la operele publicate al persoanelor nevăzătoare, cu deficiențe de vedere sau cu dificultăți de citire a materialelor imprimare²¹. O suspendare a obligațiilor care decurg din acordurile care nu au legătură cu comerțul „ar conduce la extinderea excesivă a domeniului politicii comerciale comune, legând această politică de norme care nu prezintă nicio legătură specifică cu schimburile comerciale internaționale”²².

²⁰ A se vedea Avizul 3/15, *ibidem*, punctul 79.

²¹ Adoptat la 27 iunie 2013 de Organizația Mondială a Proprietății Intelectuale (OMPI) și cu privire la care Curtea a statuat în Avizul 3/15 că nu intră sub incidența politicii comerciale comune.

²² Avizul 3/15, *ibidem*, punctul 85. Din acest motiv, Curtea a respins afirmația Comisiei potrivit căreia numai drepturile morale sunt excluse din conceptul de aspecte comerciale ale proprietății intelectuale.

27. În plus, impunerea unor restricții autonome privind protecția drepturilor de proprietate intelectuală sau exploatarea lor economică în raport cu titularii de drepturi existenți din țara terță în cauză ridică problema unui posibil conflict cu dreptul internațional al drepturilor omului sau cu Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”). Faptul că restricțiile sunt limitate la aspectele legate de comerț ale proprietății intelectuale înseamnă că retragerea protecției fie va împiedica, fie va limita capacitatea titularului de drepturi de a obține beneficii materiale de pe urma obiectului protejat. Nu se poate exclude o intervenție a Uniunii în ceea ce privește drepturile de proprietate intelectuală, protejate ca parte a dreptului fundamental de proprietate [articolul 17 alineatul (1) din cartă și normele internaționale echivalente²³].

Prin urmare, va fi necesară o examinare atentă la nivelul actului de punere în aplicare pentru a se asigura că restricția referitoare la titularii de drepturi existenți este limitată la exercitarea drepturilor, respectă substanța acestor drepturi și principiul proporționalității, în sensul că este necesară și răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune [articolul 52 alineatul (1) din cartă].

28. Sub rezerva considerațiilor de mai sus, care ar trebui clarificate în mod corespunzător în partea dispozitivă a propunerii ca parte a elementelor esențiale care ar trebui să structureze și să ghideze exercitarea competențelor de executare, măsurile menționate la litera (h) din anexa I la propunere pot fi adoptate în temeiul articolului 207 alineatul (2) din TFUE.

²³ A se vedea, de asemenea, articolul 27 din Declarația universală a drepturilor omului, precum și articolul 15 alineatul (1) litera (c) din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale.

29. În al doilea rând, în ceea ce privește măsurile legate de accesul la programele de cercetare finanțate de Uniune, Serviciul juridic al Consiliului amintește că normele care reglementează programele de cercetare ale Uniunii constituie activități ale Uniunii desfășurate în conformitate cu tratatele în domeniul cercetării și dezvoltării tehnologice care, potrivit articolului 179 alineatul (3) din TFUE, trebuie să fie decise și puse în aplicare în conformitate cu dispozițiile titlului XIX din TFUE²⁴.

Printre acestea pot figura norme referitoare la restricțiile privind accesul la programele de cercetare ale Uniunii sau excluderea de la programele de cercetare ale Uniunii a unor țări terțe sau a unor entități stabilite în țări terțe sau controlate de entități din țări terțe²⁵. Articolul 186 din TFUE precizează, de asemenea, că, la punerea în aplicare a programului-cadru multianual, Uniunea „*poate să prevadă cooperarea în materie de cercetare, de dezvoltare tehnologică și demonstrativă a Uniunii cu țări terțe sau cu organizații internaționale*” și că „*[c]ondițiile acestei cooperări pot face obiectul unor acorduri între Uniune și terțele părți în cauză*”.

²⁴ Regulamentul (UE) 2021/695 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 aprilie 2021 de instituire a programului-cadru pentru cercetare și inovare Orizont Europa, de stabilire a normelor sale de participare și de diseminare și de abrogare a Regulamentelor (UE) nr. 1290/2013 și (UE) nr. 1291/2013 (JO L 170, 12.5.2021, p. 1) („Regulamentul privind programul Orizont Europa”) a fost adoptat în baza următoarelor temeuri juridice: articolul 173 alineatul (3), articolul 182 alineatul (1), articolul 183 și articolul 188 al doilea paragraf din TFUE.

²⁵ De exemplu, articolul 22 alineatul (5) din Regulamentul privind programul Orizont Europa, programul-cadru de cercetare din actualul cadru financiar multianual, prevede că „*[p]entru acțiunile legate de activele strategice, interesele, autonomia sau securitatea Uniunii, programul de lucru poate prevedea că participarea poate fi limitată la entități juridice stabilite numai în statele membre sau la entități juridice stabilite în anumite țări asociate sau în alte țări terțe, în plus față de statele membre. Orice limitare a participării entităților juridice stabilite în țări asociate care sunt membre ale SEE este în conformitate cu clauzele și condițiile din Acordul privind Spațiul Economic European. Din motive excepționale și justificate în mod corespunzător, în scopul de a garanta protecția intereselor strategice ale Uniunii și ale statelor sale membre, programul de lucru poate să excludă, de asemenea, participarea la cereri de propuneri individuale a entităților juridice stabilite în Uniune sau în țări asociate controlate direct sau indirect de către țări terțe care nu sunt asociate sau de către entități juridice din țări terțe care nu sunt asociate sau să permită participarea acestora numai în anumite condiții prevăzute în programul de lucru*”.

Propunerea nu explică în ce mod această măsură ar putea avea legătură cu comerțul și pe ce bază a fost inclusă în catalogul de posibile măsuri. De asemenea, aceasta nu conține precizări cu privire la programele de cercetare existente în cauză.

30. Reiese că nici neîndeplinirea obligațiilor internaționale aplicabile pe care Uniunea și le-a asumat în domeniul cercetării, nici impunerea unei restricții autonome privind accesul la programele de cercetare ale Uniunii nu pot fi considerate ca fiind legate în mod specific de comerțul internațional, chiar dacă sunt privite în contextul relațiilor comerciale cu țara terță în cauză.

Deși astfel de măsuri ar putea fi de natură să forțeze țara terță să elimine măsurile sale coercitive legate de comerț și, prin urmare, să restabilească în cele din urmă schimburile comerciale, efectele unor astfel de măsuri asupra comerțului nu ar fi directe și imediate, astfel cum s-a stabilit în jurisprudența menționată mai sus (a se vedea punctul 20), ci indirecte și îndepărtate. În plus, acceptarea unor astfel de măsuri ca intrând în domeniul de aplicare al politicii comerciale comune ar putea fi considerată ca „[ducând] *la extinderea excesivă a domeniului politicii comerciale comune, legând această politică de norme care nu prezintă nicio legătură specifică cu schimburile comerciale internaționale*”²⁶ și ar risca să înlăture efectul util al dispozițiilor relevante din tratat referitoare la alte competențe ale Uniunii (în speță, în domeniul cercetării și al dezvoltării tehnologice)²⁷.

31. Prin urmare, măsurile menționate la litera (l) din anexa I la propunere nu pot fi adoptate în temeiul articolului 207 alineatul (2) din TFUE și această literă ar trebui eliminată din anexă.
32. În același timp, măsuri precum cele propuse în anexa I litera (l) ar putea fi adoptate de Uniune în conformitate cu normele și procedurile aplicabile care reglementează participarea la programele de cercetare ale Uniunii.

²⁶ Avizul 3/15, *ibidem*, punctul 85.

²⁷ A se vedea, de asemenea, Avizul Curții de Justiție din 6 decembrie 2001, Avizul 2/00 („Protocolul de la Cartagena privind biosecuritatea”), EU:C:2001:664, punctul 40, din care reiese clar că politica comercială comună nu are prioritate față de alte domenii de competență ale Uniunii.

Articolul 7 alineatul (1) din propunere se referă deja la alte cadre posibile în care ar putea fi luate măsuri de răspuns²⁸. Acest lucru ar putea fi relevant și pentru suspendarea sau încetarea participării la programele de cercetare²⁹ sau pentru suspendarea cooperării bilaterale cu țări terțe în domeniul cercetării. Diferitele tipuri de măsuri de răspuns care pot fi luate pe baza dispozițiilor relevante ale cadrului juridic actual al Uniunii în domeniul cercetării ar putea fi exemplificate în considerente.

²⁸ Propunerea nu explică ce tip de acțiune are în vedere Comisia în temeiul acestei dispoziții. Cu toate acestea, din comunicarea sa privind măsurile de competență Comisiei pe care Comisia le poate adopta atunci când stabilește, în temeiul regulamentului propus, că Uniunea trebuie să adopte măsuri de răspuns pentru a contracara o măsură de constrângere economică adoptată de o țară terță [COM(2021) 774 final], rezultă că aceasta ia în considerare următoarele tipuri de acțiuni: posibilitatea de a nu emite noi angajamente financiare ale Uniunii pentru programe sau fonduri în condițiile procedurii relevante de execuție bugetară; posibilitatea de a se opune unor noi operațiuni de finanțare, în cazul în care acest lucru este permis în conformitate cu acordul dintre Uniune, reprezentată de Comisie, și o entitate însărcinată cu gestionarea indirectă a unui program; posibilitatea de a nu propune o nouă asistență macrofinanciară țării terțe în cauză în temeiul articolelor 209, 212 și 213 din TFUE și de a suspenda sau anula plățile aferente operațiunilor în curs, în conformitate cu acordurile aplicabile; posibilitatea de a suspenda sau a denunța, în cazul în care acest lucru este permis, orice acord de contribuție sau de garantare între Comisie în numele Uniunii și entitățile însărcinate cu execuția care sunt afiliate unei țări terțe în cauză sau unei persoane desemnate; măsuri adecvate, inclusiv suspendarea acțiunilor finanțate în temeiul Regulamentului (UE) 2021/947 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iunie 2021 de instituire a Instrumentului de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională - „Europa globală” sau în temeiul Regulamentului (UE) 2021/1529 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 septembrie 2021 de instituire a Instrumentului de asistență pentru preaderare (IPA III) sau al instrumentelor care le succed. De asemenea, aceasta ia în considerare următoarele măsuri privind finanțarea de către Banca Europeană de Investiții sau Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare: posibilitatea de a adopta avize nefavorabile privind cererile de finanțare adresate Băncii Europene de Investiții și posibilitatea de a recomanda directorului Consiliului de administrație al Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare care reprezintă Uniunea să voteze împotriva aprobării finanțării.

²⁹ De exemplu, la 3 martie 2022, Comisia a declarat că, în urma agresiunii militare ruse, a decis să suspende pregătirile privind acordul de grant pentru patru proiecte din cadrul programului Orizont Europa care implică cinci organizații de cercetare ruse. Semnarea oricăror noi contracte a fost suspendată până la noi dispoziții. De asemenea, Comisia a decis să suspende orice plată către entitățile ruse în temeiul contractelor existente.
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/STATEMENT_22_1528]

33. În al treilea rând, în ceea ce privește articolul 8 din propunere, care prevede posibilitatea de a adopta măsuri cu aplicare individuală și creează un drept de a solicita despăgubiri, este mai întâi important să se abordeze preocupările exprimate de unele delegații referitoare la posibila suprapunere cu măsurile restrictive adoptate în cadrul punerii în aplicare de către Uniune a politicii sale externe și de securitate comune (PESC).
34. Faptul că anumite dispoziții se aseamănă cu normele pe care Uniunea este autorizată să le adopte în cadrul punerii în aplicare a PESC nu exclude, în sine, adoptarea unor măsuri similare în cadrul punerii în aplicare a unei alte politici a Uniunii, cu condiția ca adoptarea unor astfel de măsuri să respecte limitele competențelor conferite Uniunii în respectivul domeniu de politică și să respecte așa-numita „clauză de neafectare”, și anume să *„nu aduc[ă] atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute în tratate în vederea exercitării competențelor Uniunii”* în temeiul titlului V capitolul 2 din TUE, și anume în cadrul PESC articolul 40 al doilea paragraf din TUE.

35. Având în vedere dispozițiile articolului 29 din TUE³⁰ și alte dispoziții specifice referitoare la PESC, Curtea de Justiție a confirmat în mod expres că Consiliul are competența de a adopta decizii „*de natură să modifice direct situația [...] particularilor*”. Curtea de Justiție a statuat că: „*Noțiunea «poziția Uniunii» se pretează [...] la o interpretare largă, astfel încât [...] pot fi adoptate, în temeiul articolului 29 TUE, printre altele, nu numai acte cu caracter programatic sau simple declarații de intenție, ci și decizii care prevăd măsuri de natură să modifice direct situația juridică a particularilor. Această împrejurare este de altfel confirmată de modul de redactare a articolului 275 al doilea paragraf TFUE*”³¹³².

Articolul 275 din TFUE se referă la controlul legalității „*deciziilor care prevăd măsuri restrictive împotriva persoanelor fizice sau juridice adoptate de Consiliu în temeiul titlului V capitolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană*”.

36. Este evident faptul că o astfel de putere de apreciere largă nu reiese din modul de redactare a articolelor 206 și 207 din TFUE. Prin urmare, trebuie să se examineze dacă măsurile stipulate la articolul 8 din propunere prezintă legătura specifică necesară cu schimburile comerciale internaționale, după cum se prevede în jurisprudența Curții (a se vedea punctul 20 de mai sus) și, astfel, dacă acestea ar putea fi adoptate în baza temeiului juridic propus.

³⁰ În conformitate cu articolul 29 din TUE, „*Consiliul adoptă decizii care definesc poziția Uniunii într-o anumită chestiune de natură geografică sau tematică*”.

³¹ Hotărârea din 27 februarie 2014, Ahmed Ezz/Consiliul și Comisia, T-256/11, EU:T:2014:93, punctul 42, confirmată în recurs, C-220/14 P, EU:C:2015:147.

³² A se vedea, de asemenea, Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 88: „*Reiese din articolele 24 și 29 TUE că, în general, Consiliul este competent să definească, hotărând în unanimitate, obiectul măsurilor restrictive pe care Uniunea le adoptă în domeniul PESC. Având în vedere întinderea vastă a scopurilor și a obiectivelor PESC, astfel cum sunt exprimate la articolul 3 alineatul (5) TUE și la articolul 21 TUE, precum și în dispozițiile specifice referitoare la PESC, în special articolele 23 și 24 TUE, Consiliul dispune de o largă putere de apreciere în definirea acestui obiect.*”

37. Modul de formulare a criteriilor de desemnare de la articolul 8 din propunere, care se referă la persoanele fizice și juridice „care au legături cu guvernul țării terțe în cauză”, este deschis și foarte larg. În temeiul unui astfel de criteriu, ar fi posibilă desemnarea oricărei persoane fizice sau juridice, inclusiv a celor care nu sunt implicate în comerțul dintre Uniune și țara terță în cauză sau în nicio activitate economică specifică în acest sens, de exemplu, funcționari guvernamentali sau miniștri. În opinia Serviciului juridic al Consiliului, legătura dintre comerț și măsurile prin care se desemnează o persoană fizică sau juridică aflată într-o poziție de influență și care ar putea, prin urmare, teoretic, prin exercitarea unei astfel de influențe, să obțină eliminarea măsurilor de constrângere economică luate de țara terță în cauză este prea slabă pentru a îndeplini standardul necesar al unei legături specifice cu schimburile comerciale stabilit de Curte. Deși este posibil să se susțină că o astfel de măsură ar urmări să promoveze, să faciliteze sau să reglementeze schimburile comerciale, pare aproape imposibil să se concluzioneze că măsura respectivă ar avea „efecte directe și imediate asupra schimburilor comerciale” dintre Uniune și țara terță în cauză, astfel cum impune jurisprudența (a se vedea punctul 20 de mai sus). Cel mult, efectele ar fi doar potențiale, condiționate de exercitarea cu succes a influenței asupra guvernului țării terțe și, prin urmare, indirecte și îndepărtate³³.

³³ Cu toate acestea, ar fi posibil ca aceste persoane să fie desemnate în vederea atingerii aceluiași obiective, ca parte a PESCE, pe baza actelor adoptate în temeiul articolului 29 din TUE și al articolului 215 din TFUE.

38. Situația ar fi diferită în cazul măsurilor adoptate împotriva operatorilor economici care au legături cu guvernul, și anume persoane fizice sau juridice ori entități implicate în comerțul internațional sau în activități comerciale. În astfel de cazuri, pare posibil să se susțină că, în măsura în care se pot aplica unei persoane desemnate, măsurile comerciale prevăzute în anexa I ar restricționa accesul la piața Uniunii și, prin urmare, ar fi destinate să reglementeze (adică, să restricționeze) schimburile comerciale și să aibă un efect direct și imediat asupra acestora, în sensul că măsurile respective ar împiedica un astfel de acces, reducând astfel schimburile comerciale cu țara în cauză.
39. Așadar, deși măsurile prin care sunt desemnați operatori economici care au legături cu guvernul unei țări terțe ar putea fi considerate ca având un efect direct și imediat asupra schimburilor comerciale și ar putea fi adoptate în temeiul articolului 207 alineatul (2) din TFUE, nu se poate spune același lucru în cazul măsurilor prin care sunt desemnate orice persoane fizice sau juridice care au legături cu guvernul unei țări terțe. Dacă se menține posibilitatea unei astfel de desemnări, trebuie să se precizeze criteriile pentru respectarea cerinței unei legături specifice cu schimburile comerciale internaționale, iar categoriile de persoane și criteriile în temeiul cărora acestea ar putea fi desemnate trebuie specificate clar chiar în partea dispozitivă a propunerii în sine, ca parte a elementelor esențiale care ar trebui să structureze și să ghideze exercitarea competențelor de executare, iar nu doar în actul de punere în aplicare, astfel cum este prevăzut în propunere³⁴.

³⁴ Articolul 8 alineatul (3) din propunere lasă Comisiei o marjă de apreciere considerabilă atunci când examinează „toate criteriile relevante”.

40. În ceea ce privește dispoziția prin care se conferă dreptul de a solicita despăgubiri de la persoane desemnate care „a[u] provocat sau a[u] fost implicat[e] în constrângerea economică sau a[u] avut legătură cu aceasta” [articolul 8 alineatul (2) litera (b) din propunere], Serviciul juridic al Consiliului reamintește că Regulamentul nr. 2271/96 al Consiliului din 22 noiembrie 1996 („Actul de blocare”)³⁵, ce conține un drept similar în temeiul dreptului Uniunii, nu a fost adoptat numai pe baza unui temei juridic privind comerțul (articolul 113 din TCE, în prezent articolul 207 din TFUE), ci și în temeiul articolelor 73c și 235 din TCE (în prezent articolele 64 și 352 din TFUE)³⁶. La momentul respectiv, Serviciul juridic al Consiliului a concluzionat că articolul 235 din TCE era cel care permitea adoptarea măsurilor prevăzute la articolele 4, 5 și 6 din Actul de blocare³⁷.
41. Cu toate acestea, în ceea ce privește articolele 5 și 6 din secțiunea III, „Sancțiuni și căi de atac”, din Convenția europeană pentru protecția juridică a serviciilor bazate pe acces condiționat și a serviciilor de acces condiționat, care se referă la măsurile de sechestru și de confiscare, Curtea de Justiție a statuat că aceste dispoziții „*urmăresc la modul general să garanteze eficiența protecției juridice a serviciilor bazate pe acces condiționat*” și „*contribuie la obiectivul principal al deciziei atacate*”; prin urmare, dispozițiile respective pot face parte din acordul care urmărește, în principal, un obiectiv ce are o legătură specifică cu politica comercială comună³⁸.

³⁵ Regulamentul (CE) nr. 2271/96 al Consiliului din 22 noiembrie 1996 de protecție împotriva efectelor aplicării extrateritoriale a unei legislații adoptate de către o țară terță, precum și a acțiunilor întemeiate pe aceasta sau care rezultă din aceasta, JO L 309, 29.11.1996, p. 1. În conformitate cu articolul 6 din acesta, „[o]rice persoană menționată la articolul 11, care exercită o activitate menționată la articolul 1, este îndreptățită să obțină orice despăgubiri, inclusiv cheltuieli de judecată, datorate pentru orice daună care i-a fost adusă în urma aplicării actelor cu putere de lege citate în anexă sau a acțiunilor întemeiate pe acestea sau care decurg din acestea”.

³⁶ Avizul Serviciului juridic al Consiliului din 21 octombrie 1996, documentul 10845/96. A se vedea, de asemenea, avizul Serviciului juridic al Consiliului din 24 octombrie 2001, documentul ST 13173/01, punctul 7.

³⁷ În 1992, înainte de introducerea articolelor 301 și 60 în TCE, Regulamentul (CEE) nr. 3541/92 de interzicere a admiterii cererilor irakiene privind contractele și tranzacțiile a căror executare a fost afectată de măsurile adoptate de Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite în temeiul Rezoluției nr. 661 (1990) și al rezoluțiilor conexe (JO L 361, 10.12.1992, p. 1) a fost adoptat, de asemenea, în temeiul fostului articol 235 (și nu numai în temeiul articolului 113 din TCE). Cu toate acestea, Regulamentele (CEE) nr. 2340/90 (JO L 213, 9.8.1990) și nr. 3155/90 (JO L 304, 1.11.1990), prin care Comunitatea a luat măsuri pentru a împiedica comerțul dintre Comunitate și Irak, au fost adoptate exclusiv pe baza unui temei juridic privind comerțul (articolul 113 din TCE la momentul respectiv).

³⁸ Hotărârea din 22 octombrie 2013, Comisia/Consiliul, C-137/12, EU:C:2013:675, punctele 70, 71 și 76.

42. Așadar, atât timp cât această măsură este menită să faciliteze eficiența protecției juridice a operatorilor din Uniune afectați de măsurile de constrângere economică ale țării terțe, ea contribuie la atingerea obiectivului instrumentului, și anume combaterea constrângerii economice exercitate de statele terțe. Prin urmare, aceasta poate fi adoptată în temeiul articolului 207 alineatul (2) din TFUE.
43. În cele din urmă, pare important să se reamintească faptul că, în concordanță cu imperativul clauzei de neafectare [articolul 40 al doilea paragraf din TUE], exercitarea competențelor în domeniul politicii comerciale comune nu ar trebui să aducă atingere eventualei exercitări a competențelor Uniunii în domeniul PESC, inclusiv în ceea ce privește urmărirea aceluiași obiective sau adoptarea unor măsuri similare. Astfel, ar trebui să se clarifice în textul propunerii faptul că acest instrument nu aduce atingere competențelor Uniunii în cadrul PESC.
44. În consecință, examinarea finalității și a conținutului propunerii, realizată mai sus, confirmă faptul că propunerea constituie un cadru pentru punerea în aplicare a politicii comerciale comune în măsura în care permite un răspuns al Uniunii la măsurile de constrângere economică luate de o țară terță care afectează comerțul sau investițiile, prin măsuri care intră sub incidența politicii comerciale comune. Acest lucru este valabil pentru toate măsurile propuse, cu excepția celor referitoare la programele de cercetare ale Uniunii și la măsurile care permit desemnarea unor persoane ce nu sunt direct implicate în comerțul internațional.

B. ASPECTE INSTITUȚIONALE

i) *Principii*

45. Articolul 13 alineatul (2) din TUE prevede că fiecare instituție a Uniunii acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea. Dispoziția menționată reflectă principiul echilibrului instituțional, caracteristică a structurii instituționale a Uniunii, care presupune ca fiecare dintre instituții să își exercite competențele cu respectarea competențelor celorlalte³⁹.
46. În ceea ce privește competențele Consiliului, articolul 16 alineatul (1) a doua teză din TUE prevede că acesta exercită funcții de definire a politicilor și de coordonare, în conformitate cu condițiile prevăzute în tratate. În ceea ce privește, în special, acțiunea externă a Uniunii, articolul 16 alineatul (6) al treilea paragraf din TUE prevede că Consiliul Afaceri Externe elaborează acțiunea externă a Uniunii, în conformitate cu liniile strategice stabilite de Consiliul European, și asigură coerența acțiunii Uniunii. În plus, articolul 26 alineatul (2) primul paragraf din TUE prevede că Consiliul elaborează PESC și adoptă deciziile necesare pentru definirea și punerea în aplicare a acesteia, pe baza orientărilor generale și a liniilor strategice definite de Consiliul European.
47. Referitor la competențele Comisiei, articolul 17 alineatul (1) din TUE prevede că aceasta promovează interesul general al Uniunii și ia inițiativele corespunzătoare în acest scop, exercită funcții de coordonare, de executare și de administrare, în conformitate cu condițiile prevăzute în tratate, și asigură reprezentarea externă a Uniunii, cu excepția politicii externe și de securitate comune și a altor cazuri prevăzute în tratate.

³⁹ A se vedea Hotărârea din 28 iulie 2016, Consiliul/Comisia („Memorandumul de înțelegere cu Elveția”), C-660/13, EU:C:2016:616, punctele 31-32 și jurisprudența menționată în aceasta.

48. În conformitate cu articolul 21 alineatul (3) al doilea paragraf din TUE, obligația de „a asigura[a] coerența între diferitele domenii ale acțiunii [...] externe [a Uniunii] precum și între acestea și celelalte politici ale sale” le revine Consiliului și Comisiei, asistate de Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, care „cooperează în acest scop”⁴⁰.
49. În plus, jurisprudența a stabilit că încheierea de instrumente fără caracter obligatoriu cu țări terțe sau cu organizații internaționale ține de competențele Consiliului de definire a politicilor⁴¹, în timp ce încheierea de acorduri cu caracter obligatoriu din punct de vedere juridic cu țări terțe sau cu organizații internaționale ține de competențele Consiliului de a încheia tratate în conformitate cu articolele 207 și 218 din TFUE.

ii) Analiză

50. În cadrul mecanismului propus (articolul 4 din propunere, a se vedea punctul 11 de mai sus), numai Comisia, fără niciun rol atribuit Consiliului, ar fi împuternicită să stabilească dacă o măsură luată de o țară terță constituie o constrângere economică. O astfel de decizie a Comisiei ar avea, la nivel internațional, o serie de consecințe atât politice, cât și juridice.
51. În primul rând, în temeiul propunerii, o astfel de decizie ar declanșa obligația Comisiei de a notifica țara terță în cauză și de a-i solicita să înceteze constrângerea economică și, după caz, să repare prejudiciul suferit de Uniune sau de statele sale membre. În al doilea rând, Comisia ar fi obligată să dialogheze cu țara terță în cauză, „[să încerce] să obțină încetarea constrângerii economice, inclusiv prin aducerea în discuție a problemei în cadrul oricărui forum internațional relevant” și să inițieze consultări, să coopereze și să asigure coordonarea cu orice altă țară, inclusiv în ceea ce privește coordonarea măsurilor ca răspuns la constrângere (articolele 5 și 6 din propunere, a se vedea punctul 12 de mai sus).

⁴⁰ De asemenea, în conformitate cu articolul 26 alineatul (2) al doilea paragraf din TUE, „Consiliul și Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate asigură unitatea, coerența și eficiența acțiunii Uniunii.”

⁴¹ Cauza C-660/13, *ibidem*, punctele 40-42. Acorduri între secretarii generali privind instrumentele fără caracter juridic obligatoriu, 15367/17.

În cele din urmă, Comisia ar putea stabili, în ultimă instanță, posibile măsuri de răspuns ale Uniunii prin intermediul unui act de punere în aplicare în conformitate cu procedura (simplă) de examinare (articolul 7 din propunere, a se vedea punctele 13-15 de mai sus), în temeiul căreia, în cazul în care comitetul nu emite niciun aviz, Comisia poate totuși adopta actul de punere în aplicare⁴². De asemenea, Comisia ar fi împuternicită și, în anumite cazuri, obligată, în temeiul articolului 10 propus, să modifice, să suspende și să decidă încetarea măsurilor.

52. Propunerea prevede că obligația Comisiei de a informa Parlamentul European și Consiliul cu privire la evoluțiile relevante este declanșată numai după ce Comisia a stabilit că există o constrângere economică și după ce a dialogat cu țara terță în cauză [articolul 5 alineatul (3)]. O obligație similară față de cele două instituții este prevăzută și în ceea ce privește evaluarea măsurilor luate în cursul procesului de reexaminare [articolul 10 alineatul (1)].

Prin urmare, propunerea prevede doar simpla informare a Consiliului *ex post* și poziționează Consiliul pe picior de egalitate cu Parlamentul European. În ceea ce privește implicarea statelor membre, propunerea prevede aplicarea procedurii comitetului (procedura de examinare ordinară) numai în etapa adoptării de către Comisie a „măsurilor de răspuns ale Uniunii” (articolul 7 din propunere).

⁴² Regulamentul privind procedura comitetului (Regulamentul nr. 182/2011, JO L 55, 28.2.2011, p. 3) prevede, de asemenea, o procedură mai strictă, așa-numita procedură de examinare cu „clauză privind lipsa unui aviz”, prin care, în cazul în care comitetul nu emite niciun aviz, Comisia nu poate adopta actul de punere în aplicare [a se vedea articolul 5 alineatul (4) litera (b) din Regulamentul privind procedura comitetului].

53. În primul rând, este important să se observe că stabilirea existenței unei constrângeri economice exercitate de o țară terță se bazează pe principiul neintervenției și pe modul în care acesta este articulat în dreptul internațional cutumiar^{43, 44}. Potrivit Curții de Justiție, „*un principiu de drept internațional cutumiar nu prezintă același nivel de precizie ca o dispoziție a unui acord internațional*”⁴⁵. Definiția exactă a constrângerii și, prin urmare, a intervenției neautorizate nu este încă pe deplin cristalizată în dreptul internațional. În plus, deși contramăsurile ca atare sunt considerate legitime în dreptul internațional cutumiar, cerințele și procedurile individuale în acest sens sunt adesea dezbătute și mai puțin clare.

Propunerea recunoaște acest lucru atunci când menționează, în considerentul 5, că este de dorit „*ca Uniunea să contribuie la crearea, dezvoltarea și clarificarea cadrelor internaționale pentru prevenirea și eliminarea situațiilor de constrângere economică*”. Acest aspect distinge acțiunea Uniunii în temeiul cadrului propus de acțiunea întreprinsă în contextul unui cadru de reglementare multilateral detaliat, cum ar fi, de exemplu, cel al OMC⁴⁶.

⁴³ A se vedea considerentul 3 și articolul 2 alineatul (2), precum și raportul de evaluare a impactului, care menționează, la pagina 8, interzicerea anumitor forme de ingerință în afacerile unui alt subiect de drept internațional atunci când nu există niciun temei în dreptul internațional în acest sens și citează două articole universitare în acest sens.

⁴⁴ Răspunsul Uniunii va respecta, de asemenea, în măsura în care este necesar, normele de drept internațional privind răspunderea statelor pentru faptele lor internaționale ilicite, astfel cum sunt formulate, prin codificare și dezvoltare progresivă, în proiectul de articole privind răspunderea statelor pentru fapte internaționale ilicite adoptat de Comisia de drept internațional în cadrul celei de a cincizeci și treia sesiuni a acesteia. *Anuarul Comisiei de drept internațional, 2001, vol. II, partea a II-a*.

⁴⁵ Hotărârea din 7 aprilie 2022, United Airlines, C-561/20, EU:C:2022:266, punctul 51.

⁴⁶ A se vedea Regulamentul (UE) 2015/1843 (JO L 272 16.10.2015, p. 1), prin care Comisia este împuternicită să acționeze în vederea asigurării exercitării de către Uniune a drepturilor care îi sunt conferite de normele comerțului internațional, în special de cele instituite sub egida Organizației Mondiale a Comerțului. Regulamentul (UE) 2015/1843, JO L 272, 16.10.2015, p. 1.

54. În al doilea rând, o decizie prin care se stabilește că o țară terță exercită constrângeri economice va avea un impact asupra relațiilor dintre Uniune și țara terță în cauză și va constitui o „*acțiune* [distinctă a Uniunii] *pe scena internațională*” în sensul articolului 21 alineatul (1) din TUE, în contextul unui mediu juridic mult mai puțin previzibil decât cel reglementat de normele comerțului internațional. Prin însăși esența sa, o astfel de decizie va forma politica Uniunii față de o anumită țară terță și va orienta acțiunea sa externă, cu consecințe inevitabile asupra punerii în aplicare a PESG în raport cu țara respectivă.
55. Adoptarea unei decizii prin care se stabilește existența unei constrângeri economice exercitate de o țară terță într-un domeniu care ține de competența Uniunii va implica, în mod evident, „*necesitatea de a aprecia*⁴⁷ [...] *interesele Uniunii în cadrul relațiilor cu țara terță în cauză și de a concilia interesele divergente care țin de aceste relații*”, pentru a folosi termenii utilizați de Curte în jurisprudența sa⁴⁸. O astfel de apreciere ar trebui, în temeiul acestei jurisprudențe, să fie efectuată de Consiliu în conformitate cu competențele care îi sunt conferite prin tratate în ceea ce privește acțiunea externă a Uniunii.
56. Prin urmare, Consiliul ar trebui să fie implicat în stabilirea constrângerii economice exercitate de țara terță în cauză. O astfel de implicare ar putea lua diferite forme sau ar putea avea diferite niveluri de intensitate. Consiliul este cel care trebuie să aleagă opțiunea pe care o preferă atunci când se discută propunerea.

⁴⁷ Interesele Uniunii în acest context trebuie distinse de conceptul de interese ale Uniunii menționat la articolele 9 și 11 din propunere, care, astfel cum a explicat Comisia, se referă, în esență, la interese economice specifice și implică luarea în considerare a intereselor celor care fac obiectul măsurilor coercitive ale țărilor terțe, pe de o parte, și ale celor care ar putea fi afectați de eventualele măsuri de răspuns ale Uniunii, pe de altă parte.

⁴⁸ A se vedea punctul 39 din hotărârea pronunțată în cauza C-660/13, „Memorandumul de înțelegere cu Elveția”.

57. O primă modalitate de a implica Consiliul în stabilirea faptului că o țară terță ia măsuri de constrângere economică ar putea fi să se confere competențe de executare Consiliului în conformitate cu articolul 291 alineatul (2) din TFUE. Acest articol prevede că „[î]n cazul în care sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii, aceste acte conferă Comisiei competențe de executare sau, în cazuri [...] temeinic justificate, precum și în cazurile prevăzute la articolele 24 și 26 din [TUE], Consiliului” (sublinierea noastră).
58. Prin urmare, ar trebui să se justifice în considerentele propunerii conferirea unor astfel de competențe de executare Consiliului. Având în vedere că aceste competențe de executare ar putea fi limitate la stabilirea constrângerii economice, ar fi îndeplinite cerințele prevăzute la articolul 291 alineatul (2) din TFUE potrivit cărora conferirea de competențe trebuie să aibă loc numai în cazuri speciale și temeinic justificate. În plus, necesitatea de a respecta competențele Consiliului în ceea ce privește acțiunea externă a Uniunii, inclusiv necesitatea de a asigura coerența între, de exemplu, eventualele măsuri din cadrul PESC și măsurile de răspuns ale Uniunii în temeiul propunerii, ar oferi de asemenea o justificare valabilă pentru conferirea unor astfel de competențe de executare Consiliului.
59. Atunci când acționează pe baza unei împuterniciri prevăzute în legislația secundară, Consiliul nu acționează „în temeiul tratatelor”; astfel, legiuitorul păstrează o marjă largă de apreciere în ceea ce privește modalitățile procedurale de exercitare a competenței de executare a Consiliului. Curtea a statuat că „legiuitorul Uniunii dispune de posibilitatea de a asigura adoptarea dispozițiilor de punere în aplicare a regulamentelor de bază potrivit unei proceduri diferite de cea urmată pentru adoptarea regulamentului de bază”⁴⁹. Prin urmare, și astfel cum a clarificat deja Serviciul juridic al Consiliului, procedura aplicabilă ar putea fi adaptată circumstanțelor pentru a asigura rapiditatea și eficacitatea, cu condiția ca acordurile să nu submineze echilibrul competențelor dintre instituții, să nu modifice repartizarea competențelor între membrii instituțiilor sau să nu afecteze prerogativele fundamentale ale acestora⁵⁰.

⁴⁹ A se vedea Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 307 și jurisprudența citată. A se vedea, de asemenea, avizul Serviciului juridic al Consiliului din 25 octombrie 2018, documentul 13593/18, punctul 49 și practica colegiuitorilor menționată în acesta.

⁵⁰ Avizul Serviciului juridic al Consiliului din 25 octombrie 2018, *ibidem*, punctul 48.

60. Astfel, competențele de executare conferite Consiliului ar putea prevedea că acesta acționează în temeiul unei propuneri din partea Comisiei, care a examinat măsurile țării terțe ținând seama de criteriile prevăzute în propunerea de regulament. Consiliul ar urma apoi să adopte actul de punere în aplicare cu majoritate calificată, astfel cum se prevede la articolul 16 alineatul (4) din TUE. S-ar putea prevedea, de asemenea, o majoritate calificată inversă, prin care actul de punere în aplicare propus de Comisie să fie adoptat, cu excepția cazului în care, în cadrul Consiliului, majoritatea calificată votează împotriva adoptării. De asemenea, s-ar putea specifica posibilitatea modificării de către Consiliu a propunerii Comisiei cu majoritate calificată⁵¹. În caz contrar, s-ar aplica normele obișnuite prevăzute la articolul 293 alineatul (1) din TFUE (și anume, unanimitatea necesară în cadrul Consiliului pentru modificarea propunerii Comisiei, în cazul în care aceasta din urmă se opune unei astfel de modificări).
61. O altă modalitate de a asigura implicarea Consiliului ar putea fi stabilirea unei obligații a Comisiei de a consulta sau de a implica Consiliul înainte de adoptarea deciziei sale. Acest lucru ar oferi Consiliului posibilitatea de a evalua dacă adoptarea unei astfel de decizii de către Comisie ar fi în interesul Uniunii la momentul respectiv, având în vedere relațiile generale cu țara terță în cauză. O consultare de acest tip ar putea fi însoțită de obligația Comisiei de a ține seama în cea mai mare măsură de opiniile exprimate în cadrul Consiliului și de a prezenta motivele unei eventuale abateri de la opiniile exprimate de Consiliu.

⁵¹ A se vedea, de exemplu, articolul 6 din Regulamentul (UE) 2020/2092 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2020 privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii: „Consiliul adoptă decizia de punere în aplicare menționată la alineatul (9) din prezentul articol în termen de o lună de la primirea propunerii Comisiei. În cazuri excepționale, termenul pentru adoptarea deciziei de punere în aplicare poate fi prelungit cu maximum două luni. Pentru a garanta adoptarea unei decizii în timp util, Comisia face uz de drepturile ce îi revin în temeiul articolului 237 din TFUE, acolo unde consideră că acest lucru este necesar. Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, poate modifica propunerea Comisiei și poate adopta textul modificat prin intermediul unei decizii de punere în aplicare”. Fezabilitatea juridică a acestei abordări a fost confirmată în cauza Ungaria/Parlamentul și Consiliul, C-156/21, EU:C:2022:97, și în cauza Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-157/21, *ibidem*.

Această abordare ar fi similară cu cea urmată în Decizia Consiliului din 2021 privind încheierea Acordului comercial și de cooperare dintre Uniune și Regatul Unit, în care articolul 3 alineatul (2) prevede că, înainte de a lua anumite măsuri de suspendare, de remediere, de salvagardare sau de reechilibrare în ceea ce privește Regatul Unit, „Comisia informează pe deplin și în timp util Consiliul cu privire la intenția sa de a adopta măsurile [...] pentru a permite un schimb de opinii relevant la nivelul Consiliului. Comisia ține seama în cea mai mare măsură de opiniile exprimate. De asemenea, Comisia informează Parlamentul European, după caz”⁵².

62. În cele din urmă, în ceea ce privește etapele ulterioare notificării țării terțe în cauză, este important să se amintească faptul că, deși posibilitatea de a dialoga cu țara terță în cauză „pentru a explora opțiunile posibile” intră sub incidența prerogativelor de reprezentare externă ale Comisiei, aceasta poate iniția numai cu aprobarea Consiliului negocieri cu țara terță în cauză în numele Uniunii cu privire la un instrument care conține angajamente, cu sau fără caracter obligatoriu⁵³. În orice caz, sesizarea instanțelor internaționale în vederea arbitrării, care ar fi obligatorie pentru părți și, prin urmare, și pentru Uniune, ar necesita întotdeauna încheierea unui acord internațional în conformitate cu procedurile prevăzute la articolul 218 din TFUE.
63. În consecință, ținând seama de impactul pe care stabilirea constrângerii economice exercitate de o țară terță l-ar avea asupra acțiunii externe a Uniunii în ansamblul său și de faptul că acțiunea Uniunii avută în vedere nu se încadrează într-un cadru juridic internațional precis și stabilizat, Consiliul ar trebui să fie implicat chiar în stabilirea existenței unor constrângeri economice exercitate de țara terță în cauză. Având în vedere că propunerea plasează o astfel de stabilire prin intermediul unui act juridic în centrul răspunsului Uniunii, Serviciul juridic al Consiliului propune să se confere Consiliului competențe de executare pentru a stabili dacă există o astfel de constrângere economică. În mod alternativ, ar putea să se aibă în vedere o consultare sau o implicare prealabilă obligatorie a Consiliului de către Comisie, similară cu mecanismele anterioare.

⁵² A se vedea Decizia (UE) 2021/689 a Consiliului din 29 aprilie 2021 (JO L 149, 30.4.2021, p. 2).

⁵³ Se presupune că detaliile unei eventuale soluționări a unui litigiu ar trebui, ca regulă, să fie convenite în cadrul unui instrument comun, fie în conformitate cu acordurile privind instrumentele fără caracter obligatoriu, *ibidem*, fie cu procedurile prevăzute la articolul 218 din TFUE.

III. CONCLUZIE

64. Având în vedere cele menționate mai sus, Serviciul juridic al Consiliului consideră că:
- a) ținând seama de obiectivul și conținutul său, propunerea intră sub incidența politicii comerciale comune și poate fi adoptată în temeiul articolului 207 alineatul (2) din TFUE, sub rezerva următoarelor considerații;
 - b) impunerea de restricții autonome privind protecția drepturilor de proprietate intelectuală sau exploatarea comercială a acestora în raport cu titularii de drepturi din țara terță în cauză necesită clarificări în partea dispozitivă a instrumentului propus, în special în ceea ce privește protecția drepturilor fundamentale, ca parte a elementelor esențiale care ar trebui să structureze și să ghideze exercitarea competențelor de executare;
 - c) măsurile care permit neîndeplinirea obligațiilor internaționale aplicabile și impunerea de restricții privind accesul la programele de cercetare finanțate de Uniune sau excluderea de la programele de cercetare finanțate de Uniune nu intră în domeniul de aplicare al politicii comerciale comune și nu pot fi adoptate în temeiul articolului 207 alineatul (2) din TFUE. Acțiunile în acest domeniu ar trebui întreprinse în cadrul juridic aplicabil prin care este pusă în aplicare politica de cercetare a Uniunii;
 - d) măsurile care permit desemnarea operatorilor economici care au legături cu guvernul unei țări terțe intră sub incidența politicii comerciale comune și pot fi adoptate în temeiul articolului 207 alineatul (2) din TFUE. Cu toate acestea, textul propunerii trebuie clarificat, astfel încât să se respecte mai bine cerința unei legături specifice cu schimburile comerciale internaționale, ca parte a elementelor esențiale care ar trebui să structureze și să ghideze exercitarea competențelor de executare;

- e) având în vedere impactul asupra relațiilor dintre Uniune și țara terță în cauză și ținând cont de competențele Consiliului în temeiul tratatelor în ceea ce privește acțiunea externă a UE, Consiliul ar trebui să fie implicat în stabilirea constrângerii economice exercitate de o țară terță;
 - f) o astfel de implicare a Consiliului ar putea fi realizată prin conferirea de competențe de executare Consiliului în conformitate cu articolul 291 alineatul (2) din TFUE, competențe care să fie exercitate la propunerea Comisiei sau prin consultarea sau implicarea prealabilă obligatorie a Consiliului de către Comisie.
-