



Rada
Európskej únie

V Bruseli 30. augusta 2022
(OR. en)

11943/22

LIMITE

JUR 561
POLCOM 104
COMER 99
IA 127
CODEC 1230

**Medziinštitucionálny spis:
2021/0406(COD)**

STANOVISKO PRÁVNEHO SERVISU¹

Od:	Právny servis
Komu:	Pracovná skupina pre obchodné otázky
Predmet:	Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o ochrane Únie a jej členských štátov pred hospodárskym nátlakom tretích krajín – právny základ a inštitucionálne aspekty

I. ÚVOD

1. Komisia 10. decembra 2021 predložila návrh nariadenia o ochrane Únie a jej členských štátov pred hospodárskym nátlakom tretích krajín (ďalej len „návrh“)².

¹ Tento dokument obsahuje právne poradenstvo, ktoré je chránené podľa článku 4 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie a ktoré Rada Európskej únie nezverejnila. V prípade neoprávneného uverejnenia si Rada vyhradzuje možnosť použiť všetky dostupné právne prostriedky.

² 14943/21.

2. Tento návrh bol predložený a prerokovaný na zasadnutí pracovnej skupiny pre obchodné otázky 9. decembra 2021, 12. januára 2022, 25. januára 2022, 2. februára 2022, 15. februára 2022, 2. marca 2022, 8. marca 2022, 15. marca 2022, 5. apríla 2022, 27. apríla 2022 a 3. mája 2022. Pracovná skupina pre obchodné otázky rokovala 17. mája 2022, 1. júna 2022 a 9. júna 2022 o kompromisnom návrhu, ktorý predložilo predsedníctvo³. Pracovná skupina pre obchodné otázky rokovala 28. júna 2022 a 5. júla 2022 o druhom kompromisnom návrhu, ktorý predložilo predsedníctvo⁴.
3. Počas rokovaní sa vzniesli otázky týkajúce sa právneho základu, ktorý navrhla Komisia, inštitucionálnych aspektov navrhovaného rozhodovacieho mechanizmu a zlučiteľnosti návrhu s medzinárodným právom a pravidlami WTO.
4. Zástupca právneho servisu Rady predložil na zasadnutiach 27. apríla a 17. mája 2022 jeho právne poradenstvo týkajúce sa právneho základu a inštitucionálnych aspektov návrhu. Na žiadosť pracovnej skupiny pre obchodné otázky sa v tomto dokumente podrobnejšie písomne rozpracúvajú niektoré body, ktoré boli prezentované ústne.

II. PRÁVNA ANALÝZA

5. V tomto stanovisku sa najprv preskúma, či je článok 207 ods. 2 ZFEÚ správnym právnym základom návrhu (A), a potom sa zanalyzujú jeho inštitucionálne aspekty (B).

³ WK 6814/2022.

⁴ WK 9206/2022.

A. PRÁVNÝ ZÁKLAD

i) Cieľ a obsah návrhu

6. Výber správneho právneho základu aktu Únie sa musí určiť na základe objektívnych kritérií podliehajúcich súdnemu preskúmaniu, medzi ktoré patrí najmä cieľ a obsah opatrenia⁵.
7. Podľa ustálenej judikatúry si voľba správneho právneho základu vyžaduje určenie hlavného alebo prevládajúceho cieľa alebo zložky opatrenia. Ak sa opatrením sleduje dvojaký cieľ alebo ak obsahuje dve zložky a ak jeden z týchto cieľov alebo jednu z týchto zložiek možno označiť za hlavný cieľ alebo hlavnú zložku, zatiaľ čo druhý cieľ alebo zložka má doplnujúcu povahu, musí byť opatrenie založené na jednom právnom základe, a to na tom, ktorý si vyžaduje hlavný alebo prevažujúci cieľ alebo zložka. Naopak, ak sa opatrením naraz sleduje viacero cieľov alebo takéto opatrenie má viacero zložiek, ktoré sú neoddeliteľne späté bez toho, aby boli jeden cieľ alebo jedna zložka doplnujúcimi vo vzťahu k ostatným, takéto opatrenie sa musí zakladať výnimočne na rôznych príslušných právnych základoch. Súdny dvor však taktiež konštatoval, že opora v dvoch alebo viacerých právnych základoch nie je možná v prípadoch, ak sú postupy ustanovené pre každý z týchto základov vzájomne nezlučiteľné⁶.

⁵ Rozsudok z 26. marca 1987, Komisia/Rada, C45/86, EU:C:1987:163, bod 11; rozsudok z 11. júna 1991, Komisia/Rada, C300/89, EU:C:1991:244, bod 10; stanovisko 2/00 (*Kartagenský protokol o biologickej bezpečnosti*) zo 6. decembra 2001, EU:C:2001:664, bod 22; rozsudok z 22. októbra 2013, Komisia/Rada, C-137/12, EU:C:2013:675, bod 10; rozsudok zo 14. júna 2016, Parlament/Rada, C-263/14, EU:C:2016:435, bod 43; rozsudok z 2. septembra 2021, Komisia/Rada (*dohoda s Arménskom*), C-180/20, EU:C:2021:658, bod 32; a rozsudok zo 4. septembra 2018, Komisia/Rada (*dohoda s Kazachstanom*), C-244/17, EU:C:2018:662, bod 36.

⁶ Pozri napr. rozsudok z 19. júla 2012, Európsky parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, body 43 – 45, ako aj judikatúru uvedenú v týchto bodoch.

8. Podľa dôvodovej správy je cieľom návrhu „*chrániť záujmy Únie a jej členských štátov tým, že Únii umožní reagovať na hospodársky nátlak*“ v súlade s hodnotami a záujmami, ako sa pripomína v odôvodneniach 1 až 3, ktoré má Únia presadzovať a podporovať vo svojich vzťahoch so zvyškom sveta podľa článku 3 ods. 5 ZEÚ a v súlade so zásadami, ktorými by sa mala spravovať činnosť Únie na medzinárodnej scéne podľa článku 21 ods. 1 ZEÚ vrátane dodržiavania zásad Charty OSN a medzinárodného práva, najmä pokiaľ ide o rozvoj priateľských vzťahov medzi národmi založených na dodržiavaní zásady rovnakých práv. Podľa odôvodnenia 5 „[j]e žiaduce, aby Únia prispievala k vytváraniu, rozvoju a objasňovaniu medzinárodných rámcov na predchádzanie situáciám hospodárskeho nátlaku a ich odstraňovanie“.
9. Návrhom sa stanovujú pravidlá a postupy s cieľom „*zabezpečiť účinnú ochranu záujmov Únie a jej členských štátov v prípade, keď sa tretia krajina usiluje pomocou opatrení zasahujúcich obchod alebo investície vyvíjať na Úniu alebo členský štát nátlak, aby prijali určitý akt, alebo aby upustili od prijatia určitého aktu*“. Cieľom tohto nariadenia je zabezpečiť účinnú, efektívnu a rýchlu reakciu Únie „*s cieľom odradiť tretiu krajinu od takéhoto konania alebo ju priviesť k tomu, aby od neho upustila, pričom Únii v krajnom prípade umožňuje proti takémuto konaniu zakročiť*“ (článok 1, odôvodnenie 7).
10. Hospodársky nátlak sa vymedzuje ako zasahovanie tretej krajiny do legitímnych zvrchovaných rozhodnutí Únie alebo členského štátu tým, že uplatňuje alebo hrozí, že bude uplatňovať opatrenia ovplyvňujúce obchod alebo investície s cieľom zabrániť zrušeniu, zmene alebo prijatiu určitého aktu alebo dosiahnuť jeho zrušenie, zmenu alebo prijatie (článok 2 ods. 1 a odôvodnenie 11).
11. Po preskúmaní opatrenia tretej krajiny „*Komisia prijme rozhodnutie, v ktorom určí, či opatrenie dotknutej tretej krajiny splňa podmienky uvedené v článku 2 ods. 1*“ a „*oznámi svoje rozhodnutie dotknutej tretej krajine a požiada ju o ukončenie hospodárskeho nátlaku a v náležitých prípadoch o nápravu ujmy, ktorú utrpela Únia alebo jej členské štáty*“⁷ (článok 4).

⁷ V tomto ustanovení sa tiež uvádza, že Komisia „*koná pohotovo*“ a môže vyzvať dotknutú tretiu krajinu, aby pred prijatím svojho rozhodnutia predložila svoje pripomienky.

12. Komisia následne s dotknutou treťou krajinou preskúma možnosti s cieľom dosiahnuť ukončenie hospodárskeho nátlaku, čo okrem iného zahŕňa priame rokovania, mediáciu, zmierovací postup alebo dobré služby, postúpenie veci na medzinárodné rozhodnutie alebo nastolenie záležitosti na akomkoľvek príslušnom medzinárodnom fóre (článok 5). Komisia by tiež mala konzultovať a spolupracovať s inými tretími krajinami zasiahnutými tými istými alebo podobnými opatreniami hospodárskeho nátlaku alebo s ktoroukoľvek zainteresovanou treťou krajinou (článok 6).
13. Ak uvedené opatrenia nevedú k ukončeniu hospodárskeho nátlaku a náprave ujmy, ktorú spôsobil Únii alebo členskému štátu, a „*sú potrebné kroky na ochranu záujmov a práv Únie a jej členských štátov v danom konkrétnom prípade*“ a je to „*v záujme Únie*“, Komisia prijme v súlade s postupom preskúmania vykonávací akt, ktorým sa určí reakcia Únie spomedzi opatrení stanovených v prílohe I k návrhu (článok 7 ods. 1).
14. Podľa prílohy I⁸ a odôvodnenia 10 sa uvedené opatrenia týkajú obchodu s tovarom, medzinárodného verejného obstarávania, obchodu so službami, priamych zahraničných investícií, obchodných aspektov práv duševného vlastníctva, finančných služieb, ako je bankovníctvo, poisťovníctvo, prístup na kapitálové trhy Únie a iné činnosti v oblasti finančných služieb, a prístupu k výskumným programom financovaným Úniou alebo vylúčenia z nich. Všetky môžu mať formu buď opatrení predstavujúcich neplnenie uplatniteľných medzinárodných záväzkov, t. j. povolených protiopatrení, alebo autonómnych opatrení, ktoré sú v súlade s medzinárodnými záväzkami Únie.

⁸ 14943/21 ADD 1.

15. Opatrenia stanovené v prílohe I sa môžu vzťahovať aj na právnickú alebo fyzickú osobu určenú Komisiou, ktorá „je spojená s vládou dotknutej tretej krajiny alebo je s ňou prepojená“ (článok 8 ods. 2 písm. a)) alebo ktorá „je spojená s vládou dotknutej tretej krajiny, alebo je s ňou prepojená a navyše vyvolala hospodársky nátlak, alebo sa na hospodárskom nátlaku podieľa, alebo je s ním spojená“ (článok 8 ods. 2 písm. b)). Okrem toho v súvislosti s druhou kategóriou vytvára návrh nárok „fyzickej alebo právnickej osoby Únie“ na nápravu škody „ktorú im spôsobili opatrenia hospodárskeho nátlaku, a to najviac v rozsahu, v akom sa určené osoby podieľali na takýchto opatreniach hospodárskeho nátlaku“ (článok 8 ods. 1 písm. b)).

ii) Spoločná obchodná politika

16. Návrh Komisie sa zakladá na článku 207 ods. 2 ZFEÚ, v ktorom sa ustanovuje, že Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prijímú prostredníctvom nariadení opatrenia vymedzujúce rámec pre uskutočňovanie spoločnej obchodnej politiky.
17. V článku 207 ods. 1, ktorý je súčasťou hlavy II piatej časti ZFEÚ, sa uvádza:
„Spoločná obchodná politika vychádza z jednotných zásad, najmä vo vzťahu k úpravám colných sadzieb, uzavieraniu colných a obchodných dohôd týkajúcich sa obchodu s tovarom a službami, k obchodným aspektom duševného vlastníctva, priamym zahraničným investíciám, zjednocovaniu liberalizačných opatrení, vývoznjej politike, ako aj k opatreniam na ochranu obchodu, napríklad v prípade dumpingu a subvencií. Spoločná obchodná politika sa uskutočňuje v rámci zásad a cieľov vonkajšej činnosti Únie.“

18. Spoločná obchodná politika sa neobmedzuje na opatrenia určené na uľahčenie (liberalizáciu alebo podporu) obchodu s tretími štátmi, ale môže zahŕňať opatrenia, ktorými sa spravujú obchodné obmedzenia⁹. Ani pri regulácii obchodu sa spoločná obchodná politika neobmedzuje len na opatrenia, ktoré sledujú výlučne obchodné ciele: naopak, môže zohľadňovať širšie ciele vonkajšej činnosti Únie¹⁰.
19. Okrem toho, ako sa stanovuje v článku 21 ods. 3 ZEÚ: „*Pri rozvoji a vykonávaní vonkajšej činnosti Únie v rôznych oblastiach, na ktoré sa vzťahuje táto hlava a piata časť Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ako aj pri rozvíjaní a uskutočňovaní svojich ostatných politík v ich vonkajších aspektoch zachováva Únia zásady a sleduje ciele uvedené v odsekoch 1 a 2.*“ Súdny dvor rozhodol, že spoločná obchodná politika sa „*uskutočňuje v rámci vonkajšej činnosti Únie*“, a teda „*sa týka obchodu s tretími štátmi*“¹¹.
20. Z ustálenej judikatúry tiež vyplýva, že: „*samotná okolnosť, že akt Únie, akým je dohoda uzavretá Úniou, môže mať určité dôsledky na medzinárodný obchod s jedným alebo viacerými tretími štátmi, nepostačuje na prijatie záveru, že tento akt musí byť zaradený do kategórie dohôd, ktoré patria do spoločnej obchodnej politiky*“. Práve, že platí, že „*akt Únie spadá do oblasti tejto politiky, ak sa špecificky týka medzinárodného obchodu tým, že jeho účelom je najmä podporovať, uľahčovať alebo upravovať tieto obchodné vzťahy a má na ne priamy a bezprostredný účinok*“¹² (podčiarknutie je doplnené).

⁹ Ako uviedol Súdny dvor: „*opatrenie zakazujúce vývoz nezákonných zariadení do Únie smeruje k obrane celkových záujmov Únie a svojou samotnou podstatou spadá do oblasti spoločnej obchodnej politiky*“ (rozsudok z 22. októbra 2013, Komisia/Rada, C-137/12, EU:C:2013:675, bod 69 a v ňom citovaná judikatúra). Pozri aj stanovisko právneho servisu Rady z 31. marca 2017, dokument 7885/17, bod 13 a judikatúru uvedenú v poznámke pod čiarou.

¹⁰ Tamtiež, body 14 a 15. Stanovisko právneho servisu Rady z 23. marca 2018, dokument 7334/1/18 REV 1, body 20 a 21.

¹¹ Rozsudok Súdneho dvora zo 16. mája 2017, *stanovisko 2/15 (Dohoda o voľnom obchode so Singapurom)* EU:C:2017:376, bod 35.

¹² Tamtiež, bod 36 a judikatúra uvedená v danom bode, najmä rozsudok z 18. júla 2013, *Daiichi Sankyo/Sanofi-Aventis Deutschland*, C-414/11, EU:C:2013:520, body 50 a 52. Pozri aj C-137/12, tamtiež, bod 58; Stanovisko 2/15, tamtiež, bod 37, stanovisko Súdneho dvora zo 14. februára 2017, *stanovisko 3/15 (Marrákešská zmluva)*, EU:C:2017:114, bod 61.

21. Stanovené ciele navrhovaného nástroja, t. j. ochrana hodnôt, základných záujmov, bezpečnosti, nezávislosti a celistvosti Únie, ako aj upevňovanie a podpora právneho štátu a zásad medzinárodného práva, zodpovedajú cieľom ustanoveným v článku 21 ods. 2 písm. a) a b) ZEÚ, ktoré je Únia povinná sledovať v rámci svojej vonkajšej činnosti, a to aj v rámci spoločnej obchodnej politiky¹³.

Treba však určiť, či má navrhovaný nástroj za cieľ podporovať, uľahčovať alebo upravovať obchod a má naň priame a bezprostredné účinky v súlade so štandardom stanoveným Súdny dvorom v jeho vyššie uvedenej judikatúre (pozri bod 20 vyššie).

iii) *Preskúmanie niektorých navrhovaných opatrení vo vzťahu k spoločnej obchodnej politike*

22. Väčšina opatrení uvedených v prílohe I k návrhu je buď výslovne ustanovená v článku 207 ods. 1 ZFEÚ¹⁴, alebo zjavne patrí do spoločnej obchodnej politiky¹⁵.

Aj keď je preto možné konštatovať, že hlavné zameranie regulačného obsahu návrhu patrí do spoločnej obchodnej politiky, tri kategórie navrhovaných opatrení si podľa názoru právneho servisu Rady vyžadujú ďalšie preskúmanie pred tým, ako bude možné určiť, či môžu byť súčasťou navrhovaného rámca prijatého podľa článku 207 ods. 2 ZFEÚ.

¹³ Tieto ciele podporuje aj článok 3 ods. 5 ZEÚ, podľa ktorého: „Únia vo vzťahoch so zvyškom sveta potvrdzuje a podporuje svoje hodnoty a záujmy a prispieva k ochrane svojich občanov. Prispieva k (...) voľnému a spravodlivému obchodu, (...) prísnemu dodržiavaniu a rozvoju medzinárodného práva (...)“.

¹⁴ Ide o opatrenia uvedené v bodoch a), b), c), e), f), g) a i).

¹⁵ Ide o opatrenia uvedené v bodoch d), j) a k).

Pokiaľ ide o prístup tovaru a služieb tretích krajín na trhy verejného obstarávania Únie, pozri stanovisko právneho servisu Rady zo 6. decembra 2012, dokument 17407/12. Pokiaľ ide o obmedzenia registrácií a autorizácií podľa právnych predpisov o chemických látkach alebo sanitárnych a rastlinolekárskeho právnych predpisov, ktoré predstavujú opatrenia týkajúce sa prístupu na trh, pozri stanovisko 2/15, tamtiež, bod 44.

23. Ide o tieto tri kategórie opatrení: po prvé, neplnenie¹⁶ uplatniteľných medzinárodných záväzkov, pokiaľ ide o obchodné aspekty práv duševného vlastníctva, a uloženie obmedzení týkajúcich sa ochrany takýchto práv duševného vlastníctva alebo ich komerčného využívania vo vzťahu k nositeľom práv, ktorí sú štátnymi príslušníkmi dotknutej tretej krajiny (bod h)); po druhé, neplnenie uplatniteľných medzinárodných záväzkov a uloženie obmedzení na prístup k výskumným programom financovaným z prostriedkov Únie alebo vylúčenie z nich (bod l)). a po tretie, opatrenia, ktorými sa určujú fyzické alebo právnické osoby, ktoré sú spojené s vládou dotknutej tretej krajiny alebo sú s ňou prepojené, a také osoby, ktoré „navyše vyvolal[i] hospodársky nátlak, alebo sa na hospodárskom nátlaku podieľa[jú], alebo [sú] s ním spojen[é]“ (článok 8) vrátane práva hospodárskych subjektov Únie, ktoré sú opatreniami tretej krajiny zasiahnuté, požadovať nápravu škody od určených osôb.
24. Po prvé, pokiaľ ide o opatrenia týkajúce sa obchodných aspektov práv duševného vlastníctva¹⁷, Súdny dvor vo svojom stanovisku o dohode medzi EÚ a Singapurom uvádza, že: „... ustanovenia umožňujú [podnikateľom z EÚ a dotknutej tretej krajiny] získať na území druhej zmluvnej strany určitú homogénnu ochranu práva duševného vlastníctva a tým prispievajú k tomu, že [...] majú pri slobodnom obchodovaní s tvarom a službami [...] rovnaké postavenie“¹⁸, a dospel k záveru, že: „vzhľadom na významné miesto ochrany práv duševného vlastníctva z hľadiska obchodu s tovarom a službami vo všeobecnosti a konkrétne v boji proti nelegálnemu obchodu majú ustanovenia

¹⁶ Príloha odkazuje na „pozastavenie uplatniteľných medzinárodných záväzkov“, čo nie je správny pojem a navyše by o ňom ani nebolo možné rozhodnúť podľa navrhovaného postupu. Pozastavenie vykonávania medzinárodnej dohody medzi Úniou a treťou krajinou alebo častí takejto dohody je možné len v súlade s postupom stanoveným v článku 218 ods. 9 ZFEÚ alebo na základe postupu dohodnutého v súlade s článkom 218 ods. 7 ZFEÚ.

¹⁷ Treba poznamenať, že opatrenia navrhované v uvedenom bode majú širší rozsah pôsobnosti ako opatrenia podľa článku 5 písm. a) bodu bb) nariadenia (EÚ) 2015/1843, ktorým sa stanovujú postupy Únie v oblasti spoločnej obchodnej politiky s cieľom zaistenia uplatňovania práv Únie podľa pravidiel medzinárodného obchodu, najmä tých, ktoré boli vytvorené pod záštitou Svetovej obchodnej organizácie (Ú. v. EÚ L 272, 16.10.2015) v znení zmien, ktoré sú obmedzené na práva duševného vlastníctva udelené inštitúciou alebo agentúrou Únie, ktoré sú platné v celej Únii.

¹⁸ Stanovisko 2/15, body 122 a 123.

kapitoly 11 zamýšľanej dohody priame a bezprostredné účinky na obchod medzi Úniou a Singapurskou republikou“¹⁹.

25. Príslušné ustanovenia uvedenej dohody predstavujú príklad uplatniteľných medzinárodných záväzkov, ktoré by sa podľa návrhu Únia mohla rozhodnúť neplniť ako protiopatrenie, ak sa daná krajina odmietne zdržať svojho hospodárskeho nátlaku. Takéto opatrenia by teda mali v zásade aj priamy a bezprostredný účinok na obchod medzi Úniou a dotknutou treťou krajinou, ako sa uvádza vo vyššie uvedenej judikatúre (pozri bod 20), keďže „*spadajú do rámca liberalizácie medzinárodného obchodu, sú neoddeliteľnou súčasťou systému WTO*“, aj keď s úmyslom obmedziť obchod, a nie ho uľahčovať²⁰.
26. Tento záver sa však nemôže uplatniť vo vzťahu k opatreniam, ktoré predstavujú nepĺnenie povinností týkajúcich sa ochrany práv duševného vlastníctva alebo ich obchodného využívania v kontexte dohody nesúvisiacej s obchodom, ako je napríklad Marrákešská zmluva, ktorá uľahčuje prístup k uverejneným dielam pre osoby, ktoré sú nevidiace, zrakovo postihnuté alebo postihnuté inou poruchou čítania²¹. Pozastavenie plnenia povinností vyplývajúcich z dohôd, ktoré nesúvisia s obchodom, by „*viedlo k neprimeranému rozšíreniu pôsobnosti spoločnej obchodnej politiky spojením tejto politiky s pravidlami, ktoré nemajú špecifickú súvislosť s medzinárodným obchodom*“²².

¹⁹ Tamtiež, bod 127.

²⁰ Pozri *stanovisko 3/15*, tamtiež, bod 79.

²¹ Prijatá Svetovou organizáciou duševného vlastníctva (WIPO) 27. júna 2013; Súdny dvor v súvislosti s touto dohodou vo svojom *stanovisku 3/15* rozhodol, že nepatrí do spoločnej obchodnej politiky.

²² *Stanovisko 3/15*, tamtiež, bod 85. Z tohto dôvodu Dvor zamietol tvrdenie Komisie, že z pojmu „obchodné aspekty duševného vlastníctva“ sú vylúčené len osobnostné práva.

27. Okrem toho zavedenie autonómnych obmedzení ochrany práv duševného vlastníctva alebo ich hospodárskeho využívania vo vzťahu k existujúcim držiteľom práv z dotknutej tretej krajiny vyvoláva otázku možného rozporu s medzinárodným právom v oblasti ľudských práv alebo s Chartou základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“). Skutočnosť, že obmedzenia sú limitované na aspekty duševného vlastníctva súvisiace s obchodom, znamená, že odňatie ochrany buď obmedzí schopnosť držiteľa práva získať hmotné výhody z predmetu ochrany alebo jej zabráni. Zásah Únie do práv duševného vlastníctva, ktoré sú chránené ako súčasť základného vlastníckeho práva (článok 17 ods. 1 Charty a rovnocenné medzinárodné pravidlá²³), nemožno vylúčiť.

Bude preto potrebné dôkladné preskúmanie na úrovni vykonávacieho aktu s cieľom zabezpečiť, aby sa obmedzenie týkajúce sa existujúcich držiteľov práv obmedzilo na výkon práv, rešpektovalo podstatu týchto práv a rešpektovalo zásadu proporcionality v tom zmysle, že je nevyhnutné a skutočne zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou (článok 52 ods. 1 Charty).

28. S výhradou uvedených úvah, ktoré by sa mali náležite objasniť v normatívnej časti návrhu ako súčasť základných prvkov, ktoré by mali rámcovať a usmerňovať výkon vykonávacích právomocí, sa opatrenia uvedené v bode h) prílohy I k návrhu môžu prijať na základe článku 207 ods. 2 ZFEÚ.

²³ Pozri tiež článok 27 Všeobecnej deklarácie ľudských práv, ako aj článok 15 ods. 1 písm. c) Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.

29. Po druhé, pokiaľ ide o opatrenia týkajúce sa prístupu k výskumným programom financovaným Úniou, právny servis Rady pripomína, že pravidlá, ktorými sa riadia výskumné programy Únie, predstavujú činnosti Únie v oblasti výskumu a technického rozvoja podľa zmlúv, o ktorých sa podľa článku 179 ods. 3 ZFEÚ musí rozhodnúť a ktoré sa musia vykonávať v súlade s ustanoveniami hlavy XIX ZFEÚ²⁴.

Môže to zahŕňať pravidlá týkajúce sa obmedzení prístupu tretích krajín alebo subjektov usadených v tretích krajinách alebo subjektov kontrolovaných subjektmi tretích krajín k výskumným programom Únie alebo ich vylúčenia z výskumných programov Únie²⁵. Článok 186 ZFEÚ tiež spresňuje, že pri vykonávaní viacročného rámcového programu „*môže Únia vydať ustanovenie pre spoluprácu Únie s tretími krajinami alebo s medzinárodnými organizáciami v oblasti výskumu, technologického rozvoja a pilotných projektov*“ a že „*[p]odrobné podmienky tejto spolupráce môžu byť predmetom zmlúv medzi Úniou a príslušnými tretími stranami*“.

²⁴ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/695 z 28. apríla 2021, ktorým sa zriaďuje Horizont Európa – rámcový program pre výskum a inovácie, stanovujú jeho pravidlá účasti a šírenia a zrušujú nariadenia (EÚ) č. 1290/2013 a (EÚ) č. 1291/2013 (Ú. v. EÚ L 170, 12.5.2021, s. 1) („nariadenie o programe Horizont Európa“) sa prijalo na týchto právnych základoch: článok 173 ods. 3, článok 182 ods. 1, článok 183, a článok 188 druhý odsek ZFEÚ.

²⁵ Napríklad v článku 22 ods. 5 nariadenia o programe Horizont Európa, rámcového programu pre výskum v rámci súčasného viacročného finančného rámca, sa stanovuje: „*Pri akciách súvisiacich so strategickými aktívami, záujmami, autonómiou alebo bezpečnosťou Únie sa môže v pracovnom programe stanoviť, že účasť môže byť obmedzená na právne subjekty usadené len v členských štátoch alebo na právne subjekty usadené v určených pridružených alebo iných tretích krajinách popri členských štátoch. Akékoľvek obmedzenie účasti právnych subjektov usadených v pridružených krajinách, ktoré sú členmi EHP, je v súlade s podmienkami stanovenými v Dohode o Európskom hospodárskom priestore. Z riadne odôvodnených a výnimočných dôvodov, s cieľom zaručiť ochranu strategických záujmov Únie a jej členských štátov, sa v rámci pracovného programu môže vylúčiť účasť právnych subjektov usadených v Únii alebo v pridružených krajinách, ktoré podliehajú priamej alebo nepriamej kontrole nepridružených tretích krajín, alebo právnych subjektov nepridružených tretích krajín na jednotlivých výzvach na predkladanie návrhov, alebo ich účasť podmieniť podmienkami stanovenými v pracovnom programe.*“

V návrhu sa nevysvetľuje, akým spôsobom by sa toto opatrenie mohlo týkať obchodu a na akom základe bolo zahrnuté do katalógu možných opatrení. Návrh sa ani nezaoberá príslušnými existujúcimi výskumnými programami.

30. Zdá sa, že neplnenie uplatniteľných medzinárodných záväzkov, ku ktorým sa Únia zaviazala v oblasti výskumu, ani zavedenie autonómneho obmedzenia prístupu k výskumným programom Únie nemožno považovať za špecificky súvisiace s medzinárodným obchodom, a to ani v kontexte obchodných vzťahov s príslušnou treťou krajinou.

Hoci takéto opatrenia môžu prinútiť tretiu krajinu, aby zrušila svoje nátlakové opatrenia súvisiace s obchodom, a tým v konečnom dôsledku obnovila obchod, účinky takýchto opatrení na obchod by neboli priame a bezprostredné, ako sa uvádza vo vyššie uvedenej judikatúre (pozri bod 20), ale nepriame a časovo vzdialené. Okrem toho akceptácia takýchto opatrení ako opatrení patriacich do rozsahu pôsobnosti spoločnej obchodnej politiky by sa mohla považovať za niečo, čo vedie „*k neprimeranému rozšíreniu pôsobnosti spoločnej obchodnej politiky spojením tejto politiky s pravidlami, ktoré nemajú špecifickú súvislosť s medzinárodným obchodom*“²⁶, a hrozilo by, že príslušné ustanovenia zmluvy týkajúce sa iných právomocí Únie (v tomto prípade v oblasti výskumu a technického rozvoja) by tak stratili svoj praktický účinok²⁷.

31. Opatrenia uvedené v bode I prílohy I k návrhu preto nemožno prijať na základe článku 207 ods. 2 ZFEÚ a tento bod by sa mal z neho vypustiť.
32. Únia by zároveň mohla prijať opatrenia, ako sú opatrenia navrhované v prílohe I písm. I), v súlade s platnými pravidlami a postupmi, ktorými sa riadi účasť na výskumných programoch Únie.

²⁶ Stanovisko 3/15, *tamtiež*, bod 85.

²⁷ Pozri aj stanovisko Súdneho dvora zo 6. decembra 2001, *stanovisko 2/00 (Kartagenský protokol o biologickej bezpečnosti)*, EU:C:2001:664, bod 40, z ktorého je zrejmé, že spoločná obchodná politika nemá prednosť pred inými oblasťami právomoci Únie.

V článku 7 ods. 1 návrhu sa už odkazuje na iné možné rámce, v ktorých by sa mohli prijať opatrenia reakcie²⁸. Mohlo by to byť relevantné aj pre pozastavenie alebo ukončenie účasti na výskumných programoch²⁹ alebo pre pozastavenie dvojstrannej spolupráce s tretími krajinami v oblasti výskumu. Rôzne druhy opatrení reakcie, ktoré možno prijať na základe príslušných ustanovení platného právneho rámca Únie v oblasti výskumu, by sa mohli ako príklady uviesť v odôvodneniach.

²⁸ V návrhu sa nevysvetľuje, aký druh opatrení plánuje Komisia v rámci tohto ustanovenia. Z jej oznámenia o opatreniach v rámci právomocí Komisie, ktoré môže Komisia prijať, keď podľa navrhovaného nariadenia rozhodne, že Únia prijme opatrenia reakcie s cieľom zakročiť proti opatreniu hospodárskeho nátlaku tretej krajiny [COM(2021) 774 final], však vyplýva, že zvažuje tieto druhy opatrení: nezapojenie sa do nových finančných záväzkov Únie pre programy alebo fondy za podmienok príslušného postupu plnenia rozpočtu; zaujatie negatívneho postoja proti finančným operáciám, ak je to prípustné v súlade s dohodou medzi Úniou zastúpenou Komisiou a subjektom povereným nepriamym riadením programu; upustenie od navrhovania novej makrofinančnej pomoci dotknutej tretej krajine podľa článkov 209, 212 a 213 ZFEÚ a pozastavenie alebo zrušenie vyplácania v rámci prebiehajúcich operácií v súlade s uplatniteľnými dohodami; pozastavenie alebo ukončenie, ak je to prípustné, akejkoľvek dohody o príspevku alebo záruke medzi Komisiou, ktorá koná v mene Únie, a poverenými subjektmi, ktoré sa týkajú dotknutej tretej krajiny alebo určenej osoby; vhodné opatrenia vrátane pozastavenia akcií financovaných podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/947 z 9. júna 2021, ktorým sa zriaďuje Nástroj susedstva a rozvojovej a medzinárodnej spolupráce – Globálna Európa, alebo podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1529 z 15. septembra 2021, ktorým sa zriaďuje nástroj predvstupovej pomoci (IPA III), alebo ich nástupníckych nástrojov. Zvažuje aj tieto opatrenia týkajúce sa financovania Európskou investičnou bankou alebo Európskou bankou pre obnovu a rozvoj: prijímanie zamietavých stanovísk k žiadostiam o financovanie podávaných Európskej investičnej banke; a odporúčanie riaditeľovi Rady Európskej banky pre obnovu a rozvoj zastupujúcemu Úniu, aby hlasoval proti schváleniu financovania.

²⁹ Komisia napríklad 3. marca 2022 vyhlásila, že v nadväznosti na ruskú vojenskú agresiu sa rozhodla pozastaviť prípravy dohody o grante na štyri projekty v rámci programu Horizont Európa, do ktorých je zapojených päť ruských výskumných organizácií. Podpisovanie nových zmlúv bolo pozastavené až do ďalšieho oznámenia. Rozhodla sa tiež pozastaviť akékoľvek platby ruským subjektom na základe platných zmlúv. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_1528]

33. Po tretie, pokiaľ ide o článok 8 návrhu, ktorým sa stanovuje možnosť prijímať opatrenia s individuálnou pôsobnosťou a vytvára sa právo na nápravu škody, je v prvom rade dôležité zaoberať sa obavami niektorých delegácií, pokiaľ ide o možné prekryvanie sa s reštriktívnymi opatreniami prijatými pri vykonávaní spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (SZBP) zo strany Únie.
34. Skutočnosť, že niektoré ustanovenia sa podobajú pravidlám, ktoré môže Únia prijať pri vykonávaní svojej SZBP, sama osebe nebráni prijatiu podobných opatrení na vykonávanie inej politiky Únie za predpokladu, že prijatie takýchto opatrení rešpektuje hranice právomocí prenesených na Úniu v danej oblasti politiky a rešpektuje takzvanú „doložku o neovplyvňovaní“, t. j. *„nie je dotknuté uplatňovanie postupov a rozsah právomocí inštitúcií ustanovených zmluvami na výkon právomocí Únie podľa hlavy V kapitoly 2 ZEÚ“*, t. j. v rámci SZBP (článok 40 ods. 2 ZEÚ).

35. Vzhľadom na znenie článku 29 ZEÚ³⁰ a iných osobitných ustanovení týkajúcich sa SZBP Súdny dvor výslovne potvrdil, že Rada má právomoc prijímať rozhodnutia, ktoré „*môžu priamo meniť právne postavenie fyzických osôb*“. Súdny dvor rozhodol, že: „*Pojem „pozícia Únie“ si (...) vyžaduje široký výklad, z čoho vyplýva, že (...) na základe článku 29 ZEÚ môžu byť prijaté nielen akty programovej povahy alebo jednoduché vyhlásenia o zámere, ale tiež rozhodnutia stanovujúce opatrenia, ktoré môžu priamo meniť právne postavenie fyzických osôb. To je okrem iného potvrdené znením článku 275 druhého odseku ZFEÚ.*“³¹³²

Článok 275 ZFEÚ odkazuje na preskúmanie zákonnosti „*rozhodnutí upravujúcich reštriktívne opatrenia voči fyzickým alebo právnickým osobám, ktoré boli prijaté Radou na základe hlavy V kapitoly 2 Zmluvy o Európskej únii*“.

36. Takto široká miera voľnej úvahy zjavne nevyplýva zo znenia článkov 206 a 207 ZFEÚ. Je preto potrebné preskúmať, či opatrenia uvedené v článku 8 návrhu vykazujú požadovanú špecifickú súvislosť s medzinárodným obchodom, ako sa uvádza v judikatúre Súdneho dvora (pozri bod 20 vyššie), a či by preto mohli byť prijaté na základe navrhovaného právneho základu.

³⁰ Podľa článku 29 ZEÚ „*Rada prijíma rozhodnutia, ktoré vymedzujú pozíciu Únie k určitej záležitosti geografickej alebo vecnej povahy.*“

³¹ Rozsudok z 27. februára 2017, Ahmed Ezz/Rada a Komisia, T-256/11 EU:T:2014:93, bod 42, potvrdené v odvolacom konaní C-220/14 P, EU:C:2015:147.

³² Pozri aj rozsudok z 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 88: „*Z článkov 24 a 29 ZEÚ vyplýva, že Rada sa vo všeobecnosti snaží na základe jednomyselného rozhodovania definovať predmet reštriktívnych opatrení, ktoré Únia prijíma v oblasti SZBP. S prihliadnutím na široký rozsah účelov a cieľov SZBP, ako sú vyjadrené v článku 3 ods. 5 ZEÚ a článku 21 ZEÚ, ako aj v osobitných ustanoveniach týkajúcich sa SZBP, uvedených najmä v článkoch 23 a 24 ZEÚ, disponuje Rada širokými právomocami pri definovaní tohto predmetu.*“

37. Formulácia kritéria na určenie v článku 8 návrhu, ktorá odkazuje na fyzickú a právnickú osobu, ktorá je „*spojená s vládou dotknutej tretej krajiny, alebo je s ňou prepojená*“, je otvorená a veľmi široká. Na základe takéhoto kritéria by bolo možné určiť akúkoľvek fyzickú alebo právnickú osobu vrátane osôb, ktoré nie sú zapojené do obchodu medzi Úniou a dotknutou treťou krajinou, alebo dokonca do akejkoľvek konkrétnej hospodárskej činnosti, napríklad vládnych úradníkov alebo ministrov. Súvislosť s obchodom, pokiaľ ide o opatrenia určujúce fyzickú alebo právnickú osobu v pozícii vplyvu, ktorá by teda teoreticky mohla prostredníctvom uplatnenia takéhoto vplyvu dosiahnuť odstránenie opatrení hospodárskeho nátlaku zo strany dotknutej tretej krajiny, je podľa právneho servisu Rady príliš slabá na to, aby spĺňala požadovanú úroveň špecifickej súvislosti s obchodom, ktorú stanovil Súdny dvor. Hoci možno tvrdiť, že takéto opatrenie by malo za cieľ podporovať, uľahčovať alebo upravovať obchod, zdá sa prakticky nemožné dospieť k záveru, že takéto opatrenie by malo „*priame a bezprostredné účinky na obchod*“ medzi Úniou a dotknutou treťou krajinou, ako to vyžaduje judikatúra (pozri bod 20 vyššie). Účinky by boli nanajvýš potenciálne, podmienené úspešným uplatňovaním vplyvu na vládu tretích krajín, a teda nepriame a časovo vzdialené³³.

³³ Takéto osoby by však bolo možné určiť v rámci úsilia o rovnaké ciele v rámci SZBP na základe aktov prijatých podľa článku 29 ZEÚ a článku 215 ZFEÚ.

38. Inak by to bolo v prípade opatrení prijatých proti hospodárskym subjektom spojeným alebo prepojeným s vládou, t. j. fyzickým alebo právnickým osobám alebo subjektom vykonávajúcim medzinárodný obchod alebo obchodné činnosti. V takýchto prípadoch sa zdá možné tvrdiť, že obchodné opatrenia stanovené v prílohe I – v rozsahu, v akom sa môžu uplatňovať na určenú osobu – by obmedzovali prístup na trh Únie, a preto by boli určené na reguláciu (t. j. obmedzenie) obchodu a mali mať priamy a bezprostredný účinok v tom zmysle, že by tieto opatrenia takémuto prístupu bránili a v dôsledku toho obmedzili obchod s dotknutou krajinou.
39. Preto zatiaľ čo opatrenia na určenie hospodárskych subjektov prepojených alebo spojených s vládou tretej krajiny by sa mohli považovať za opatrenia, ktoré majú priamy a bezprostredný účinok na obchod a mohli by sa prijať podľa článku 207 ods. 2 ZFEÚ, nie je to tak v prípade opatrení, ktorými sa určuje akákoľvek fyzická alebo právnická osoba prepojená alebo spojená s vládou tretej krajiny. Ak sa má zachovať možnosť takéhoto určenia, musia sa kritériá na splnenie požiadavky špecifickej súvislosti s medzinárodným obchodom a kategórie osôb a kritériá, na základe ktorých by mohli byť určené, jasne uviesť v normatívnej časti samotného návrhu, a to ako súčasť základných prvkov, ktoré by mali tvoriť rámec a usmerňovať vykonávanie vykonávacích právomocí, a nie len vo vykonávacom akte, ako sa predpokladá v návrhu³⁴.

³⁴ Článok 8 ods. 3 návrhu ponecháva Komisii značnú mieru voľnej úvahy pri skúmaní „všetkých relevantných kritérií“.

40. Pokiaľ ide o ustanovenie o nároku na nápravu škody od určenej osoby, ktorá „*vyvolala hospodársky nátlak, alebo sa na hospodárskom nátlaku podieľa, alebo je s ním spojená*“ (článok 8 ods. 2 písm. b) návrhu), právny servis Rady pripomína, že nariadenie Rady č. 2271/96 z 22. novembra 1996 (nariadenie o blokovaní)³⁵, ktoré obsahuje podobný nárok podľa práva Únie, nebolo prijaté len na obchodnom právnom základe (článok 113 Zmluvy o ES, v súčasnosti článok 207 ZFEÚ), ale aj na základe článkov 73c a 235 Zmluvy o ES (v súčasnosti články 64 a 352 ZFEÚ)³⁶. Právny servis Rady v tom čase dospel k záveru, že práve článok 235 Zmluvy o ES umožňuje prijatie opatrení stanovených v článkoch 4, 5 a 6 nariadenia o blokovaní³⁷.
41. Súdny dvor však v súvislosti s článkami 5 a 6 oddielu III s názvom „Sankcie a opravné prostriedky“ Európskeho dohovoru o právnej ochrane služieb založených na podmienenom prístupe alebo pozostávajúcich z podmieneného prístupu, ktoré sa týkajú opatrení na zadržanie a konfiškáciu, rozhodol, že „*cieľom týchto ustanovení je vo všeobecnosti zabezpečiť účinnosť právnej ochrany služieb založených na podmienenom prístupe*“ a „*prispievajú k hlavnému cieľu napadnutého rozhodnutia*“, a preto môžu byť súčasťou dohody, ktorá v prvom rade sleduje cieľ, ktorý má špecifickú súvislosť so spoločnou obchodnou politikou³⁸.

³⁵ Nariadenie Rady č. 2271/96 z 22. novembra 1996 o ochrane pred účinkami uplatňovania právnych predpisov prijatých treťou krajinou mimo jej územia a pred účinkami opatrení na nich založených alebo z nich vyplývajúcich (Ú. v. ES L 309, 29.11.1996, s. 1). Podľa jeho článku 6: „*Akákoľvek osoba uvedená v článku 11, ktorá je spojená s činnosťami uvedenými v článku 1, má právo na náhradu akejkoľvek škody vrátane právnych nákladov spôsobených tejto osobe uplatňovaním právnych predpisov špecifikovaných v prílohe alebo opatreniami na nich založenými alebo z nich vyplývajúcimi*“.

³⁶ Stanovisko právneho servisu Rady z 21. októbra 1996, dokument 10845/96. Pozri aj stanovisko právneho servisu Rady z 24. októbra 2001, dokument 13173/01, bod 7.

³⁷ V roku 1992, teda pred vložením článkov 301 a 60 do Zmluvy o ES, bolo aj na základe bývalého článku 235 (a nielen článku 113 Zmluvy o ES) prijaté Nariadenie (EHS) č. 3541/92 zo 7. decembra 1992, ktorým sa zakazuje uspokojovanie nárokov Iraku, pokiaľ ide o zmluvy a transakcie, ktorých plnenie bolo dotknuté Rezolúciou Bezpečnostnej Rady Organizácie spojených národov č. 661 (1990) a súvisiacimi rezolúciami (Ú. v. ES L 361, 10.12.1992, s. 1.). Avšak nariadenia (EHS) č. 2340/90 (Ú. v. ES L 213, 9.8.1990) a č. 3155/90 (Ú. v. ES L 304, 1.11.1990), ktorými Spoločenstvo prijalo opatrenia na zabránenie obchodu medzi Spoločenstvom a Irakom, boli prijaté výlučne na základe obchodného právneho základu (v danom čase článok 113 EHS).

³⁸ Rozsudok z 22. októbra 2013 vo veci C- 137/12, Komisia/Rada, EU:C:2013:675, body 70, 71 a 76.

42. Preto toto opatrenie v rozsahu, v akom je určené na uľahčenie účinnej právnej ochrany hospodárskych subjektov Únie, ktorých sa týkajú opatrenia hospodárskeho nátlaku tretej krajiny, pomáha dosiahnuť cieľ nástroja, t. j. boj proti hospodárskemu nátlaku zo strany tretích štátov. Možno ho preto prijať základe článku 207 ods. 2 ZFEÚ.
43. Napokon sa zdá dôležité pripomenúť, že v súlade s požiadavkou doložky o neovplyvňovaní (článok 40 ods. 2 ZEÚ) by výkon právomocí v oblasti spoločnej obchodnej politiky nemal mať vplyv na možný výkon právomocí Únie v oblasti SZBP vrátane plnenia rovnakých cieľov alebo prijímania podobných opatrení. V znení návrhu by sa preto malo uviesť, že týmto nástrojom nie sú dotknuté právomoci Únie v rámci SZBP.
44. V dôsledku toho uvedené preskúmanie cieľa a obsahu návrhu potvrdzuje, že návrh predstavuje rámec pre vykonávanie spoločnej obchodnej politiky, keďže umožňuje reakciu Únie na opatrenia hospodárskeho nátlaku prijaté treťou krajinou, ktoré majú vplyv na obchod alebo investície, prostredníctvom opatrení patriacich do spoločnej obchodnej politiky. To sa vzťahuje na všetky navrhované opatrenia s výnimkou tých, ktoré sa týkajú výskumných programov Únie a opatrení, ktoré umožňujú určenie osôb, ktoré nie sú priamo zapojené do medzinárodného obchodu.

B. INŠTITUCIONÁLNE ASPEKTY

i) Zásady

45. V článku 13 ods. 2 ZEÚ sa stanovuje, že každá inštitúcia koná v medziach právomocí, ktoré sú jej zverené zmluvami, a v súlade s postupmi, podmienkami a cieľmi v nich ustanovenými. V tomto ustanovení sa premieta zásada inštitucionálnej rovnováhy, ktorou sa vyznačuje inštitucionálna štruktúra Únie, z ktorej vyplýva, že každá inštitúcia pri výkone svojich právomocí rešpektuje právomoci ostatných inštitúcií³⁹.
46. Pokiaľ ide o právomoci Rady, článok 16 ods. 1 druhá veta ZEÚ stanovuje, že Rada vykonáva funkcie tvorby politik a koordinačné funkcie v súlade s podmienkami ustanovenými v Zmluvách. Pokiaľ ide osobitne o vonkajšiu činnosť Únie, článok 16 ods. 6 tretí pododsek ZEÚ stanovuje, že Rada pre zahraničné veci rozpracúva vonkajšiu činnosť Únie na základe strategických usmernení stanovených Európskou radou a zabezpečuje, aby činnosť Únie bola konzistentná. Okrem toho sa v článku 26 ods. 2 prvom pododseku ZEÚ ustanovuje, že Rada tvorí SZBP a prijíma rozhodnutia potrebné na vymedzenie a uskutočňovanie tejto politiky na základe všeobecných usmernení a strategických smerov vymedzených Európskou radou.
47. Pokiaľ ide o právomoci Komisie, v článku 17 ods. 1 ZEÚ sa ustanovuje, že Komisia podporuje všeobecný záujem Únie a na tento účel sa ujíma vhodných iniciatív, vykonáva koordinačné, výkonné a riadiace funkcie v súlade s podmienkami ustanovenými v Zmluvách a s výnimkou spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky a iných prípadov ustanovených v Zmluvách zabezpečuje zastupovanie Únie navonok.

³⁹ Pozri rozsudok z 28. júla 2016, Rada/Komisia (*memorandum o porozumení so Švajčiarskom*), C-660/13, EU:C:2016:616, body 31 – 32, ako aj judikatúru uvedenú v týchto bodoch.

48. Podľa článku 21 ods. 3 druhého pododseku ZEÚ pripadá povinnosť zabezpečiť „vzájomný súlad medzi rôznymi oblasťami vonkajšej činnosti [Únie] a medzi nimi a ostatnými politikami“ Rade a Komisii, ktorej pomáha vysoký predstaviteľ Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku, pričom „na tento účel spolupracujú“⁴⁰.
49. Okrem toho z judikatúry vyplýva, že uzatváranie nezáväzných nástrojov s tretími krajinami alebo medzinárodnými organizáciami patrí do politických právomocí Rady⁴¹, zatiaľ čo uzatváranie právne záväzných dohôd s tretími krajinami alebo medzinárodnými organizáciami patrí do právomoci Rady uzatvárať zmluvy v súlade s článkami 207 a 218 ZFEÚ.

ii) Analytická poznámka

50. Podľa navrhovaného mechanizmu (článok 4 návrhu, pozri bod 11 vyššie) by Komisia sama, bez akejkoľvek úlohy Rady, bola oprávnená určiť, či opatrenie tretej krajiny predstavuje hospodársky nátlak. Takéto rozhodnutie Komisie by malo viacero dôsledkov na medzinárodnej úrovni, politických, ako aj právnych.
51. Po prvé, podľa návrhu by takéto rozhodnutie znamenalo pre Komisiu povinnosť informovať dotknutú tretiu krajinu, požiadať ju o ukončenie hospodárskeho nátlaku a v prípade potreby napraviť ujmu, ktorú utrpela Únia alebo jej členské štáty. Po druhé, Komisia by bola povinná nadviazať s dotknutou treťou krajinou kontakt a usilovať sa „o ukončenie hospodárskeho nátlaku aj tak, že záležitosť nastolí na príslušnom medzinárodnom fóre“ a zapojiť sa do konzultácií, spolupráce a koordinácie s akoukoľvek inou krajinou, a to aj pokiaľ ide o koordináciu v reakcii na nátlak (články 5 a 6 návrhu, pozri bod 12 vyššie).

⁴⁰ Ďalej, podľa článku 26 ods. 2 druhého pododseku ZEÚ: „Rada a vysoký predstaviteľ Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku zabezpečia jednotu, dôslednosť a účinnosť konania Únie“.

⁴¹ Vec C-660/13, tamtiež, body 40 – 42. Dojednania medzi generálnymi tajomníkmi o nezáväzných nástrojoch, dokument 15367/17.

Napokon, o určení možných opatrení reakcie Únie by mohla rozhodnúť Komisia ako posledná možnosť prostredníctvom vykonávacieho aktu v súlade s (jednoduchým) postupom preskúmania (článok 7 návrhu, pozri body 13 až 15 vyššie), čo je postup, podľa ktorého v prípade, že výbor nevydá žiadne stanovisko, môže Komisia napriek tomu prijať vykonávací akt⁴². Komisia by bola tiež splnomocnená a v určitých prípadoch povinná na základe navrhovaného článku 10 zmeniť, pozastaviť a ukončiť opatrenia.

52. V návrhu sa stanovuje, že povinnosť Komisie informovať Európsky parlament a Radu o relevantnom vývoji sa začne uplatňovať až po tom, ako Komisia určí, že existuje hospodársky nátlak, a po tom, ako v danej záležitosti nadviazala s dotknutou treťou krajinou kontakty (článok 5 ods. 3). Podobná povinnosť voči obom inštitúciám sa ustanovuje aj v súvislosti s posudzovaním opatrení prijatých počas procesu preskúmania (článok 10 ods. 1).

V návrhu sa preto ustanovuje, že Rada má byť len informovaná, a to *ex post*, a návrh stavia Radu na rovnakú úroveň ako Európsky parlament. Pokiaľ ide o zapojenie členských štátov, v návrhu sa ustanovuje uplatňovanie komitologického postupu (riadny postup preskúmania) len vo fáze, keď Komisia prijíma „opatrenia reakcie Únie“ (článok 7 návrhu).

⁴² V nariadení o komitológii (nariadenie č. 182/2011, Ú. v. EÚ L 55, 28.2.2011, s. 13) sa ustanovuje aj prísnejší postup preskúmania, tzv. doložka o nevydaní stanoviska, podľa ktorej v prípade, že výbor nevydá stanovisko, Komisia vykonávací akt prijať nemôže [pozri článok 5 ods. 4 písm. b) nariadenia o komitológii].

53. Po prvé treba poznamenať, že určenie hospodárskeho nátlaku zo strany tretej krajiny súvisí so zásadou nezasahovania a jej vyjadrenia podľa medzinárodného obyčajového práva⁴³.⁴⁴ Podľa Súdneho dvora „*zásada medzinárodného obyčajového práva nie je natoľko presná ako ustanovenie medzinárodnej dohody*“⁴⁵. Presné vymedzenie nátlaku, a teda neoprávneného zásahu, ešte v medzinárodnom práve neexistuje. Okrem toho, zatiaľ čo protiopatrenia ako také sa podľa medzinárodného obyčajového práva považujú za legitímne, o jednotlivých požiadavkách a postupoch na ich prijímanie sa často diskutuje a sú menej jasné.

V návrhu sa táto skutočnosť uznáva, keď sa v odôvodnení 5 uvádza, že: „[j]e žiaduce, aby Únia prispievala k vytváraniu, rozvoju a objasňovaniu medzinárodných rámcov na predchádzanie situáciám hospodárskeho nátlaku a ich odstraňovanie“.

Tým sa odlišuje činnosť Únie podľa navrhovaného rámca od opatrení prijatých v kontexte podrobného multilaterálneho regulačného rámca, ako napríklad WTO⁴⁶.

⁴³ Pozri odôvodnenie 3 a článok 2 ods. 2 a správu o posúdení vplyvu, v ktorej sa na strane 8 odkazuje na zákaz určitých foriem zasahovania do záležitostí iného subjektu medzinárodného práva, ak na to v medzinárodnom práve neexistuje žiadny základ, a dva podporné akademické články.

⁴⁴ Reakcia Únie sa bude v požadovanom rozsahu riadiť aj pravidlami medzinárodného práva týkajúcimi sa zodpovednosti štátov za ich medzinárodné protiprávne konanie, ako sú formulované prostredníctvom kodifikácie a postupného vývoja v návrhu článkov o zodpovednosti štátov za medzinárodne protiprávne konanie, ktoré prijala Komisia pre medzinárodné právo na svojom päťdesiatom treťom zasadnutí. *Ročenka Komisie pre medzinárodné právo, 2001, zväzok II, druhá časť*.

⁴⁵ Rozsudok zo 7. apríla 2022, United Airlines, C-561/20, EU:C:2022:266, bod 51.

⁴⁶ Pozri nariadenie (EÚ) 2015/1843 (Ú. v. EÚ L 272, 16.10.2015, s. 1), ktorým je Komisia splnomocnená konať s cieľom zaistenia uplatňovania práv Únie podľa pravidiel medzinárodného obchodu, najmä tých, ktoré boli vytvorené pod záštitou Svetovej obchodnej organizácie. Nariadenie (EÚ) 2015/1843, Ú. v. EÚ L 272, 16.10.2015, s. 1.

54. Po druhé, rozhodnutie, ktorým sa určuje, že tretia krajina vyvíja hospodársky nátlak, bude mať vplyv na vzťahy medzi Úniou a dotknutou treťou krajinou a bude predstavovať osobitnú „činnosť Únie na medzinárodnej scéne“ v zmysle článku 21 ods. 1 ZEÚ v kontexte právneho prostredia, ktoré je podstatne menej predvídateľné ako prostredie upravené pravidlami medzinárodného obchodu. Takéto rozhodnutie bude zo svojej podstaty tvoriť politiku Únie voči určitej tretej krajine a usmerňovať jej vonkajšiu činnosť, čo má nevyhnutné dôsledky na vykonávanie SZBP vo vzťahu k danej krajine.
55. Prijatie rozhodnutia, ktorým sa určí existencia hospodárskeho nátlaku zo strany tretej krajiny v oblasti, ktorá patrí do právomoci Únie, zjavne „predpokladá (...) vyhodnotenie záujmov Únie⁴⁷ (...) v rámci vzťahov s dotknutou treťou krajinou a zváženie rôznych záujmov týkajúcich sa týchto vzťahov“, aby sme použili slová Súdneho dvora z jeho judikatúry⁴⁸. Takéto vyhodnotenie by podľa uvedenej judikatúry mala vykonať Rada v súlade s právomocami Únie v oblasti vonkajšej činnosti, ktoré na ňu prenášajú zmluvy.
56. Rada by preto mala byť zapojená do určovania hospodárskeho nátlaku dotknutou treťou krajinou. Takéto zapojenie by mohlo mať rôzne formy alebo rôzne úrovne intenzity. Je na Rade, aby si pri rokovaní o návrhu zvolila uprednostňovanú možnosť.

⁴⁷ Záujmy Únie na tento účel sa musia odlišovať od koncepcie záujmov Únie uvedenej v článkoch 9 a 11 návrhu, ktorá, ako vysvetlila Komisia, sa týka najmä osobitných hospodárskych záujmov a zahŕňa zohľadnenie záujmov subjektov, na ktoré sa vzťahujú nátlakové opatrenia tretej krajiny na jednej strane, a záujmov tých, ktorí môžu byť ovplyvnení možnými opatreniami reakcie Únie na strane druhej.

⁴⁸ Pozri bod 39 rozsudku vo veci C-660/13 (*memorandum o porozumení so Švajčiarskom*).

57. Prvým spôsobom, ako zapojiť Radu do určovania, že tretia krajina prijíma opatrenia hospodárskeho nátlaku, by mohlo byť zverenie vykonávacích právomocí Rade v súlade s článkom 291 ods. 2 ZFEÚ. V uvedenom článku sa ustanovuje: „*Ak sú potrebné jednotné podmienky na vykonávanie právne záväzných aktov Únie, tieto akty zveria vykonávacie právomoci Komisii alebo v osobitných, náležito odôvodnených prípadoch a v prípadoch ustanovených v článkoch 24 a 26 Zmluvy o Európskej únii Rade.*“ (podčiarknutie je doplnené).
58. Zverenie takýchto vykonávacích právomocí Rade by preto malo byť odôvodnené v odôvodneniach návrhu. Vzhľadom na to, že takéto vykonávacie právomoci by sa mohli obmedziť na určenie hospodárskeho nátlaku, boli by splnené požiadavky podľa článku 291 ods. 2 ZFEÚ, aby bolo zverenie právomocí náležite odôvodnené a obmedzené na osobitné prípady. Okrem toho potreba rešpektovať právomoci Rady v oblasti vonkajšej činnosti Únie vrátane potreby zabezpečiť súlad medzi napríklad prípadnými opatreniami SZBP a opatreniami reakcie Únie podľa uvedeného návrhu, by rovnako predstavovalo platné odôvodnenie zverenia takýchto vykonávacích právomocí Rade.
59. Keď Rada koná na základe splnomocnenia stanoveného v sekundárnych právnych predpisoch, nekoná „na základe zmlúv“, a preto si zákonodarca ponecháva veľký priestor na voľné uváženie, pokiaľ ide o procesné spôsoby výkonu vykonávacej právomoci Rady. Súdny dvor rozhodol, že „*normotvorca Únie má možnosť upraviť prijímanie vykonávacích ustanovení k základným nariadeniam podľa iného postupu, než sa používa na prijímanie základných nariadení*“⁴⁹. Ako už objasnil právny servis Rady, uplatniteľný postup by sa preto mohol prispôbiť okolnostiam, aby sa zabezpečila rýchlosť a účinnosť, a to za predpokladu, že tieto opatrenia neohrozia rovnováhu právomocí medzi inštitúciami, nezmení sa nimi podiel právomocí medzi členmi inštitúcií, ani neovplyvnia ich základné právomoci⁵⁰.

⁴⁹ Pozri rozsudok zo 16. februára 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, bod 307, ako aj judikatúru v ňom uvedenú. Pozri aj stanovisko právneho servisu Rady z 25. októbra 2018, dokument 13593/18, bod 49 a prax spoluzákonodarcov, ktorá sa v ňom uvádza.

⁵⁰ Stanovisko právneho servisu Rady z 25. októbra 2018, tamtiež, bod 48.

60. Vykonávacie právomoci zverené Rade by tak mohli zabezpečiť, že Rada by konala na základe návrhu Komisie, ktorá by predtým preskúmala opatrenia tretej krajiny z hľadiska kritérií stanovených v navrhovanom nariadení. Rada by potom prijala vykonávací akt kvalifikovanou väčšinou, ako sa uvádza v článku 16 ods. 4 ZEÚ. Mohla by sa použiť aj obrátená kvalifikovaná väčšina, pričom sa vykonávací akt navrhnutý Komisiou prijme, pokiaľ Rada nehlasuje proti prijatiu kvalifikovanou väčšinou. Mohlo by sa tiež ustanoviť, že Rada môže návrh Komisie upraviť kvalifikovanou väčšinou⁵¹. V opačnom prípade by sa uplatňovali obvyklé pravidlá podľa článku 293 ods. 1 ZFEÚ (t. j. jednomyseľnosť vyžadovaná v Rade na úpravu návrhu Komisie, ak Komisia s takouto úpravou nesúhlasí).
61. Ďalším spôsobom, ako zabezpečiť zapojenie Rady, by mohla byť povinnosť Komisie konzultovať s Radou alebo zapojiť ju pred prijatím jej rozhodnutia. To by umožnilo Rade posúdiť, či by prijatie takéhoto rozhodnutia Komisiou bolo v danom čase v záujme Únie, so zreteľom na celkové vzťahy s dotknutou treťou krajinou. Konzultácie tohto druhu by mohli byť sprevádzané povinnosťou Komisie v čo najväčšej miere zohľadniť názory vyjadrené v Rade a poskytnúť dôvody prípadného odklonu od názorov vyjadrených Radou.

⁵¹ Pozri napríklad článok 6 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2020/2092 zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie: „Rada prijme vykonávacie rozhodnutie uvedené v odseku 9 tohto článku do jedného mesiaca od doručenia návrhu Komisie. V prípade výnimočných okolností sa lehota na prijatie uvedeného vykonávacieho rozhodnutia môže predĺžiť najviac o dva mesiace. S cieľom zabezpečiť včasné rozhodnutie Komisia využije svoje práva podľa článku 237 ZFEÚ, ak to považuje za vhodné. Rada, konajúc kvalifikovanou väčšinou, môže návrh Komisie zmeniť a zmenené znenie prijať prostredníctvom vykonávacieho rozhodnutia.“ Právna uskutočniteľnosť tohto prístupu bola potvrdená v rozsudkoch Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97 a Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, tamtiež.

Takýto prístup by bol podobný prístupu uvedenému v rozhodnutí Rady z roku 2021 o uzavretí dohody o obchode a spolupráci medzi Úniou a Spojeným kráľovstvom, v ktorom sa v článku 3 ods. 2 stanovuje, že pred prijatím určitých opatrení týkajúcich sa pozastavenia, nápravných, ochranných alebo vyrovnávacích opatrení „Komisia o svojom úmysle prijať opatrenia (...) v plnej miere a včas informuje Radu, aby mohla v Rade prebehnúť zmysluplná výmena názorov. Komisia v čo najväčšej miere zohľadňuje vyjadrené názory. V relevantnom prípade Komisia informuje aj Európsky parlament.“⁵².

62. Napokon, pokiaľ ide o ďalšie kroky po oznámení dotknutej tretej krajiny, je dôležité pripomenúť, že hoci možnosť nadviazať s ňou kontakt s cieľom „preskúmať možnosti“ patrí do právomocí Komisie v oblasti zastupovania navonok, Komisia môže s dotknutou treťou krajinou začať v mene Únie rokovania o nástroji obsahujúcom záväzky, či už záväzné alebo nezáväzné, len so súhlasom Rady⁵³. V každom prípade by si predloženie veci na medzinárodné rozhodnutie alebo rozhodcovské konanie, ktoré by bolo záväzné pre zmluvné strany, a teda aj pre Úniu, vždy vyžadovalo uzavretie medzinárodnej dohody v súlade s postupmi stanovenými v článku 218 ZFEÚ.
63. Vzhľadom na vplyv, ktorý by malo určenie hospodárskeho nátlaku tretej krajiny na vonkajšiu činnosť Únie ako celok, a vzhľadom na skutočnosť, že zamýšľaná činnosť Únie nepatrí do presného a stabilizovaného medzinárodného právneho rámca, by sa preto Rada mala zapojiť do samotného určenia existencie hospodárskeho nátlaku zo strany dotknutej tretej krajiny. Vzhľadom na to, že návrh stavia takéto určenie prostredníctvom právneho aktu do centra reakcie Únie, právny servis Rady navrhuje, aby sa Rade zverili vykonávacie právomoci s cieľom určiť, či takýto hospodársky nátlak existuje. Prípadne by sa mohlo počítať s predchádzajúcou povinnou konzultáciou s Radou alebo jej zapojením zo strany Komisie, ktoré by bolo podobné predchádzajúcim mechanizmom.

⁵² Pozri rozhodnutie Rady (EÚ) 2021/689 z 29. apríla 2021 (Ú. v. EÚ L 149, 30.4.2021, s. 2).

⁵³ Predpokladá sa, že špecifiká prípadného urovnania sporu by sa spravidla museli dohodnúť v spoločnom nástroji, či už podľa dojednaní o nezáväznom nástroji, alebo podľa postupov stanovených v článku 218 ZFEÚ.

III. ZÁVER

64. Vzhľadom na uvedené skutočnosti zastáva právny servis Rady názor, že:
- a) návrh vzhľadom na svoj cieľ a obsah patrí do spoločnej obchodnej politiky a môže sa prijať na základe článku 207 ods. 2 ZFEÚ s výhradou nasledujúcich úvah.
 - b) Zavedenie autonómnych obmedzení ochrany práv duševného vlastníctva alebo ich obchodného využívania vo vzťahu k držiteľom práv z dotknutej tretej krajiny si vyžaduje objasnenie v normatívnej časti navrhovaného nástroja, najmä pokiaľ ide o ochranu základných práv, ako súčasť základných prvkov, ktoré by mali tvoriť rámec a usmerňovať výkon vykonávacích právomocí.
 - c) Opatrenia umožňujúce neplnenie uplatniteľných medzinárodných záväzkov a uloženie obmedzení prístupu k výskumným programom financovaným Úniou alebo vylúčenie z nich nepatria do rozsahu pôsobnosti spoločnej obchodnej politiky a nemožno ich prijať podľa článku 207 ods. 2 ZFEÚ. Opatrenia v tejto oblasti by sa mali vykonávať v rámci uplatniteľného právneho rámca, prostredníctvom ktorého sa vykonáva výskumná politika Únie.
 - d) Opatrenia umožňujúce určenie hospodárskych subjektov prepojených alebo spojených s vládou tretej krajiny patria do oblasti spoločnej obchodnej politiky a môžu sa prijať podľa článku 207 ods. 2 ZFEÚ. Znenie návrhu je však potrebné spresniť, aby lepšie spĺňalo požiadavku špecifickej súvislosti s medzinárodným obchodom ako súčasť základných prvkov, ktoré by mali tvoriť rámec a usmerňovať výkon vykonávacích právomocí.

- e) Vzhľadom na vplyv na vzťahy medzi Úniou a dotknutou treťou krajinou a so zreteľom na právomoci Rady vyplývajúce zo zmlúv, pokiaľ ide o vonkajšiu činnosť EÚ, by sa Rada mala podieľať na určovaní hospodárskeho nátlaku tretej krajiny.
- f) Takéto zapojenie Rady by sa mohlo dosiahnuť tak, že sa jej zveria vykonávacie právomoci v súlade s článkom 291 ods. 2 ZFEÚ, ktoré sa majú vykonávať na návrh Komisie, alebo prostredníctvom predchádzajúcej povinnej konzultácie alebo zapojenia Rady zo strany Komisie.
-