



Svet
Evropske unije

Bruselj, 30. avgust 2022
(OR. en)

11943/22

LIMITE

JUR 561
POLCOM 104
COMER 99
IA 127
CODEC 1230

Medinstitucionalna zadeva:
2021/0406(COD)

MNENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Pošiljatelj:	pravna služba
Prejemnik:	Delovna skupina za trgovinska vprašanja
Zadeva:	Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zaščiti Unije in njenih držav članic pred gospodarsko prisilo, ki jo izvajajo tretje države – pravna podlaga in institucionalni vidiki

I. UVOD

1. Komisija je 10. decembra 2021 predložila predlog uredbe o zaščiti Unije in njenih držav članic pred gospodarsko prisilo, ki jo izvajajo tretje države (v nadaljnjem besedilu: predlog)².

¹ Ta dokument vsebuje pravne nasvete, zaščitene s členom 4(2) Uredbe (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, ki jih Svet Evropske unije ni javno objavil. V primeru nepooblaščenih objav si Svet pridržuje vse pravice.

² Dok. 14943/21.

2. Ta predlog je bil predstavljen in obravnavan na sejah Delovne skupine za trgovinska vprašanja 9. decembra 2021, 12. januarja 2022, 25. januarja 2022, 2. februarja 2022, 15. februarja 2022, 2. marca 2022, 8. marca 2022, 15. marca 2022, 5. aprila 2022, 27. aprila 2022 in 3. maja 2022. Delovna skupina za trgovinska vprašanja je 17. maja 2022, 1. junija 2022 in 9. junija 2022 razpravljala o kompromisnem predlogu, ki ga je predložilo predsedstvo³. 28. junija 2022 in 5. julija 2022 je razpravljala o drugem kompromisnem predlogu, ki ga je predložilo predsedstvo⁴.
3. Med razpravami so se pojavila vprašanja glede pravne podlage, ki jo je predlagala Komisija, institucionalnih vidikov predlaganega mehanizma odločanja ter združljivosti predloga z mednarodnim pravom in pravili STO.
4. Predstavnik Pravne službe Sveta je na sejah 27. aprila in 17. maja 2022 predstavil pravno mnenje Pravne službe o pravni podlagi in institucionalnih vidikih predloga. Na prošnjo Delovne skupine za trgovinska vprašanja so v tem dokumentu podrobneje pisno pojasnjene nekatere točke, ki so bile podane ustno.

II. PRAVNA ANALIZA

5. V tem mnenju se bo najprej preučilo, ali je člen 207(2) PDEU ustrezna pravna podlaga za predlog (A), nato pa se bodo analizirali njegovi institucionalni vidiki (B).

³ Dok. WK 6814/2022.

⁴ Dok. WK 9206/2022.

A. PRAVNA PODLAGA

i) *Cilj in vsebina predloga*

6. Izbira pravilne pravne podlage akta Unije mora biti določena na podlagi objektivnih meril, ki jih je mogoče sodno preskusiti, vključno s ciljem in vsebino ukrepa⁵.
7. V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba za izbiro ustrezne pravne podlage opredeliti glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavni del ukrepa. Če ima ukrep dva cilja ali dva sestavna dela, pri čemer je en cilj oziroma sestavni del glavni, drugi pa zgolj postranski, mora temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer na tisti, ki jo zahteva glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavni del. Nasprotno pa bo moral ukrep, če ima hkrati več ciljev ali sestavnih delov, ki so med seboj neločljivo povezani, ne da bi bil eden v primerjavi z drugim zgolj postranski, izjemoma temeljiti na več ustreznih pravnih podlagah. Kljub temu Sodišče meni, da uporaba dveh ali več pravnih podlag ni mogoča, če so postopki, določeni za vsako pravno podlago, med seboj nezdružljivi⁶.

⁵ Sodba z dne 26. marca 1987, Komisija/Svet, C-45/86, EU:C:1987:163, točka 11; sodba z dne 11. junija 1991, Komisija/Svet, C-300/89, EU:C:1991:244, točka 10; mnenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološki varnosti) z dne 6. decembra 2001, EU:C:2001:664, točka 22; sodba z dne 22. oktobra 2013, Komisija/Svet, C-137/12, EU:C:2013:675, točka 10; sodba z dne 14. junija 2016, Parlament/Svet, C-263/14, EU:C:2016:435, točka 43; sodba z dne 2. septembra 2021, Komisija/Svet (Sporazum z Armenijo), C-180/20, EU:C:2021:658, točka 32, in sodba z dne 4. septembra 2018, Komisija/Svet (Sporazum s Kazahstanom), C-244/17, EU:C:2018:662, točka 36.

⁶ Glej na primer sodbo z dne 19. julija 2012, Evropski parlament/Svet, C-130/10, EU:C:2012:472, točke 43–45 in navedena sodna praksa.

8. V skladu z obrazložitvenim memorandumom je cilj predloga „zaščititi interese Unije in njenih držav članic s tem, da se Uniji omogoči odziv na gospodarsko prisilo“ v skladu z vrednotami in interesi, navedenimi v uvodnih izjavah 1 do 3, ki jih mora Unija v svojih odnosih s preostalim svetom podpirati in spodbujati v skladu s členom 3(5) PEU, ter načeli, ki bi morala usmerjati delovanje Unije na mednarodnem prizorišču v skladu s členom 21(1) PEU, vključno s spoštovanjem načel Ustanovne listine ZN in mednarodnega prava, zlasti razvoja prijateljskih odnosov med narodi, ki temeljijo na spoštovanju načela enakih pravic. V skladu z uvodno izjavo 5 „[je] [z]aželeno [...], da Unija prispeva k oblikovanju, razvoju in pojasnitvi mednarodnih okvirov za preprečevanje in odpravo primerov gospodarske prisile“.
9. Predlog določa pravila in postopke za „zagotovitev učinkovite zaščite interesov Unije in njenih držav članic, kadar želi tretja država z ukrepi, ki vplivajo na trgovino ali naložbe, Unijo ali državo članico prisiliti k sprejetju določenega akta ali opustitvi njegovega sprejetja“. Namen uredbe je zagotoviti učinkovit, uspešen in hiter odziv Unije „da bi tretjo državo odvrnila od takih ukrepov ali jo prisilila, da jih opusti, hkrati pa ji omogoča, da se v skrajnem primeru na take ukrepe odzove“ (člen 1, uvodna izjava 7).
10. Gospodarska prisila je opredeljena kot poseganje tretje države v zakonite suverene odločitve Unije ali države članice z uporabo ukrepov, ki vplivajo na trgovino ali naložbe, ali grožnjo, da jih bo uporabila, da se prepreči ali doseže prenehanje, sprememba ali sprejetje določenega akta (člen 2(1) in uvodna izjava 11).
11. Po pregledu ukrepov tretje države „Komisija [...] sprejme sklep, v katerem ugotovi, ali ukrep zadevne tretje države izpolnjuje pogoje iz člena 2(1)“, in „zadevno tretjo državo obvesti o svoji odločitvi in od nje zahteva, da preneha izvajati gospodarsko prisilo in po potrebi odpravi škodo, ki so jo utrpeli Unija ali njene države članice⁷“ (člen 4).

⁷ V členu 4 je prav tako določeno, da Komisija „ukrepa hitro“ in lahko zadevno tretjo državo pozove, naj pred sprejetjem sklepa predloži svoje pripombe.

12. Komisija mora nato preučiti možnosti z zadevno tretjo državo, da bi dosegla prenehanje gospodarske prisile, kar neizčrpno vključuje neposredna pogajanja, mediacijo, pravni postopek ali posredovanje, predložitev zadeve v mednarodni postopek razsojanja ali v obravnavo tudi v katerem koli ustreznem mednarodnem forumu (člen 5). Prav tako se posvetuje in sodeluje z drugimi tretjimi državami, ki jih prizadenejo enaki ali podobni ukrepi gospodarske prisile, ali s katero koli zainteresirano tretjo državo (člen 6).
13. Če navedeni ukrepi ne povzročijo prenehanja gospodarske prisile in povrnitve škode, ki jo je povzročila Uniji ali državi članici, ter „je v tem primeru potrebno ukrepanje za zaščito interesov in pravic Unije in njenih držav članic“ ter „je v interesu Unije“, Komisija sprejme izvedbeni akt v skladu s postopkom pregleda, ki določa odziv Unije na podlagi vrste ukrepov iz Priloge I k predlogu (člen 7(1)).
14. V skladu s Prilogo I⁸ in uvodno izjavo 10 se navedeni ukrepi nanašajo na trgovino z blagom, mednarodna javna naročila, trgovino s storitvami, neposredne tuje naložbe, trgovinske vidike pravic intelektualne lastnine, finančne storitve, kot so bančništvo, zavarovalništvo, dostop do kapitalskih trgov Unije in druge dejavnosti finančnih storitev ter dostop do raziskovalnih programov, ki jih financira Unija, ali izključitev iz njih. Vsi so lahko v obliki ukrepov, ki pomenijo neizpolnjevanje veljavnih mednarodnih obveznosti, tj. dovoljenih protiukrepov, ali avtonomnih ukrepov, ki so skladni z mednarodnimi obveznostmi Unije.

⁸ Dok. 14943/21 ADD 1.

15. Ukrepi iz Priloge I se lahko uporabljajo tudi za pravno ali fizično osebo, ki jo imenuje Komisija, ki je „povezana z vlado zadevne tretje države“ (člen 8(2)(a)) ali ki je „povezana z vlado zadevne tretje države in je poleg tega povzročila gospodarsko prisilo ali je bila vanjo vpletena ali je z njo povezana“ (člen 8(2)(b)). Poleg tega predlog v zvezi z zadnjo kategorijo določa pravico „fizične ali pravne osebe Unije“ do povračila „vs[e] škod[e], ki so jim jo povzročili ukrepi gospodarske prisile, in sicer v takem obsegu, kot je znašal prispevek imenovanih oseb k takim ukrepom gospodarske prisile“ (člen 8(1)(b)).

ii) Skupna trgovinska politika

16. Predlog Komisije temelji na členu 207(2) PDEU, v katerem je določeno, da Evropski parlament in Svet z uredbami, sprejetimi po rednem zakonodajnem postopku, določita ukrepe, s katerimi se opredeli okvir za izvajanje skupne trgovinske politike.
17. Člen 207(1), ki spada pod naslov II petega dela PDEU, določa: „[s]kupna trgovinska politika temelji na enotnih načelih, zlasti glede sprememb carinskih stopenj, sklenitve sporazumov o carinskih tarifah in trgovini, ki se nanašajo na trgovino z blagom in storitvami, trgovinske vidike pravic intelektualne lastnine, tuje neposredne naložbe, doseganje enotnosti pri ukrepih liberalizacije, izvozno politiko in ukrepe trgovinske zaščite, na primer pri dampingu ali subvencijah. Skupna trgovinska politika se izvaja v okviru načel in ciljev zunanjega delovanja Unije.“

18. Skupna trgovinska politika ni omejena na ukrepe za olajšanje (liberalizacija ali spodbujanje) trgovine s tretjimi državami, ampak lahko vključuje ukrepe, ki urejajo trgovinske omejitve⁹. Prav tako pri urejanju trgovine ni omejena na ukrepe, ki si prizadevajo za izključno komercialne cilje: nasprotno, lahko upošteva širše cilje zunanjega delovanja Unije¹⁰.
19. Poleg tega v skladu s členom 21(3) PEU „Unija pri oblikovanju in izvajanju svojih zunanjih dejavnosti na različnih področjih iz tega naslova in iz petega dela Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zunanjih vidikov svojih drugih politik spoštuje načela in uresničuje cilje iz odstavkov 1 in 2“. Sodišče je razsodilo, da je skupna trgovinska politika „del ,zunanjega delovanja Unije“ in je zato „povezana s trgovino s tretjimi državami“¹¹.
20. Poleg tega je v zvezi s tem ustaljena sodna praksa, „da samo okoliščina, da ima lahko akt Unije [...] nekatere posledice za trgovino z eno ali več tretjimi državami, ne zadostuje za sklep, da je treba ta akt uvrstiti v skupino aktov, ki spadajo v skupno trgovinsko politiko“. Namesto tega „akt Unije spada v to politiko, če se nanaša posebej na to trgovino, tako da je v bistvu namenjen spodbujanju, olajševanju ali urejanju te trgovine in ima neposredne in takojšnje učinke nanjo“¹² (poudarek dodan).

⁹ Kot je navedlo Sodišče: „ukrep prepovedi izvoza nedovoljenih naprav v Unijo je namenjen zaščiti interesa celotne Unije in že po svoji vsebini spada v skupno trgovinsko politiko“ (sodba z dne 22. oktobra 2013, Komisija/Svet, C-137/12, EU:C:2013:675, točka 69 in navedena sodna praksa). Glej tudi mnenje Pravne službe Sveta z dne 31. marca 2017, 7885/17, točka 13 in sodna praksa, navedena v opombi.

¹⁰ Prav tam, točki 14 in 15. Mnenje Pravne službe Sveta z dne 23. marca 2018, 7334/1/18 REV 1, točki 20 in 21.

¹¹ Mnenje Sodišča z dne 16. maja 2017, mnenje 2/15 (Sporazum o prosti trgovini z Republiko Singapur), EU:C:2017:376, točka 35.

¹² Prav tam, točka 36 in navedena sodna praksa, zlasti sodba z dne 18. julija 2013, Daiichi Sankyo in Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, EU:C:2013:520, točki 50 in 52. Glej tudi C-137/12, prav tam, točka 58; Mnenje 2/15, prav tam, točka 37, mnenje Sodišča z dne 14. februarja 2017, mnenje 3/15 (Marakeška pogodba), EU:C:2017:114, točka 61.

21. Navedeni cilji predlaganega instrumenta, tj. zaščita vrednot, temeljnih interesov, varnosti, neodvisnosti in celovitosti Unije ter utrjevanje in podpiranje pravne države in načel mednarodnega prava, ustrezajo ciljem iz člena 21(2)(a) in (b) PEU, ki jih mora Unija uresničevati v okviru svojega zunanjega delovanja, torej tudi v okviru skupne trgovinske politike¹³.

Vendar je treba ugotoviti, ali je predlagani instrument namenjen spodbujanju, olajševanju ali urejanju trgovine ter ima neposredne in takojšnje učinke nanjo v skladu s standardom, ki ga je določilo Sodišče v zgoraj navedeni sodni praksi (glej točko 20 zgoraj).

iii) *Preučitev nekaterih predlaganih ukrepov v zvezi s skupno trgovinsko politiko*

22. Večina ukrepov iz Priloge I k predlogu je izrecno določena v členu 207(1) PDEU¹⁴ ali pa je bilo jasno ugotovljeno, da spadajo v skupno trgovinsko politiko¹⁵. Čeprav je torej mogoče ugotoviti, da glavna tema regulativne vsebine predloga spada v okvir skupne trgovinske politike, je po mnenju Pravne službe Sveta potrebna nadaljnja preučitev treh kategorij predlaganih ukrepov, preden se lahko ugotovi, ali so lahko del predlaganega okvira, sprejetega na podlagi člena 207(2) PDEU.

¹³ Ti cilji so podprti tudi s členom 3(5) PEU, v skladu s katerim „[v] odnosih s preostalim svetom Unija podpira in spodbuja svoje vrednote in interese ter prispeva k zaščiti svojih državljanov. Prispeva k [...] prosti in pravični trgovini, [...] doslednemu spoštovanju in razvoju mednarodnega prava [...]“.

¹⁴ To velja za ukrepe iz točk (a), (b), (c), (e), (f), (g) in (i).

¹⁵ To velja za ukrepe iz točk (d), (j) in (k).

V zvezi z dostopom do trgov javnih naročil Unije za blago in storitve tretjih držav glej mnenje Pravne službe Sveta z dne 6. decembra 2012, 17407/12. V zvezi z omejitvami registracij in dovoljenj v skladu z zakonodajo o kemikalijah ali sanitarno in fitosanitarno zakonodajo, ki pomenijo ukrepe v zvezi z dostopom do trga, glej mnenje 2/15, prav tam, točka 44.

23. Te tri kategorije ukrepov so: prvič, neizpolnjevanje¹⁶ veljavnih mednarodnih obveznosti v zvezi s trgovinskimi vidiki pravic intelektualne lastnine in uvedba omejitev glede varstva pravic intelektualne lastnine ali njihovega komercialnega izkoriščanja, ko gre za imetnike pravic, ki so državljani zadevne tretje države (točka (h)); drugič, neizpolnjevanje veljavnih mednarodnih obveznosti in uvedba omejitev dostopa do raziskovalnih programov, ki jih financira Unija, ali izključitev iz raziskovalnih programov, ki jih financira Unija (točka (l)), in, tretjič, ukrepi za imenovanje fizičnih ali pravnih oseb, povezanih z vlado zadevne tretje države, in takih oseb, ki so „poleg tega povzročil[e] gospodarsko prisilo ali [so bile] vanjo vpleten[e] ali [so] z njo povezan[e]“ (člen 8), vključno s pravico subjektov Unije, na katere vplivajo ukrepi tretje države, da zahtevajo odškodnino od določenih oseb.
24. Prvič, glede ukrepov, povezanih s trgovinskimi vidiki pravic intelektualne lastnine¹⁷, je Sodišče v svojem mnenju o Sporazumu med EU in Singapurjem navedlo, da „standarde varstva pravic intelektualne lastnine, ki so do neke mere enotni [med izvajalci dejavnosti EU in zadevno tretjo državo], in s tem prispevajo k [...] enakopravnemu sodelovanju [podjetnikov EU in zadevne tretje države] pri [prosti] trgovini z blagom in storitvami“¹⁸, in sklenilo, da „glede na bistveno mesto [...] ki ga ima varstvo pravic intelektualne lastnine pri trgovini z blagom in storitvami na splošno in zlasti pri boju zoper nezakonito trgovino, lahko določbe poglavja XI predvidenega sporazuma neposredno in takoj vplivajo na trgovino med Unijo in Republiko Singapur“¹⁹.

¹⁶ Priloga se sklicuje na „začasn[o] prekinitev veljavnih mednarodnih obveznosti“, ki ni pravilen izraz in o katerem nikakor ni bilo mogoče odločati v skladu s predlaganim postopkom. Začasna prekinitev izvajanja mednarodnega sporazuma ali njegovih delov med Unijo in tretjo državo je mogoča le v skladu s postopkom iz člena 218(9) PDEU ali postopkom, dogovorjenim v skladu s členom 218(7) PDEU.

¹⁷ Opozoriti je treba, da imajo ukrepi, predlagani v tej točki, širše področje uporabe kot ukrepi iz člena 5(a)(bb) Uredbe (EU) 2015/1843 o določitvi postopkov Unije na področju skupne trgovinske politike, kot je bila spremenjena, za zagotovitev izvrševanja pravic Unije po mednarodnih pravilih trgovanja, zlasti tistih, ki so dogovorjena v okviru Svetovne trgovinske organizacije (UL L 272, 16.10.2015), ki so omejena na pravice intelektualne lastnine, ki jih podeli institucija ali agencija Unije in veljajo po vsej Uniji.

¹⁸ Mnenje 2/15, točki 122 in 123.

¹⁹ Prav tam, točka 127.

25. Ustrezne določbe navedenega sporazuma so primer veljavnih mednarodnih obveznosti, na podlagi katerih bi se lahko Unija v skladu s predlogom odločila, da ne bo sprejela protiukrepa, če se zadevna država ne bi hotela vzdržati svoje gospodarske prisile. Taki ukrepi bi torej načeloma imeli tudi neposredne in takojšnje učinke na trgovino med Unijo in zadevno tretjo državo, kot je navedeno v zgoraj navedeni sodni praksi (glej točko 20), ker bi delovali „v okvir[u] liberalizacije [...] trgovine, ker so sestavni del ureditve STO“, čeprav z namenom, da se trgovina omeji in ne olajša²⁰.
26. Vendar te ugotovitve ni mogoče uporabiti v zvezi z ukrepi, ki pomenijo neizpolnitev obveznosti v zvezi z varstvom pravic intelektualne lastnine ali njihovim komercialnim izkoriščanjem v okviru netrgovinskega sporazuma, kot je na primer Marakeška pogodba, ki slepim in slabovidnim osebam ter osebam z drugimi motnjami branja olajšuje dostop do objavljenih del²¹. Odložitev obveznosti iz netrgovinskih sporazumov „bi povzročila pretirano razširitev pojma skupne trgovinske politike, saj bi bila s to politiko zajeta pravila, ki niso posebej povezana z mednarodno trgovino“²².

²⁰ Glej mnenje 3/15, prav tam, točka 79.

²¹ Svetovna organizacija za intelektualno lastnino (WIPO) jo je sprejela 27. junija 2013, v zvezi z njo pa je Sodišče v svojem mnenju 3/15 ugotovilo, da ne spada v skupno trgovinsko politiko.

²² Mnenje 3/15, prav tam, točka 85. Zato je Sodišče zavrnilo trditev Komisije, da so iz pojma trgovinskih vidikov intelektualne lastnine izključene samo moralne pravice.

27. Poleg tega se z naložitvijo avtonomnih omejitev varstva pravic intelektualne lastnine ali njihovega gospodarskega izkoriščanja v zvezi z obstoječimi imetniki pravic zadevne tretje države postavlja vprašanje morebitnega navzkrižja z mednarodnim pravom človekovih pravic ali Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: Listina). Dejstvo, da so omejitve omejene na trgovinske vidike intelektualne lastnine, pomeni, da bo odvzem varstva bodisi preprečil bodisi omejil zmožnost imetnika pravice, da pridobi materialne koristi iz zaščitene vsebine. Poseganja Unije v pravice intelektualne lastnine, ki so zaščitene kot del temeljne lastninske pravice (člen 17(1) Listine in enakovredna mednarodna pravila²³), ni mogoče izključiti.

Zato bo na ravni izvedbenega akta potreben skrben pregled, da se zagotovi, da je omejitev v zvezi z obstoječimi imetniki pravic omejena na uveljavljanje pravic, spoštuje bistvo teh pravic in spoštuje načelo sorazmernosti, tako da je potrebna in dejansko ustreza ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija (člen 52(1) Listine).

28. Ob upoštevanju zgornjih premislekov, ki bi jih bilo treba v izvedbenem delu predloga ustrezno pojasniti kot del bistvenih elementov, ki bi morali urejati in usmerjati izvajanje izvedbenih pooblastil, se lahko ukrepi iz točke (h) Priloge I k predlogu sprejmejo na podlagi člena 207(2) PDEU.

²³ Glej tudi člen 27 Splošne deklaracije o človekovih pravicah in člen 15(1)(c) Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah.

29. Drugič, kar zadeva ukrepe v zvezi z dostopom do raziskovalnih programov, ki jih financira Unija, Pravna služba Sveta opozarja, da pravila, ki urejajo raziskovalne programe Unije, predstavljajo dejavnosti Unije na podlagi Pogodb na področju raziskav in tehnološkega razvoja, o katerih je treba v skladu s členom 179(3) PDEU odločati in jih izvajati v skladu z določbami naslova XIX PDEU²⁴.

To lahko vključuje pravila o omejitvah dostopa do raziskovalnih programov Unije ali izključitvi iz njih za tretje države ali subjekte s sedežem v tretjih državah ali pod nadzorom subjektov iz tretjih držav²⁵. Člen 186 PDEU določa tudi, da lahko Unija pri izvajanju večletnega okvirnega programa „predvidi sodelovanje s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami na raziskovalnem, tehnološkorazvojnem in demonstracijskem področju Unije“ in da je „[p]odrobna ureditev takega sodelovanja [...] lahko predmet sporazumov med Unijo in zadevnimi tretjimi osebami“.

²⁴ Uredba (EU) 2021/695 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. aprila 2021 o vzpostavitvi okvirnega programa za raziskave in inovacije Obzorje Evropa, določitvi pravil za sodelovanje in razširjanje rezultatov ter razveljavitvi uredb (EU) št. 1290/2013 in (EU) št. 1291/2013 (UL L 170, 12.5.2021, str. 1; v nadaljnjem besedilu: uredba o programu Obzorje Evropa) je bila sprejeta na naslednji pravni podlagi: člen 173(3), člen 182(1), člen 183 in drugi odstavek člena 188 PDEU.

²⁵ Na primer, člen 22(5) uredbe o programu Obzorje Evropa, ki je okvirni program za raziskave v okviru sedanjega večletnega finančnega okvira, določa, da „[z]a ukrepe, povezane s strateškimi sredstvi, interesi, avtonomijo ali varnostjo Unije, se lahko s programom dela določi, da se sodelovanje lahko omeji samo na pravne subjekte s sedežem v državah članicah ali na pravne subjekte s sedežem v določenih pridruženih ali drugih tretjih državah poleg držav članic. Vsaka omejitev sodelovanja pravnih subjektov s sedežem v pridruženih državah, ki so države članice EGP, mora biti skladna s pogoji Sporazuma o evropskem gospodarskem prostoru. Iz ustrezno utemeljenih in izjemnih razlogov zaradi zagotovitve zaščite strateških interesov Unije in njenih držav članic je lahko v programu dela iz posameznih razpisov za zbiranje predlogov izključeno tudi sodelovanje pravnih subjektov s sedežem v Uniji ali pridruženih državah, ki so pod neposrednim ali posrednim nadzorom nepridruženih tretjih držav ali pravnih subjektov iz nepridruženih tretjih držav ali pa za njihovo sodelovanje veljajo pogoji, določeni v programu dela“.

V predlogu ni pojasnjeno, kako bi se lahko ta ukrep nanašal na trgovino in na kakšni podlagi je bil vključen v katalog možnih ukrepov. Prav tako ne pojasnjuje zadevnih obstoječih raziskovalnih programov.

30. Zdi se, da niti neizpolnjevanja veljavnih mednarodnih obveznosti, ki jih je Unija prevzela na področju raziskav, niti uvedbe avtonomne omejitve dostopa do raziskovalnih programov Unije ni mogoče šteti za posebej povezano z mednarodno trgovino, tudi če se to stori v okviru trgovinskih odnosov z zadevno tretjo državo.

Čeprav lahko taki ukrepi tretjo državo prisilijo k odpravi prisilnih ukrepov, povezanih s trgovino, in s tem nazadnje k ponovni vzpostavitvi trgovine, pa učinki takih ukrepov na trgovino ne bi bili neposredni in takojšnji, kot je navedeno v zgoraj navedeni sodni praksi (glej točko 20), ampak posredni in oddaljeni. Poleg tega bi se za sprejetje takih ukrepov, ki spadajo na področje skupne trgovinske politike, lahko štelo, da „[povzroča] pretirano razširitev pojma skupne trgovinske politike, saj bi bila s to politiko zajeta pravila, ki niso posebej povezana z mednarodno trgovino“²⁶, in bi lahko zadevnim določbam Pogodbe o drugih pristojnostih Unije (v obravnavanem primeru na področju raziskav in tehnološkega razvoja) odvzelo polni učinek²⁷.

31. Zato ukrepov iz točke (l) Priloge I k predlogu ni mogoče sprejeti na podlagi člena 207(2) PDEU in bi bilo treba to točko črtati.
32. Hkrati bi lahko Unija ukrepe, kot so tisti, predlagani v Prilogi I(l), sprejela v skladu z veljavnimi pravili in postopki, ki urejajo sodelovanje v raziskovalnih programih Unije.

²⁶ Mnenje 3/15, prav tam, točka 85.

²⁷ Glej tudi mnenje Sodišča z dne 6. decembra 2001, mnenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološki varnosti), EU:C:2001:664, točka 40, iz katerega je razvidno, da skupna trgovinska politika nima prednosti pred drugimi področji pristojnosti Unije.

Člen 7(1) predloga se že sklicuje na druge možne okvire, znotraj katerih bi bilo mogoče sprejeti ukrepe za odziv²⁸. To bi lahko bilo pomembno tudi za začasno prekinitev ali ukinitve sodelovanja v raziskovalnih programih²⁹ ali začasno prekinitev dvostranskega sodelovanja s tretjimi državami na področju raziskav. Različne vrste ukrepov za odziv, ki jih je mogoče sprejeti na podlagi ustreznih določb sedanjega pravnega okvira Unije na področju raziskav, bi lahko ponazorili v uvodnih izjavah.

²⁸ V predlogu ni pojasnjeno, kakšne ukrepe namerava Komisija sprejeti na podlagi te določbe. Vendar iz sporočila o ukrepih v okviru pristojnosti Komisije, ki jih Komisija lahko sprejme, ko v skladu s predlagano uredbo določi, da Unija sprejme ukrepe za odziv na ukrepe gospodarske prisile tretjih držav (COM(2021) 774 final), izhaja, da meni, da je treba sprejeti naslednje vrste ukrepov: nesprejetje novih finančnih obveznosti Unije za programe ali sklade pod pogoji zadevnega postopka za izvrševanje proračuna; nasprotovanje novim operacijam financiranja, če je to dovoljeno v skladu s sporazumom med Unijo, ki jo zastopa Komisija, in subjektom, ki mu je zaupano posredno upravljanje programa; opustitev predlaganja nove makrofinančne pomoči zadevni tretji državi v skladu s členi 209, 212 in 213 PDEU ter začasna prekinitev ali ukinitve izplačil za tekoče operacije v skladu z veljavnimi sporazumi; začasna prekinitev ali, če je to dovoljeno, ukinitve vseh sporazumov o prispevkih ali jamstvih med Komisijo v imenu Unije in pooblaščenimi subjekti, ki se nanašajo na zadevno tretjo državo ali določeno osebo; ustrezni ukrepi, vključno z začasno prekinitvijo izvajanja ukrepov, financiranih na podlagi Uredbe (EU) 2021/947 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. junija 2021 o vzpostavitvi Instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Globalna Evropa ali na podlagi Uredbe (EU) 2021/1529 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. septembra 2021 o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA III) ali instrumentov, ki ju bodo nasledili. Prav tako obravnava naslednja ukrepa v zvezi s financiranjem Evropske investicijske banke ali Evropske banke za obnovo in razvoj: sprejetje neugodnih mnenj o vlogah za financiranje pri Evropski investicijski banki ter priporočilo direktorju odbora Evropske banke za obnovo in razvoj, ki zastopa Unijo, naj glasuje proti odobritvi financiranja.

²⁹ Komisija je na primer 3. marca 2022 izjavila, da se je po ruski vojaški agresiji odločila začasno prekiniti priprave sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev za štiri projekte v okviru programa Obzorje Evropa, ki vključujejo pet ruskih raziskovalnih organizacij. Podpisovanje novih pogodb je bilo do nadaljnjega odloženo. Odločila se je tudi, da začasno prekine vsa plačila ruskim subjektom na podlagi obstoječih pogodb. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/STATEMENT_22_1528]

33. Tretjič, v zvezi s členom 8 predloga, ki določa možnost sprejetja ukrepov za individualno uporabo in ustvarja pravico do odškodninskega zahtevka, je najprej treba obravnavati pomisleke nekaterih delegacij v zvezi z morebitnim prekrivanjem z omejevalnimi ukrepi, sprejetimi pri izvajanju skupne zunanje in varnostne politike Unije (SZVP).
34. Dejstvo, da so nekatere določbe podobne pravilom, ki jih lahko Unija sprejme pri izvajanju svoje SZVP, samo po sebi ne preprečuje sprejetja podobnih ukrepov pri izvajanju druge politike Unije, če se pri sprejemanju takih ukrepov spoštujejo omejitve pristojnosti, ki so bile Uniji podeljene na tem področju politike, in tako imenovana „določba o neposeganju“, tj. da se „ne vpliva na uporabo postopkov in obseg dodeljenih pristojnosti institucij, ki jih določata Pogodbi za izvajanje pristojnosti Unije iz [poglavja 2 naslova V PEU]“, tj. v okviru SZVP (člen 40(2) PEU).

35. Sodišče je ob upoštevanju določb člena 29 PEU³⁰ in drugih posebnih določb v zvezi s SZVP izrecno potrdilo, da je Svet pristojen za sprejemanje sklepov, „ki lahko neposredno spreminjajo [...] položaj posameznikov“. Mnenje Sodišča: „[p]ojem ‚pristop Unije‘ je [...] treba razlagati široko, saj [...] na podlagi člena 29 PEU ni mogoče sprejeti le programskih aktov ali preprostih izjav o nameri, temveč tudi sklepe, ki predpisujejo ukrepe, ki lahko neposredno spreminjajo pravni položaj posameznikov. To je potrjeno tudi z besedilom člena 275, drugi odstavek, PDEU“^{31, 32}.

Člen 275 PDEU se nanaša na nadzor zakonitosti „sklepov, ki predvidevajo omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, ki jih je Svet sprejel na podlagi poglavja 2 naslova V Pogodbe o Evropski uniji“.

36. Jasno je, da tako široka diskrecijska pravica ne izhaja iz besedila členov 206 in 207 PDEU. Zato je treba preučiti, ali ukrepi iz člena 8 predloga izkazujejo potrebno posebno povezavo z mednarodno trgovino, kot izhaja iz sodne prakse Sodišča (glej točko 20 zgoraj), in bi jih bilo zato mogoče sprejeti na podlagi predlagane pravne podlage.

³⁰ V skladu s členom 29 PEU „Svet sprejema sklepe, ki opredeljujejo pristop Unije do posamezne geografske ali vsebinske zadeve“.

³¹ Sodba z dne 27. februarja 2017, Ahmed Ezz/Svet in Komisija, T-256/11, EU:T:2014:93, točka 42, potrjeno v pritožbi C-220/14 P, EU:C:2015:147.

³² Glej tudi sodbo z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 88: „Iz členov 24 in 29 PEU izhaja, da je praviloma naloga Sveta, ki odloča soglasno, da opredeli vsebino omejevalnih ukrepov, ki jih Unija sprejme na področju SZVP. Ob upoštevanju širokega obsega ciljev SZVP, kot so navedeni v členu 3(5) PEU in členu 21 PEU ter posebnih določbah glede SZVP, zlasti členih 23 in 24 PEU, ima Svet veliko svobode pri določitvi tega predmeta.“

37. Oblikovanje meril za imenovanje iz člena 8 predloga, ki se nanaša na fizične in pravne osebe, ki so „povezan[e] z vlado zadevne tretje države“, je odprto in zelo široko. V skladu s takim merilom bi bilo mogoče imenovati vse fizične ali pravne osebe, vključno s tistimi, ki se ne ukvarjajo s trgovino med Unijo in zadevno tretjo državo ali katero koli posebno gospodarsko dejavnostjo na tem področju, na primer vladni uradniki ali ministri. Povezava s trgovino ukrepov, s katerimi se določi fizična ali pravna oseba, ki ima vpliv in bi zato lahko teoretično z izvajanjem takega vpliva dosegla odpravo ukrepov gospodarske prisile s strani zadevne tretje države, je po mnenju Pravne službe Sveta premajhna, da bi ustrezala zahtevanemu standardu posebne povezave s trgovino, ki jo je vzpostavilo Sodišče. Čeprav je mogoče trditi, da bi bil tak ukrep namenjen spodbujanju, olajševanju ali urejanju trgovine, se zdi praktično nemogoče sklepati, da bi imel tak ukrep „neposredne in takojšnje učinke na trgovino“ med Unijo in zadevno tretjo državo, kot to zahteva sodna praksa (glej točko 20 zgoraj). Učinki bi bili kvečjemu možni, odvisni od uspešnega vplivanja na vlado tretje države in kot taki torej posredni in oddaljeni³³.

³³ Vendar bi bilo take osebe mogoče imenovati za uresničevanje istih ciljev v okviru SZVP na podlagi aktov, sprejetih na podlagi člena 29 PEU in člena 215 PDEU.

38. Drugače bi bilo pri ukrepih, sprejetih proti gospodarskim subjektom, ki so povezani z vlado, tj. fizičnim ali pravnim osebam ali subjektom, ki se ukvarjajo z mednarodno trgovino ali trgovinskimi dejavnostmi. V takih primerih se zdi mogoče trditi, da bi trgovinski ukrepi iz Priloge I – kolikor se lahko uporabljajo za določenega posameznika – omejili dostop do trga Unije in bi bili zato namenjeni urejanju (tj. omejevanju) trgovine ter bi imeli neposreden in takojšen učinek nanjo, saj bi ti ukrepi ovirali tak dostop in posledično zmanjšali trgovino z zadevno državo.
39. Čeprav bi se lahko štelo, da imajo ukrepi za imenovanje gospodarskih subjektov, ki so povezani z vlado tretje države, neposreden in takojšen učinek na trgovino in bi jih bilo mogoče sprejeti na podlagi člena 207(2) PDEU, to ne velja za ukrepe, ki označujejo le katero koli fizično ali pravno osebo, ki je povezana z vlado tretje države. Da bi ohranili možnost takega imenovanja, je treba določiti merila za izpolnjevanje zahteve po posebni povezavi z mednarodno trgovino, kategorije oseb in merila za njihovo imenovanje pa je treba pojasniti v samem izvedbenem delu predloga, in sicer kot del bistvenih elementov, ki bi morali urejati in usmerjati izvajanje izvedbenih pooblastil, in ne le v izvedbenem aktu, kot je predvideno v predlogu³⁴.

³⁴ Člen 8(3) predloga Komisiji pušča precejšnjo diskrecijsko pravico pri preučevanju „vs[eh] ustrezn[ih] meril[]“.

40. V zvezi z določbo, ki podeljuje pravico do zahtevkov za odškodnino od imenovanih oseb, ki so „povzročil[e] gospodarsko prisilo ali [so bile] vanjo vpleten[e] ali [so] z njo povezan[e]“ (člen 8(2)(b) predloga), Pravna služba Sveta opozarja, da Uredba Sveta št. 2271/96 z dne 22. novembra 1996 (v nadaljnjem besedilu: akt o blokiranju)³⁵, ki vsebuje podobno pravico v skladu s pravom Unije, ni bila sprejeta samo na podlagi trgovinske pravne podlage (člen 113 Pogodbe ES, zdaj člen 207 PDEU), temveč tudi na podlagi členov 73c in 235 Pogodbe ES (zdaj člena 64 in 352 PDEU)³⁶. Pravna služba Sveta je takrat sklenila, da je člen 235 Pogodbe ES tisti, ki dovoljuje sprejetje ukrepov iz členov 4, 5 in 6 akta o blokiranju³⁷.
41. Vendar je Sodišče v zvezi s členoma 5 in 6 oddelka III z naslovom „Sankcije in pravna sredstva“ Evropske konvencije o pravnem varstvu storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu ali vključujejo pogojni dostop in se nanašajo na ukrepe zasega in zaplembe, razsodilo, da je namen teh določb „na splošno zagotoviti učinkovito pravno varstvo storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu“, in „prispeva[ti] k uresničevanju glavnega cilja, ki ga ima izpodbijani sklep“, ter so zato lahko del sporazuma, katerega glavni namen je doseči cilj, ki je posebej povezan s skupno trgovinsko politiko³⁸.

³⁵ Uredba Sveta (ES) št. 2271/96 z dne 22. novembra 1996 o zaščiti pred učinki ekstrateritorialne uporabe zakonodaje, ki jo sprejme tretja država, in dejanji, ki na tej zakonodaji temeljijo ali iz nje izhajajo (UL L 309, 29.11.1996, str. 1). V skladu s členom 6 navedene uredbe „[f]izične in pravne osebe iz člena 11, ki opravljajo dejavnost iz člena 1 in jim je bila povzročena škoda z uporabo zakonov, navedenih v prilogi, ali z dejanji, ki na njih temeljijo ali iz njih izhajajo, imajo pravico do povrnitve škode, skupaj s sodnimi stroški“.

³⁶ Mnenje Pravne službe Sveta z dne 21. oktobra 1996, dok. 10845/96. Glej tudi mnenje Pravne službe Sveta z dne 24. oktobra 2001, dok. 13173/01, točka 7.

³⁷ Leta 1992, torej pred vključitvijo členov 301 in 60 v Pogodbo ES, je bila Uredba (EGS) št. 3541/92 o prepovedi ugoditve iraškim zahtevkom v zvezi s pogodbami in transakcijami, v izvajanje katerih posegajo ukrepi, ki jih je sprejel Varnostni svet ZN na podlagi Resolucije 661 (1990) in z njo povezanih resolucij (UL L 361, 10.12.1992, str. 1), prav tako sprejeta na podlagi prejšnjega člena 235 (in ne le člena 113 Pogodbe ES). Vendar pa sta bili uredbi (EGS) št. 2340/90 (UL L 213, 9.8.1990) in št. 3155/90 (UL L 304, 1.11.1990), s katerima je Skupnost sprejela ukrepe za preprečevanje trgovine med Skupnostjo in Irakom, sprejeti izključno na podlagi trgovinske pravne podlage (takratni člen 113 Pogodbe EGS).

³⁸ Sodba z dne 22. oktobra 2013, Komisija/Svet, C-137/12, EU:C:2013:675, točke 70, 71 in 76.

42. Zato ta ukrep, kolikor je namenjen spodbujanju učinkovitega pravnega varstva subjektov Unije, na katere vplivajo ukrepi gospodarske prisile tretje države, prispeva k doseganju cilja instrumenta, tj. k boju proti gospodarski prisili tretjih držav. Zato je lahko sprejet na podlagi člena 207(2) PDEU.
43. Nazadnje se zdi pomembno opozoriti, da v skladu z zahtevo klavzule o nevplivanju (člen 40(2) PEU) izvajanje pristojnosti na področju skupne trgovinske politike ne bi smelo vplivati na morebitno izvajanje pristojnosti Unije na področju SZVP, vključno z uresničevanjem istih ciljev ali sprejetjem podobnih ukrepov. Zato bi bilo treba v besedilu predloga pojasniti, da ta instrument ne posega v pristojnosti Unije v okviru SZVP.
44. Zato preučitev cilja in vsebine zgoraj navedenega predloga potrjuje, da predlog predstavlja okvir za izvajanje skupne trgovinske politike, če omogoča odziv Unije na ukrepe gospodarske prisile, ki jih sprejme tretja država in vplivajo na trgovino ali naložbe, z ukrepi, ki spadajo v skupno trgovinsko politiko. To velja za vse predlagane ukrepe, razen za tiste, ki se nanašajo na raziskovalne programe Unije, in ukrepe, ki omogočajo imenovanje oseb, ki niso neposredno vključene v mednarodno trgovino.

B. INSTITUCIONALNI VIDIKI

i) *Načela*

45. Člen 13(2) PEU določa, da vsaka institucija deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama, in v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodbi. Ta določba izraža načelo institucionalnega ravnovesja, ki je značilnost institucionalnega okvira Unije in ki pomeni, da mora vsaka od institucij izvajati svoje pristojnosti ob ustreznem upoštevanju pristojnosti drugih institucij³⁹.
46. Glede pooblastil Sveta drugi stavek člena 16(1) PEU določa, da ta opravlja funkcijo oblikovanja politike in usklajevanja v skladu s Pogodbama. Podrobneje v zvezi z zunanjim delovanjem Unije tretji pododstavek člena 16(6) PEU določa, da Svet za zunanje zadeve v skladu s strateškimi smernicami Evropskega sveta oblikuje zunanje delovanje Unije in zagotavlja doslednost ukrepanja Unije. Poleg tega prvi odstavek člena 26(2) PEU določa, da Svet oblikuje SZVP in sprejema sklepe, potrebne za določitev in izvajanje te politike na podlagi splošnih smernic in strateških usmeritev, ki jih določi Evropski svet.
47. V zvezi s pooblastili Komisije člen 17(1) PEU določa, da Komisija spodbuja splošni interes Unije in v ta namen sprejema ustrezne pobude, opravlja usklajevalno, izvršilno in upravno funkcijo v skladu s Pogodbama ter razen pri skupni zunanji in varnostni politiki in v drugih primerih, predvidenih v Pogodbah, zagotavlja zastopanje Unije navzven.

³⁹ Glej sodbo z dne 28. julija 2016, Svet/Komisija (Swiss MoU), C-660/13, EU:C:2016:616, točki 31 in 32 in navedena sodna praksa.

48. V skladu z drugim pododstavkom člena 21(3) PEU je obveznost „skrb[eti] za usklajenost različnih področij [...] zunanjega delovanja [Unije] in usklajenost teh s svojimi drugimi politikami“ naložena Svetu in Komisiji, ki morata ob pomoči visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko „v ta namen sodel[ovati]“⁴⁰.
49. Poleg tega je bilo v sodni praksi ugotovljeno, da sklepanje nezavezujočih instrumentov s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami spada v pristojnost Sveta za oblikovanja politik⁴¹, medtem ko sklepanje pravno zavezujočih sporazumov s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami spada v pristojnost Sveta za sprejemanje pogodb v skladu s členoma 207 in 218 PDEU.

ii) Analiza

50. V skladu s predlaganim mehanizmom (člen 4 predloga, glej odstavek 11 zgoraj) bi bila Komisija sama, brez kakršne koli vloge Sveta, pooblaščen za ugotavljanje, ali ukrep tretje države pomeni gospodarsko prisilo. Tak sklep Komisije bi imel številne posledice na mednarodni ravni, tako politične kot tudi pravne.
51. Prvič, v skladu s predlogom bi tak sklep povzročil obveznost Komisije, da uradno obvesti zadevno tretjo državo, od nje zahteva prenehanje gospodarske prisile in po potrebi odpravo škode, ki so jo utrpele Unija ali njene države članice. Drugič, Komisija bi morala sodelovati z zadevno tretjo državo, si „prizadeva[ti] doseči prenehanje gospodarske prisile, tako da zadevo predloži v obravnavo tudi v katerem koli ustreznem mednarodnem forumu“ in „zač[eti] posvetovanja[, sodelovanje [in usklajevanje] s katero koli drugo državo[, tudi v zvezi z] usklajevanje[m] [...] v odziv na prisilo“ (člena 5 in 6 predloga, glej odstavek 12 zgoraj).

⁴⁰ V skladu z drugim pododstavkom člena 26(2) PEU „Svet in visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko skrbita za enotnost, doslednost in učinkovitost delovanja Unije“.

⁴¹ Zadeva C-660/13, prav tam, točke 40–42. Dogovori med generalnimi sekretarji o nezavezujočih instrumentih, 15367/17.

Nazadnje bi lahko o določitvi morebitnih ukrepov Unije za odziv v skrajnem primeru odločala Komisija z izvedbenim aktom v skladu s (preprostim) postopkom pregleda (člen 7 predloga, glej odstavke 13 do 15 zgoraj), v skladu s katerim lahko Komisija, če odbor ne poda mnenja, kljub temu sprejme izvedbeni akt⁴². Komisija bi imela tudi pooblastila in v nekaterih primerih na podlagi predlaganega člena 10 obveznost, da spremeni, začasno prekine in ukine ukrepe.

52. Predlog določa, da se obveznost Komisije, da obvešča Evropski parlament in Svet o pomembnih dogodkih, začne izvajati šele po tem, ko ugotovi, da obstaja gospodarska prisila, in po tem, ko sodeluje z zadevno tretjo državo (člen 5(3)). Podobna obveznost do obeh institucij je določena tudi v zvezi z oceno ukrepov, sprejetih med postopkom pregleda (člen 10(1)).

Predlog zato določa, da mora biti Svet zgolj naknadno obveščen, pri čemer je Svet izenačen z Evropskim parlamentom. Kar zadeva sodelovanje držav članic, predlog določa uporabo postopka v odboru (redni postopek pregleda) šele v fazi, ko Komisija sprejme „ukrepe Unije za odziv“ (člen 7 predloga).

⁴² Uredba o postopku v odboru (Uredba št. 182/2011, UL L 55, 28.2.2011, str. 3) določa tudi strožji postopek, t. i. postopek pregleda v primeru „klavzule o nepredložitvi mnenja“, v skladu s katerim Komisija, če odbor ne poda mnenja, ne sme sprejeti izvedbenega akta (glej točko (b) člena 5(4) uredbe o postopku v odboru).

53. Prvič, poudariti je treba, da se ugotavljanje gospodarske prisile s strani tretje države opira na načelo nevmešavanja in njegovo ubeseditev v skladu z običajnim mednarodnim pravom^{43 44}. Po mnenju Sodišča „načelo mednarodnega običajnega prava ni enako natančno kot določba mednarodnega sporazuma“⁴⁵. Natančna opredelitev prisile in s tem nedovoljenega posredovanja še ni v celoti opredeljena v mednarodnem pravu. Čeprav se protiukrepi kot taki po običajnem mednarodnem pravu štejejo za legitimne, se o posameznih zahtevah in postopkih za to pogosto razpravlja in so manj jasni.

Predlog to priznava, saj je v uvodni izjavi 5 navedeno, da je zaželeno, „da Unija prispeva k oblikovanju, razvoju in pojasnitvi mednarodnih okvirov za preprečevanje in odpravo primerov gospodarske prisile“. Zaradi tega se ukrepi Unije v okviru predlaganega okvira razlikujejo od ukrepov, sprejetih v okviru podrobnega večstranskega regulativnega okvira, kot je na primer okvir STO⁴⁶.

⁴³ Glej uvodno izjavo 3 in člen 2(2) ter poročilo o oceni učinka, ki se na strani 8 sklicuje na prepoved nekaterih oblik vmešavanja v zadeve drugega subjekta mednarodnega prava, kadar za to ni podlage v mednarodnem pravu, in v podporo temu navaja dva akademska članka.

⁴⁴ Odziv Unije bo v potrebnem obsegu upošteval tudi pravila mednarodnega prava v zvezi z odgovornostjo držav za njihova mednarodno nedopustna ravnanja, kot so s kodifikacijo in postopnim razvojem oblikovana v osnutkih členov o odgovornosti držav za mednarodno nedopustna ravnanja, ki jih je Komisija za mednarodno pravo sprejela na svojem 53. zasedanju. *Yearbook of the International Law Commission* (Letopis Komisije za mednarodno pravo), 2001, zvezek II, drugi del.

⁴⁵ Sodba z dne 7. aprila 2022, *United Airlines*, C-561/20, EU:C:2022:266, točka 51.

⁴⁶ Glej Uredbo (EU) 2015/1843 (UL L 272, 16.10.2015, str. 1), v skladu s katero je Komisija pooblaščenca za ukrepanje za zagotovitev izvrševanja pravic Unije po mednarodnih pravilih trgovanja, zlasti tistih, ki so dogovorjena v okviru Svetovne trgovinske organizacije. Uredba (EU) 2015/1843 (UL L 272, 16.10.2015, str. 1).

54. Drugič, sklep, s katerim se ugotovi, da tretja država izvaja gospodarsko prisilo, bo vplival na odnose med Unijo in zadevno tretjo državo ter bo pomenil ločeno „delovanj[e] [Unije] na mednarodni ravni“ v smislu člena 21(1) PEU v okviru pravnega okolja, ki je precej manj predvidljivo od tistega, ki ga urejajo pravila mednarodne trgovine. Tak sklep bo po svoji vsebini predstavljal politiko Unije do določene tretje države in usmerjal njeno zunanje delovanje z neizogibnimi posledicami za izvajanje SZVP do te države.
55. Za sprejetje sklepa o ugotovitvi obstoja gospodarske prisile s strani tretje države na področju, za katero je pristojna Unija, bo seveda treba „presoditi interese Unije⁴⁷ v okviru odnosov z zadevno tretjo državo in opraviti arbitražo med različnimi interesi, ki izhajajo iz teh odnosov“, kot je navedeno v sodni praksi Sodišča⁴⁸. Tako presojo bi moral v skladu z zadevno sodno prakso opraviti Svet v skladu s pristojnostmi na področju zunanjega delovanja Unije, ki so mu dodeljene s Pogodbama.
56. Zato bi moral biti Svet vključen v ugotavljanje gospodarske prisile s strani zadevne tretje države. Tako sodelovanje bi lahko imelo različne oblike ali različne stopnje intenzivnosti. Svet med razpravo o predlogu izbere prednostno možnost.

⁴⁷ Interesi Unije v ta namen morajo biti ločeni od pojma interesov Unije iz členov 9 in 11 predloga, ki se, kot je pojasnila Komisija, v bistvu nanaša na posebne gospodarske interese in pomeni upoštevanje interesov oseb, za katere veljajo prisilni ukrepi tretje države, na eni strani in interesov tistih, na katere bi lahko vplivali morebitni ukrepi Unije za odziv, na drugi strani.

⁴⁸ Glej točko 39 sodbe v zadevi Swiss MoU, C-660/13.

57. Prvi način za vključitev Sveta v ugotavljanje, ali tretja država sprejema ukrepe gospodarske prisile, bi lahko bil prenos izvedbenih pooblastil na Svet v skladu s členom 291(2) PDEU. Ta člen določa, da „[č]e so potrebni enotni pogoji za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije, se s temi akti na Komisijo, ali v ustrezno utemeljenih posebnih primerih in v primerih iz členov 24 in 26 [PDEU], na Svet, prenesejo izvedbena pooblastila“ (poudarek dodan).
58. Prenos takih izvedbenih pooblastil na Svet bi bilo zato treba utemeljiti v uvodnih izjavah predloga. Glede na to, da bi taka izvedbena pooblastila lahko bila omejena na ugotovitev gospodarske prisile, bi bile zahteve iz člena 291(2) PDEU glede ustrezne utemeljitve in omejitve prenosa na posebne primere izpolnjene. Poleg tega bi tudi potreba po spoštovanju pristojnosti Sveta na področju zunanjega delovanja Unije, vključno s potrebo po zagotovitvi skladnosti, na primer med morebitnimi ukrepi SZVP in ukrepi Unije za odziv v okviru predloga, pomenila tehtno utemeljitev za prenos takih izvedbenih pooblastil na Svet.
59. Kadar Svet deluje na podlagi pooblastila, določenega v sekundarni zakonodaji, ne deluje „v skladu s Pogodbama“, zato zakonodajalec ohranja široko polje proste presoje glede postopkovnih načinov za izvajanje izvedbenih pooblastil Sveta. Sodišče je razsodilo, da „ima zakonodajalec Unije možnost poskrbeti za sprejetje določb za izvajanje osnovnih uredb po postopku, ki se razlikuje od postopka za sprejetje osnovne uredbe“⁴⁹. Zato bi se lahko, kot je že pojasnila Pravna služba Sveta, ustrezni postopek prilagodil okoliščinam, da se zagotovita hitrost in učinkovitost, če ureditev ne ogroža ravnovesja pooblastil med institucijami, ne spreminja deleža pooblastil med člani institucij ali vpliva na njihove temeljne posebne pristojnosti⁵⁰.

⁴⁹ Glej sodbo z dne 16. februarja 2022, Poljska/Parlament in Svet, C-157/21, EU:C:2022:98, točka 307 in navedena sodna praksa. Glej tudi mnenje Pravne službe Sveta z dne 25. oktobra 2018, dok. 13593/18, točka 49 in navedena sodna praksa sozakonodajalcev.

⁵⁰ Mnenje Pravne službe Sveta z dne 25. oktobra 2018, prav tam, točka 48.

60. Tako bi lahko izvedbena pooblastila, prenesena na Svet, določala, da bo Svet ukrepal na podlagi predloga Komisije, ki bi preučila ukrepe tretje države glede na merila iz predlagane uredbe. Svet bi nato izvedbeni akt sprejel s kvalificirano večino, kot je določeno v členu 16(4) PEU. Predvideti bi bilo mogoče tudi obrnjeno kvalificirano večino, pri čemer bi bil izvedbeni akt, ki ga predlaga Komisija, sprejet, razen če bi Svet s kvalificirano večino glasoval proti sprejetju. Prav tako bi se lahko določilo, da lahko Svet predlog Komisije spremeni s kvalificirano večino⁵¹. V nasprotnem primeru bi se uporabljala običajna pravila iz člena 293(1) PDEU (tj. soglasje, potrebno v Svetu za spremembo predloga Komisije, če ta nasprotuje taki spremembi).
61. Sodelovanje Sveta bi se lahko zagotovilo tudi tako, da bi bila Komisija obvezana, da se pred sprejetjem sklepa posvetuje s Svetom ali ga vključi. Svet bi tako lahko ocenil, ali bi bilo sprejetje takega sklepa s strani Komisije v danem trenutku v interesu Unije, ob upoštevanju splošnih odnosov z zadevno tretjo državo. Tovrstno posvetovanje bi lahko spremljala obveznost Komisije, da čim bolj upošteva stališča, izražena v Svetu, in navede razloge za morebitno odstopanje od stališč, ki jih je izrazil Svet.

⁵¹ Glej na primer člen 6 Uredbe (EU) 2020/2092 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2020 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije: „Svet sprejme izvedbeni sklep iz odstavka 9 tega člena v enem mesecu od prejema predloga Komisije. V izjemnih okoliščinah se lahko obdobje za sprejetje izvedbenega sklepa podaljša za največ dva meseca. Kadar se ji to zdi primerno, Komisija za zagotovitev pravočasnega sprejetja sklepa uporabi svoje pravice iz člena 237 PDEU. Svet lahko s kvalificirano večino spremeni predlog Komisije in spremenjeno besedilo sprejme z izvedbenim sklepom.“ Pravna izvedljivost tega pristopa je bila potrjena v zadevah Madžarska/Parlament in Svet, C-156/21, EU:2022:97, in Poljska/Parlament in Svet, C-157/21, prav tam.

Ta pristop bi bil podoben tistemu iz Sklepa Sveta iz leta 2021 o sklenitvi Sporazuma o trgovini in sodelovanju med Unijo in Združenim kraljestvom, v katerem je v členu 3(2) določeno, da pred sprejetjem nekaterih ukrepov gledečasne opustitve, popravni ukrepov, zaščitnih ukrepov ali ukrepov za uravnoteženje v zvezi z Združenim kraljestvom „Komisija v celoti in pravočasno obvesti Svet o tem, da namerava sprejeti ukrepe [...], da se omogoči smotrna izmenjava mnenj v Svetu. Komisija v čim večji meri upošteva izražena mnenja. Komisija po potrebi obvesti [...] Evropski parlament“⁵².

62. Kar zadeva nadaljnje korake po uradnem obvestilu zadevne tretje države, je treba opozoriti, da čeprav možnost sodelovanja z zadevno tretjo državo pri „proučevanju možnosti“ spada v pristojnost Komisije za zunanje zastopanje, lahko Komisija začne pogajanja z zadevno tretjo državo v imenu Unije o instrumentu, ki vsebuje zavezujoče ali nezavezujoče zaveze, le z odobritvijo Sveta⁵³. Vsekakor bi bila za predložitev zadeve v mednarodno presojo ali arbitražo, ki bi bila zavezujoča za pogodbenice in s tem tudi za Unijo, vedno potrebna sklenitev mednarodnega sporazuma v skladu s postopki iz člena 218 PDEU.
63. Zato bi moral biti Svet glede na vpliv, ki bi ga imela ugotovitev gospodarske prisile s strani tretje države na zunanje delovanje Unije kot celoto, in glede na to, da predvideno delovanje Unije ne spada v natančno določen in stabiliziran mednarodni pravni okvir, vključen v samo ugotovitev obstoja gospodarske prisile s strani zadevne tretje države. Glede na to, da predlog tako ugotovitev s pravnim aktom postavlja v središče odziva Unije, Pravna služba Sveta predlaga, naj se na Svet prenesejo izvedbena pooblastila za ugotavljanje obstoja take gospodarske prisile. Namesto tega bi se lahko predvidelo predhodno obvezno posvetovanje ali sodelovanje Komisije s Svetom, podobno kot v prejšnjih mehanizmih.

⁵² Glej Sklep Sveta (EU) 2021/689 z dne 29. aprila 2021 (UL L 149, 30.4.2021, str. 2).

⁵³ Verjetno bi se bilo treba o podrobnostih morebitne rešitve spora praviloma dogovoriti v skupnem instrumentu, bodisi v skladu z ureditvami za nezavezujoče instrumente, prav tam, bodisi v skladu s postopki iz člena 218 PDEU.

III. ZAKLJUČEK

64. Glede na navedeno Pravna služba Sveta meni, da:
- a) predlog glede na cilj in vsebino spada v skupno trgovinsko politiko in se lahko sprejme na podlagi člena 207(2) PDEU ob upoštevanju naslednjih premislekov;
 - b) uvedba avtonomnih omejitev varstva pravic intelektualne lastnine ali njihovega komercialnega izkoriščanja v zvezi z imetniki pravic iz zadevne tretje države zahteva pojasnitev v izvedbenem delu predlaganega instrumenta, zlasti v zvezi z varstvom temeljnih pravic, kot del bistvenih elementov, ki bi morali urejati in usmerjati izvajanje izvedbenih pooblastil;
 - c) ukrepi, ki omogočajo neizpolnjevanje veljavnih mednarodnih obveznosti in uvedbo omejitev dostopa do raziskovalnih programov, ki jih financira Unija, ali izključitev iz raziskovalnih programov, ki jih financira Unija, ne spadajo na področje skupne trgovinske politike in jih ni mogoče sprejeti na podlagi člena 207(2) PDEU. Ukrepi na tem področju bi se morali izvajati znotraj veljavnega pravnega okvira, s katerim se izvaja raziskovalna politika Unije;
 - d) ukrepi, ki omogočajo imenovanje gospodarskih subjektov, povezanih z vlado tretje države, spadajo na področje skupne trgovinske politike in se lahko sprejmejo na podlagi člena 207(2) PDEU. Vendar je treba besedilo predloga pojasniti, da bi se bolje upoštevala zahteva po posebni povezavi z mednarodno trgovino kot del bistvenih elementov, ki bi morali urejati in usmerjati izvajanje izvedbenih pooblastil;

- e) bi moral Svet glede na vpliv na odnose med Unijo in zadevno tretjo državo ter ob upoštevanju svojih pristojnosti na podlagi Pogodb v zvezi z zunanjim delovanjem EU sodelovati pri ugotavljanju gospodarske prisile s strani tretje države;
 - f) bi bilo tako sodelovanje Sveta mogoče doseči tako, da se mu podelijo izvedbena pooblastila v skladu s členom 291(2) PDEU, ki se izvajajo na predlog Komisije, ali s predhodnim obveznim posvetovanjem ali sodelovanjem Komisije s Svetom.
-