

55
НАЙ-ВАЖНИ РЕШЕНИЯ
НА
СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ
(С КОМЕНТАРИ)





***This publication was produced for review by
the United States Agency for International Development.
It was prepared by the EU Law Institute team.***

*The author's views expressed in this publication do not necessarily reflect
the views of the United States Agency for International Development,
United States Government, or East-West Management Institute*

Това издание се осъществява със съдействието на
Института по Международно право – София

© 1994 Editions DALLOZ, 6e édition
Jean Boulouis, Roger-Michel Chevallier
Grands arrêts de la cour de justice
des communautés européennes, tome 1

© 2007 Атанас Семов – съставителство и научна редакция
© 2007 Мариета Рабохчийска, Христо Христов – превод

ISBN 978-954-91552-3-5
Издава: Институт по Европейско право
www.eurolaw-bg.com

55 НАЙ-ВАЖНИ РЕШЕНИЯ НА СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ С КОМЕНТАРИ

Съставител Атанас СЕМОВ

Първите 50 решения са избрани от сборника
„Големите решения на Съда на ЕО“ на издателство “Далоз”
с автори Жан Булюи и Роже-Мишел Шевалие

Новите 5 решения са подготвени от Христо Христов

Приложена е и практика на СЕО
относно прилагането на Общностното право
и гражданството на ЕС от Атанас Семов

София • 2007

ИНСТИТУТ ПО ЕВРОПЕЙСКО ПРАВО

ЗА РОЛЯТА НА СЕО...

Съдебната система на ЕО/ЕС (наред с ЕК), съставена от независими експерти, и пряко избираният от гражданите Европейски парламент (ЕП) са в основата на трайно утвърдилата се теза, че институциите на интеграционните общности са уникални и нямат аналог.

Известно е, че СЕО е създаден с първия Учредителен договор от 1951 г., положил основите на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС), и вече повече от 55 години утвърждава ролята си на двигател на Общностното право и гарант за господството на правото.

Включването му в институционалната „матрица“ на интеграционните общности е напълно логично. И това е така не толкова поради убедеността на създателите, че от самото начало се създава уникална правна система, която предполага и собствена уникална юрисдикция. Близо едно десетилетие от старта продължава инерцията Общностното право да се възприема като специфично международно право. И това е логично. Интеграционните общности възникват и функционират върху основата на международните договори. Фактът, че СЕО ги нарича "конституционна рамка", не променя тяхната правна характеристика. Самите общности са обединения на суверенни държави. Именно СЕО прекъсна тази инерция. В решението си по делото *Costa c/ENEL*, 16/64/1963 той определя Общностното право като "самостоятелен правен ред", "израз на особена ценностна система, формирана върху основата на Европейските общности". И през цялата си половинвековна практика той отстоява уникалността и автономността на Общностното право.

Тази автономност е изключително важно условие за постигане на целите на Учредителните договори (УД). Тя формира спецификата на интеграционните общности и определя разстоянията между тях и класическите международни организации. Тя диктува и взаимодействията между Общностното право и националното право на държавите, членуващи в ЕО/ЕС.

Основният мотив при създаването на СЕО е по-скоро в осигуряването на господството на правото. Първата интеграционна общност – ЕОВС, е със силно изявени наднационални елементи. Решенията се вземат от Висшата власт, съставена от независими от правителствата експерти и оторизирана да управлява два отрасъла в икономиката. Рискът този екип да надхвърли рамката на Парижкия договор и да наруши волята на държавите учредителки е бил реален. Не по-малък е бил и рискът за частноправните субекти, ангажирани във въгледобива и в тежката металургия, чиито права също биха могли да бъдат нарушени от неперфектни актове

на Висшата власт. За да се създадат гаранции срещу посочените възможности, бяха изградени институции за своеобразна форма на парламентарен контрол и за стриктен съдебен контрол.

Съдът е този, който развива концепцията, че ЕО са правова общност. В решение по делото *Les Verts c/ Parlement Européen* от 1986 г. се казва: "Трябва да се подчертае, първо, че ЕИО е една правова общност, доколкото нито държавите, нито институциите са освободени от контрола за съобразеността на техните актове с основната конституционна харта, каквато представлява ДЕО". През цялата си практика той отстоява тази концепция, като се позовава на два от елементите на правовата държава: подчиняването на публичните власти на правни норми и съдебен контрол, гарантиращ спазването на тези норми. С реформата от Амстердам принципите на правовата държава са включени в текста на ДЕС и те вече не се извеждат от практиката на СЕО, а получават ранга на първични норми (чл. 6.1).

СЕО успешно изпълнява своята мисия на гарант на господството на правото, като упражнява контрол върху институциите и върху държавите, членуващи в ЕО/ЕС. Тази негова мисия определя и "многоликостта" му. Когато решава казуси, свързани с коректното приложение на принципа на субсидиарност, или, с други думи с разпределението на отговорностите по вертикала между общностните, националните и регионалните нива, когато се произнася по законосъобразността на актовете на институциите и тяхното съответствие с УД или когато, в осъществяване на консултативната си функция дава становище по съвместимостта на международните договори на ЕО/ЕС с Общностното право, той действа като конституционен съд. По дела за обезщетение за вреди, причинени от институциите, неговата юрисдикция наподобява гражданска, а по редица дела, когато упражнява контрол върху законността на актовете на институциите, засягащи интересите на частноправните субекти, действа като административен съд.

В други случаи дейността му наподобява международна юрисдикция, когато гледа спор между членуващите в ЕО/ЕС държави във връзка с нарушения на задълженията им по Учредителните договори. Но СЕО не е класически международен съд. Вярно е, че той е институция на обединение на суверенни държави. Съставът му се определя от правителствата на държавите с единодушие до реформата в Ница и с квалифицирано мнозинство по сега действащата нормативна уредба. Всяка страна има право на една номинация. Мандатът на СЕО е 6 години, като се прилага практиката на частична подмяна на 3 години. Сходствата с класическите международни съдилища се изчерпва с тези факти. Юрисдикцията на СЕО е задължителна, а не факултативна. Страни по дела пред него са не само държави, но и частноправни субекти. Решенията му действат пряко на територията на ЕС, без да се прилага екзекватура. Уникално е и присъ-

ствието на генералните адвокати в състава на СЕО, които дават експертни становища по всяко дело, облекчаващи работата на съдиите, и в известна степен компенсират евентуалните негативни последици от правилото, че съдиите нямат право на особено мнение.

На практика господството на правото в ЕО/ЕС се гарантира не от една институция, а от уникална съдебна система, изградена в резултат на развитието и усъвършенстването на нормативната база. Учредителните договори предвиждат Съд на ЕО, един за трите Общности. През 1988 г. с решение на СМ е създаден Първоинстанционен съд (ПИС), за да се облекчи работата посредством разпределянето на делата между двете инстанции и да се гарантира по-добра защита, особено на интересите на частноправните субекти, тъй като решенията на ПИС вече могат да се обжалват пред СЕО. Реформата от Ница позволи да бъдат създавани и специализирани съдебни отделения, които да правораздават по специфични въпроси (чл. 225-а ДЕО). От 2005 г. такова отделение вече функционира и гледа дела на служителите в ЕС. Обсъжда се и изграждането на специализирано отделение в областта на правото на интелектуалната собственост.

Компетентността на СЕО е изключителна и той гледа само тези дела, които изрично са предвидени в Учредителните договори. Всички останали спорове по прилагането на Общностното право са в компетентността на националните съдилища. Следователно те също са част от съдебната система на ЕО/ЕС. Но между СЕО в Люксембург и националните съдилища не съществува йерархическа подчиненост. Единствената форма на взаимодействие между тях е по линия на тълкувателната компетентност на СЕО, върху която той има монопол, за да се гарантира еднаквото приложение на Общностното право на територията на ЕС.

Като блюстител на господството на правото СЕО упражнява контрол върху институциите посредством: искове за отмяна на незаконосъобразни актове на институциите (чл. 230 на ДЕО); искове за неправомерно бездействие на институциите (чл. 232 на ДЕО); искове за обезщетение за вреди, виновно причинени от институциите (чл. 235, 288, ал. 2 на ДЕО). Контролът върху държавите, членуващи в ЕО/ЕС, се осъществява посредством иска срещу страна, нарушаваща задълженията си по Учредителните договори (чл. 226–228 на ДЕО).

Реформата от Ница предвижда възможността на СЕО да бъде сезиран по спорове, свързани с общностни документи по индустриалната собственост (чл. 229-а) – СЕО е не само гарант на господството на правото. Той е и мощен двигател в развитието на Общностното право и на доктрината. С пълно основание цяла поредица негови решения се определят като исторически. Същата квалификация важи и за значим брой тълкувателни решения и експертни заключения на генералните адвокати.

Трите принципа на приложение на Общностното право: пряката приложимост, директният ефект и върховенството на Общностното право над националното, не се съдържат в текстовете на Учредителните договори. Заслуга на СЕО е и тяхното формулиране и утвърждаване. В практиката си той извежда съдържанието на принципа на директния ефект като възможност за частноправните субекти да черпят пряко субективни права от нормите на Общностното право. Частноправните субекти са основните икономически оператори, но те не са страни по УД. Общностното право не се трансферира в националното законодателство. Следователно без този принцип целите на УД не биха могли да бъдат постигнати.

СЕО определя и критериите, на които трябва да отговаря конкретната норма, за да и бъде признат директен ефект: „яснота, точност, безусловен характер, пълнота или перфектност на нормата, независимост от последващи мерки по приложението, за да бъде годна Съдът (включително и националният) да я приложи по конкретното дело“ (Van Gerven 28/92).

Най-голямото напрежение предизвиква утвърждаването на принципа на върховенството на Общностното право. Този принцип не е нов. Той определя взаимодействието между националното и международното право. Той се съдържа в чл. 5, ал. 4 на Конституцията на Република България. Спецификата на интеграционните общности изисква обаче това върховенство да бъде абсолютно, без да отчита ранга на националната норма в случай на колизия. Това означава върховенство и над конституцията и обяснява съпротива на конституционните съдилища в членуващите държави. Въпреки тази съпротива принципът е утвърден и дори е записан в Договора за Конституцията за Европа.

Практиката на СЕО обогатява и прецизира сложната процедура по неговите преюдициални заключения в рамките на тълкувателната компетентност, която е от огромно значение, и както беше посочено, е единствената форма на взаимодействие между наднационалната юрисдикция в Люксембург и националните юрисдикции. Тя е уредена в чл. 234 на ДЕО, но текстът не разкрива съдържанието на израза „юрисдикция на държава член“, която може да отправи преюдициален въпрос. В поредица решения и становища на генерални адвокати са изведени критериите, на които трябва да отговаря националната институция, за да ѝ се признае качеството на национална юрисдикция по смисъла на чл. 234: да е създадена по силата на правна норма; да действа постоянно; производството пред нея да е състезателно; да прилага правни норми; решенията ѝ да са задължителни за страните по спора; да е независима. Тези критерии са в основата на преценката за допустимост на преюдициалните въпроси.

Заслуга на СЕО е и утвърждаването на основополагащите ценности на ЕС като демократичност, социална справедливост, културен плура-

лизъм. В сложната проблематика на зачитането на основните права и свободи на човека СЕО поддържа баланса между две утвърдени тези – ЕО/ЕС не разполага с компетентност да приемат специфични нормативни актове в тази област. В същото време институциите са длъжни да съблюдают тези права и свободи, като не допускат нарушението им. Това задължение обосновава и включването на изискването да бъдат съблюдавани основните права и свободи във външните договори на ЕО/ЕС.

Това са само някои примери за ролята на СЕО като гарант на господството на правото и като двигател на развитието на Общностното право. Практиката на СЕО е важен източник на Общностното право и тя трябва да се познава в същата степен, в която трябва да се познават УД и Вторичното право на ЕО/ЕС. Тя трябваше да се познава и когато говорехме за европейската перспектива на България и за интеграционните дела в бъдеще време. Днес е сменено не само глаголното време. Радикално са променени изискванията и средата, в която функционират съдебната система, образователната система и всички системи на администрацията. Познаването на практиката на СЕО не е пожелание, а императив.

*Доц. д-р Юлия Захариева,
преподавател по Право на ЕС в ЮФ на СУ,
председател на Научния съвет на ИЕП*

Първа част **50 решения на Съда на ЕО**

Избрани от сборника
„Големите решения на Съда на ЕО“
на издателство “Далоз”, том 1

С коментари на
Жан Булюи и Роже-Мишел Шевалие

превод *Мариета Рабохчийска*

I. ИЗТОЧНИЦИ – УЧРЕДИТЕЛНИ ДОГОВОРИ

1

УЧРЕДИТЕЛНИ ДОГОВОРИ – ОРИГИНАЛЕН ХАРАКТЕР

5 февруари 1963 г.

N.V. Algemene Transport en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos

срещу

Холандската данъчна администрация

Преюдициално заключение по запитване на Tariefcommissie – дело 26/62

Rec., 1963, p. 3, concl. K. Roemer

... .

Имайки предвид,

че целта на Договора за ЕИО – да се създаде Общ пазар, чието функциониране пряко засяга всички, попадащи под юрисдикцията на Общността – предполага, че този Договор е нещо повече от споразумение, създаващо само насрещни задължения между сключващите го страни;

че това схващане намира потвърждение в преамбюла на Договора, визиращ не само правителствата, но и народите, и се подсилва особено от създаването на институции, на които са предоставени суверенни права, чието упражняване засяга както държавите членки, така и техните граждани;

че наред с това следва да се отбележи и фактът, че гражданите на обединените в Общността държави са призвани да съдействат за функционирането на тази Общност с посредничеството на Европейския парламент и Икономическия и социален комитет;

че установената според чл. 177 (нов чл. 234) роля на Съда на ЕО да гарантира еднообразното тълкуване и прилагане на Договора от националните юрисдикции също потвърждава, че държавите са признали възможността техни граждани да се позовават на правото на Общността пред националните юрисдикции;

*че от това следва изводът: **Общността представлява нов правен ред в международното право, в полза на който държавите са ограничили суверенните си права, макар и в ограничени сфери, а негови субекти са не само държавите членки, но и техните граждани;***

че независимо от законодателството на държавите членки правото на Общността може не само да налага задължения за отделните правни субекти, но също и да им предоставя права, които стават част от техния патримониум...

КОМЕНТАР:

Това съдебно решение е сред най-знаменитите в практиката на Съда и ще бъде разгледано по-нататък и по друг повод (вж. по-долу № 21). Произнасяйки се относно ДЕИО, Съдът потвърждава особената му правна природа и стига до изводи от решаващо значение.

1. Европейските общности са учредени с три отделни договора: Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) – с Парижкия договор от 18 април 1951 г., влязъл в сила на 23 юли 1952 г.; Европейската икономическа общност (ЕИО) и Европейската общност за атомна енергия (ЕОАЕ или ЕВРАТОМ) – с Римските договори от 25 март 1957 г., влезли в сила на 14 януари 1958 г. Тези три договора се допълват от поредица протоколи, споразумения и други приложения, които имат „същата задължителна сила“ и трябва да се разглеждат „неделимо, за да се осигури цялостното им приложение“ (23.04.1956, 7/54, *Ind. sidér. luxemb.*, p. 53, concl. K. Roemer).

Впоследствие още няколко договора и споразумения допълват или внасят изменения в първоначалните актове във връзка с институционалното устройство или поради присъединяването на нови държави членки.

Към първата категория спадат: Споразумение относно някои общи институции, подписано едновременно с Римските договори; Договор за създаване на единен съвет и единна комисия на европейските общности, наричан още Договор за сливане, подписан в Брюксел на 8 април 1965 г. и влязъл в сила на 1 юли 1967 г.; Договор за изменение на някои бюджетни разпоредби на Учредителните договори и на Договора за сливане, подписан в Люксембург на 22 април 1970 г.; Договор за разширяване на бюджетните правомощия на Европейския парламент от 22 юли 1975 г.; Акт, приложен към Решението на Съвета на Общностите относно избирането на представители в ЕП във всеобщи преки избори от 20 септември 1976 г.; Единен европейски акт, подписан от всички държави членки на 28 февруари 1986 г. и влязъл в сила на 1 юли 1987 г., и накрая – Договор за Европейски съюз, подписан в Маастрихт на 7 февруари 1992 г. и влязъл в сила на 1 ноември 1993 г.

Втората категория актове по реда на присъединяването включва: Договора и Акта по присъединяване на Дания, Ирландия и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, подписани в Брюксел на 22 януари 1972 г.; Договора и Акта по присъединяване от 28 май 1979 г., с които Гърция става десетата държава членка на ЕО от 1 януари 1981 г., и накрая – Договора и Акта, подписани на 12 юни 1985 г., с които Испания и Португалия стават съответно единадесетата и дванадесетата страна членка на Общностите, считано от 1 януари 1986 г. [Бел. ред.: В този ред, разбира се, следва да се имат предвид и актовете по присъединяване на Австрия, Финландия и Швеция, в сила от 1 януари 1995 г.].

2. Тази съвкупност от актове образува това, което е възприето да се нарича Първично общностно право, за да се разграничи от Производното

право, включващо актовете на институциите относно приложението на самите договори.

По своята форма съставните части на Първичното право представляват международни договори, сключени и ратифицирани от държавите в съответствие с вътрешните им норми. Следва да се отбележи още, че Върховният орган на ЕОВС е взел участие в подготовката на Римските договори.

От материалноправна гледна точка те се различават по своя характер, тъй като всъщност съдържат три категории разпоредби. Част от техните норми засягат устройството, функционирането и компетенциите на институциите и органите на общностите. Те съставляват „институционалното“ Общностно право, в рамките на което се откриват традиционните клонове на вътрешното публично право като конституционно, административно и финансово право. Други норми определят съдържанието на правото на Общността в икономическата, търговската и социалната сфери, регламентирайки условията за изграждането и функционирането на Митническия съюз, Общия пазар, както и за осъществяването на посочените в договорите цели. И накрая, трета група норми регулират външните отношения на Общностите в качеството им на юридически лица на международното право.

Тези три категории разпоредби се различават не само по своя предмет. Същото важи и за техния обхват, доколкото те не предполагат едни и същи последици спрямо предоставените от държавите членки правомощия и спрямо правомощията, които те запазват за себе си.

3. Именно тези особености изискват да се изследва природата на договорите, за да се признае тяхната оригиналност.

Що се отнася до Договора за създаване на ЕОВС, въпросът никога не е бил разглеждан принципно от Съда, но е присъствал от самото начало в заключенията на генералните адвокати. В тази връзка могат да се посочат заключенията на М. Лагранж по дело 8/55, където той заявява: „Без съмнение нашият Съд не представлява международна юрисдикция, а юрисдикция на една общност, създадена от шест държави по модел, който се родее много повече с федерална структура, отколкото с международна организация. Съдът следи за прилагането на Договора, който, ако е надлежно сключен във формата на международно споразумение, от материалноправна гледна точка може да се разглежда като учредителна харта на Общността, а съответните негови разпоредби като съдържание на вътрешното право на тази Общност“ (Rec., 1955–56, p. 263).

Трябваше да се изчака Съдът да се произнесе относно Договора за създаване на ЕО, за да се направи преценка на всички последици, произтичащи от неговата оригиналност. В тази връзка настоящото решение представлява решаващ етап. В заключенията си по делото генералният адвокат К. Рюмер заявява: „По доста впечатляващ начин Комисията посочи, че при съпоставка с международното договорно право и общата междудържавна правна практика европейските договори са дълбоко но-

ваторски по своя характер и че би било погрешно да се разглеждат извън контекста на общите принципи на правото на народите.“ И по-нататък добавя: „Всеки, запознат с правото на Общността, знае, че в действителност то не се изчерпва с договорните отношения между няколко държави в качеството им на субекти на международното право. Общността разполага със собствени институции независими от държавите членки, овластени с правомощия да приемат административни актове и да формулират норми, които директно пораждаат права и задължения не само за държавите членки и техните администрации, но и за гражданите им...“

Именно с този анализ Съдът потвърждава едновременно, че Договорът „е нещо повече от споразумение, пораждащо единствено взаимни задължения за договарящите се страни“ и че „Общността представлява нов правен ред в международното право“.

Пояснението „в международното право“ не след дълго ще отпадне, тъй като „за разлика от обикновените международни договори Договорът за създаване на ЕО установява собствен правен ред, който от момента на влизане в сила на Договора се интегрира в правните системи на държавите членки и има върховенство над тяхното вътрешно право“ (15.07.1964, 6/64, *Costa c. E.N.E.L.*, вж. по-долу № 23). Няколко месеца по-късно Съдът ще излезе със становище, че „Договорът не се ограничава до това да породи взаимни задължения за различните си адресати, а налага нов правен ред, който урежда както правата и задълженията на посочените субекти, така и необходимите процедури за установяване и санкциониране на всяко възможно тяхно нарушаване“ (13.11.1964, 90/63, *Commission c/ Luxembourg*, р. 1217, вж. по-долу № 25).

4. Впоследствие този анализ бива закрепен в съдебната практика. Без да отхвърля правната природа на Договорите като част от международното право, Съдът постепенно започва да подчертава „конституционния“ им характер както по отношение на тълкуването, така и по отношение на техния режим или върховенство.

Така се стига да следните формулировки: „ЕИО е правна общност, в която както актовете на институциите, така и тези на държавите членки подлежат на контрол за съвместимост с базовата конституционна харта, каквато представлява Договорът“ (23.04.1986, 294/83, *Parti écologiste „Les Verts“*, р. 1339, вж. по-долу № 37) или „Договорът за създаване на ЕИО, независимо че е сключен във формата на международно споразумение, представлява **конституционната харта на една правова общност**“ (14.12.1991, *avis 1/91*, I, р. 6.102).

2

**УЧРЕДИТЕЛНИ ДОГОВОРИ – МЕЖДУНАРОДНИ ДОГОВОРИ,
СКЛЮЧЕНИ ОТ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ –
ЧЛ. 234 ДЕИО (НОВ ЧЛ. 307 ДЕО)**

14 октомври 1980 г.

Главният прокурор

срещу

J. C. Burgoa

Преюдициално заключение по запитване на Circuit Court du Comte de Cork – дело 812/79

Rec., 1980, p. 2.787, concl. F. Capotorti

...
Относно чл. 234 (въпроси 1, 2 и 3)

5) Първите три въпроса са формулирани както следва:

1. Поражда ли чл. 234 от ДЕИО (нов чл. 307 ДЕО) права и задължения:

а) за институциите на Европейските общности;

б) за държавите членки?

2. Гарантира ли чл. 234 от Римския договор или която и да е друга разпоредба от Общностното право права за бенефициентите на споразуменията, които попадат под действието на чл. 234 (нов чл. 307) и които националните правни системи на държавите членки трябва да защитават?

3. Отнася ли се Лондонската конвенция за риболова от 1964 г. към категорията на споразуменията, попадащи в обхвата на чл. 234 (нов чл. 307), така както е бил приет от Обединеното кралство, Дания и Ирландия с чл. 5 от Акта за присъединяване?

6) В своята първа алинея чл. 234 (нов чл. 307) постановява, че правата и задълженията, произтичащи от споразумения, сключени преди влизането в сила на Договора между една или повече държави членки, от една страна, и една или повече трети страни, от друга страна, не се засягат от разпоредбите на този Договор. При несъвместимост на тези споразумения с Договора съответната държава членка е длъжна съгласно ал. 2 на този член да предприеме всички необходими мерки за отстраняване на възможните несъответствия. Чл. 234 (нов чл. 307) е от общ характер и се прилага спрямо всяко международно споразумение независимо от неговия предмет, стига то да има отношение към приложението на Договора.

7) Според чл. 5 от Акта за присъединяване чл. 234 (нов чл. 307) от Договора за създаване на ЕО е приложим спрямо Ирландия относно споразуменията, сключени преди датата на нейното присъединяване. Между Ирландия и Испания

Лондонската конвенция за риболова влиза в сила на 15 март 1966 г., т.е. тя е подписана и ратифицирана от тях преди присъединяването на Ирландия към Общността. Така разпоредбата на чл. 234 (нов чл. 307), ал. 1 намира приложение и Ирландия се оказва обвързана спрямо Испания със задължения, произтичащи от споразумение, сключено преди нейното присъединяване.

8) Както Съдът вече се е произнесъл с решение от 27 февруари 1962 г. по дело 10/61 (*Commission c/ République italienne*, Rec. 1962, p. 7), целта на тази разпоредба е да уточни, че в съответствие с принципите на международното право приложението на Договора не отменя задължението на съответната държава членка да зачита правата на трети страни, произтичащи от предходни споразумения, както и да изпълнява съответните свои задължения.

9) Въпреки че чл. 234 (нов чл. 307), ал. 1 установява само задължения за държавите членки, той не би постигнал своята цел, ако не предвижда задължение за институциите на Общността да не възпрепятстват държавите членки при изпълнение на задълженията им, произтичащи от предходни споразумения. Това задължение обаче цели единствено да позволи на съответната държава членка да изпълни задълженията си по предходни споразумения, без да обвързва самата Общност със съответната трета заинтересована страна.

10) Имайки за цел да премахне произтичащите от присъединяването към Общността пречки по отношение на изпълнението на по-рано сключени от присъединилата се държава споразумения с трети страни, чл. 234 (нов чл. 307), ал. 1 не може да измени същността на правата, произтичащи от подобни споразумения. Тази разпоредба следователно не води до предоставянето на отделни лица, позоваващи се на споразумение, сключено преди влизането в сила на Договора или преди датата на присъединяване на съответната страна членка, на права, които националните юрисдикции на държавите членки трябва да защитават.

11) Следователно може да се отговори, както следва:

– на първия въпрос: чл. 234 ДЕИО (нов чл. 307 ДЕО) следва да се тълкува в смисъл, че приложението на Договора не засяга нито спазването на правата на трети страни, произтичащи от споразумение, сключено с държава членка преди влизането в сила на Договора или преди датата на присъединяването ѝ към Общността, нито изпълнението от страна на тази държава членка на задълженията, поети със споразумението; що се отнася до институциите на Общността, те не трябва да възпрепятстват изпълнението на тези задължения;

– на втория въпрос: сам по себе си чл. 234 (нов чл. 307) нито предоставя на отделни лица, позоваващи се на някое от гореспоменатите споразумения, права, чиято защита следва да се осигури от националните юрисдикции на всяка държава членка, нито нарушава правата, които същите тези лица биха могли да извлекат от подобно споразумение;

– на третия въпрос: чл. 234 (нов чл. 307), ал. 1 се прилага спрямо правата и задълженията на Ирландия и Испания, произтичащи от Лондонската конвенция за риболова от 1964 г.

КОМЕНТАР:

Това решение е илюстрация на проблема за връзката между Учредителните договори и международните задължения, поети от държавите членки. Въпросът е уреден в съответствие с принципите на международно-

то право и трябва да се разглежда от две гледни точки в зависимост от това дали се отнася за споразумения между държавите членки, или между тях и трети страни.

1. Споразумения между държавите членки

Въпросът за споразуменията, сключени между държавите членки, е уреден в няколко разпоредби на Договорите. Като отправна точка за съдебната практика са послужили само тези, които потвърждават валидността на регионалните съюзи, съществуващи между Белгия, Холандия и Люксембург (16.05.1984, 105/83, *Pakvries*, р. 2101, concl. С. О. Lenz).

2. Споразумения на държавите членки с трети страни

Въпросът за споразуменията, сключени от държавите членки с трети страни, съдържа две хипотези: споразумения, подписани преди, или споразумения, подписани след Учредителните договори.

А. Предходни споразумения

Въпросът за по-рано сключените споразумения е уреден в чл. 234 (нов чл. 307) ДЕО, на който настоящото решение обръща задълбочено внимание. От това решение на първо място следва, че чл. 234 (нов чл. 307) е от общ характер, в смисъл че се прилага спрямо „всяко международно споразумение, независимо от неговия предмет, стига то да има отношение към приложението на Договора“.

По-нататък Съдът посочва, че същият този текст има за цел да уточни, че „приложението на Договора не засяга задълженията на съответната държава членка да зачита правата на трети страни, произтичащи от споразумение, сключено преди влизането в сила на Договора или преди присъединяването на съответната държава към Общността, както и да изпълнява съответните свои задължения“.

Тук може да се спомене позоваването на това решение по дело 10/61 (27.02.1962, *Commission c. Italie*, р. 1, concl. M. Lagrange), което е и първото тълкуване на чл. 234 във връзка с ГАТТ [днес СТО – Световна търговска организация, бел. пр.]. Съдът затвърждава тезата, според която понятието „права и задължения“ трябва да се разбира съответно като „права на третите страни и задължения на държавите членки“ (постоянна практика: 2.08.1993, С-158/91, *Lévy*, пер. concl. G. Tesauro), и посочва, че „съгласно принципите на международното право, ако дадена държава поеме ново задължение, противоречащо на правата, произтичащи от по-рано сключен от нея договор, тя няма да се ползва от тези права, доколкото изпълнението на новото задължение го изисква“. Съдът добавя, че „в областите, които урежда, ДЕО има предимство пред споразуменията, сключени преди влизането му в сила, включително и конвенциите в рамките на ГАТТ“.

По такъв начин **„споразуменията, сключени преди влизането в сила на Договора, не могат да служат като отправна точка в отношенията между държавите членки за оправдаване на търговски ограничения в рамките на Общността“** (11.03.1986, 121/85, *Conegade*, р. 1007, concl. G. Slynn – 286/86, *Deserbais*, р. 4907, concl. G. Slynn).

Наред с това всяко споразумение между две държави членки, сключено от тях преди влизането в сила на ДЕО, **няма приложение между тях в частта му, която противоречи на Договора** (10.11.1992, C-3/91, *Exportur*, I, р. 5529, concl. C. O. Lenz).

Настоящото решение допълва това тълкуване, като подчертава, че „чл. 234 (нов чл. 307) не би изпълнил целта си, ако не налагаше изискване към институциите на Общността да не възпрепятстват държавите членки при изпълнението на задълженията им, произтичащи от предходни споразумения, без обаче да обвързва самата Общност с трети заинтересовани страни“ – нещо, което урежда негативно въпроса за правоприемството. По-нататък се посочва, че чл. 234 (нов чл. 307) не изменя същността на правата, евентуално произтичащи от по-рано сключени споразумения с трети страни, и че щом не е от естество да наруши правата, които отделните лица могат да извлекат, позовавайки се на предходно споразумение, той няма за резултат предоставяне на тези лица на права, чиято защита се осигурява от националните юрисдикции. Що се отнася до задълженията, произтичащи за държавите членки от участието им в споразумение, чийто предмет попада в обхвата на компетенциите на Общността, съдебната практика им е дала задълбочено тълкуване (14.07.1976, 3/76, *Kramer*, р. 1279, concl. A. Trabucchi).

Б. Последващи споразумения

Обикновено споразуменията, сключени от държавите членки с трети страни след влизането в сила на Учредителните договори, не би следвало да съдържат клаузи, противоречащи на Учредителните договори. Създателите на УД са взели необходимите мерки в това отношение: най-напред с въвеждането на процедурата по уведомяване, намерила място в чл. 103 от Договора за създаване на ЕВРАТОМ (вж. *Délibération 1/78 de la Cour*, 14.11.1978, р. 2151), както и с предоставянето на самата Общност на правомощия да сключва споразумения с трети страни или с международни организации (вж. чл. 113 (нов чл. 133), чл. 114 (отменен) и чл. 238 (нов чл. 310)).

В рамките на общите политики съдебната практика значително разширява това правомощие на Общността. Съдът излиза с решение, че „всеки път, когато с оглед осъществяването на предвидена в Договора обща политика Общността взема мерки, налагащи общи правила под каквато и да е форма, държавите членки нямат право, било самостоятелно, било дори колективно, да се договарят с трети страни за задължения, засягащи тези правила“, и че „се изключва възможността за конкурираща се компетентност на държавите членки“ (31.03.1971, 22/70, *Commission c/ Conseil*, р. 263, вж. по-долу № 5 и № 27). В едно от по-новите си становища Съдът отива още по-далеч, като подчертава, че посоченото дотук важи не само за общите политики, но и за всички сфери, които имат отношение към целите на Договора (19.03.1993, *avis 2/91*, I, р. 1061).

Ако въпреки взетите мерки държавите членки сключат подобно споразумение, в съответствие с международното право последното не може да бъде противопоставено на Общността.

II. ИЗТОЧНИЦИ – ПРОИЗВОДНО ПРАВО

3

РЕГЛАМЕНТИ ПО ДЕО – КЛАСИФИКАЦИЯ – ЙЕРАРХИЯ

17 декември 1970 г.

Otto Scheer

срещу

Einfuhr und Vorrastelle für Getreide und Futtermittel

Преюдициално заключение по запитване на Hessischer
Verwaltungs-gerichtshof – дело 30/70

Rec., 1970, p. 1197, Concl. A. Dutheillet de Lamothe

... .

Имайки предвид,

че на първо място се твърди, че компетентността да определя спорния режим принадлежи на Съвета, който според чл. 43 (нов чл. 37), §2, ал. 3 от Договора взема решение по предложение на Комисията и след консултации с Европейския парламент, и че следваната процедура се отклонява от процедурите и компетенциите, установени с тази разпоредба на Договора;

че както законодателната система по ДЕО, отразена по-специално в чл. 155 (нов чл. 211), последно тире, така и трайната практика на институциите на Общността разграничават в съответствие с правните понятия, възприети във всички държави членки, мерките, произтичащи пряко от Договора, от Производното право, осигуряващо тяхното изпълнение;

че следователно не би следвало всички елементи на регламентите относно Общата селскостопанска политика да се приемат от Съвета съгласно процедурата по чл. 43 (нов чл. 37);

че тази разпоредба е спазена, ако основните елементи на урежданата материя се уреждат в съответствие с процедурата, която тя предвижда;

че за сметка на това мерките за изпълнение на базовите регламенти могат да се вземат в съответствие с процедура, различна от тази по чл. 43, било от самия Съвет, било от Комисията по силата на предоставените ѝ съгласно чл. 155 (нов чл. 211) правомощия;

че мерките, предвидени в изпълнителен Регламент № 87 на Комисията, не надхвърлят рамките на изпълнението на принципите на базов Регламент № 19;

че Комисията следователно е била редовно упълномощена с Регламент № 19 да предприеме въпросните изпълнителни мерки, при условие че тяхната валидност не се оспорва въз основа на изискванията на чл. 43, §2 от Договора...

КОМЕНТАР:

Парижкият договор не разглежда въпроса за класификацията на решенията от общ характер, като Комисията единствена разполага с нормотворческа компетентност, съобразявайки се при нужда с мнението на Съвета. Не така стои въпросът в рамките на ЕИО и ЕВРАТОМ, тъй като Римските договори разпределят това правомощие между Съвета и Комисията. Това разделение намира израз най-вече в определянето на условията за сътрудничество и води до установяването на класификация на регламентите, която първо трябва да бъде уточнена и след това да бъде разгледана от гледна точка на последиците.

1. Класификация

Римските договори предоставят на Съвета принципната компетентност да приема регламенти. Съветът все пак рядко може да упражни това право само по своя собствена инициатива. Той винаги има възможност да възложи приемането на някои регламенти на Комисията, която от своя страна също разполага с такава компетентност. Следователно може да се направи разграничение между регламенти на Съвета и регламенти на Комисията. Това разграничение на свой ред позволява подразграничения.

Регламентите на Съвета биват два вида: „базови“, чието приемане се основава пряко на норма от Първичното право, и „изпълнителни“, приети, за да осигурят изпълнението на базовите регламенти. Настоящото съдебно решение илюстрира това разделение, като посочва основния критерий за него и уточнява, че **базов е този регламент, който съдържа „основните елементи на регламентираната материя“**. Що се отнася до регламентите на Комисията, те се приемат по силата на делегиране, предвидено в чл. 145 (изменен от ЕЕА) и чл. 155 ДЕИО (нов чл. 211 ДЕО), респ. чл. 124 ДЕОАЕ, като тези разпоредби не се ограничават само до регламентите. Последните в случая могат да бъдат само изпълнителни регламенти, като тяхната валидност зависи от формата и границите на делегацията (вж. по-долу № 28 и 29).

2. Йерархия

Като посочва, че разграничението между базови и изпълнителни регламенти произтича от „законодателната система на Договора“ и отговаря на „правните понятия, възприети във всички държави членки“, **Съдът затвърждава принципа на йерархията на актовете на институциите на Общността. По такъв начин изпълнителните регламенти са подчинени на базовите, а те от своя страна – на разпоредбите на УД, включително и на тези на международното договорно право (вж. по-долу № 5 и 46).**

Тази йерархия на регламентите е материална, а не произтича пряко от УД. Както става ясно от настоящото съдебно решение, в случаите, когато самият Съвет приема изпълнителен регламент, той не е длъжен да се съобразява с предвидения за приемането на базови регламенти ред, но

остава подчинен на разпоредбите на този базов регламент, който сам е приел и чието изпълнение осигурява.

Прилагайки имплицитно принципа *patere legem*, Съдът всъщност се произнася, че изпълнителен регламент, приет от Съвета по силата на овластяване, съдържащо се в базовия регламент, на чиято основа се приема изпълнителният, не може да му противоречи (така е в реш. 10.03.1971, 38/70, *Deutsche Tradax*, р. 145, concl. A. Duheillet de Lamothe – *обратно*: 20.09.1988, 203/86, *Espagne*, р. 4563, concl. M. Darmon). Това важи и за случая, когато, упражнявайки оперативна самостоятелност, Съветът предварително е определил някои условия за изпълнение, на които впоследствие ще се подчини, ако приеме изпълнителен регламент (5.06.1973, 81/72, *Commission c/ Conseil*, р. 573, concl. J. p. Warner).

III. ИЗТОЧНИЦИ – ДОПЪЛВАЩО ПРАВО

4

МЕЖДУНАРОДНИ ДОГОВОРИ МЕЖДУ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ – ДОГОВОРИ МЕЖДУ ОБЩНОСТТА И ТРЕТИ СТРАНИ

12 декември 1972 г.

International Fruit Co et a.

срещу

Produktschap voor Groenten en Fruit

Преюдициално заключение по запитване на College van Beroep voor het Bedrijfsleven – свързани дела 21–24/72

Rec.1972, р. 1219, concl. H. Mayras

...

Имайки предвид,

че към момента на сключване на Договора за създаване на ЕО държавите членки са обвързани със задължения по Общото споразумение за митата и търговията (ГАТТ);

че те не могат посредством приет между тях договор да се освободят от задълженията си спрямо трети страни;

че, напротив, волята им да изпълнят задълженията си по ГАТТ произтича колкото от разпоредбите на самия ДЕО, толкова и от декларациите на държавите членки, направени при представянето на Договора на страните, подписали ГАТТ в съответствие със задължението, произтичащо от чл. XXIV на ГАТТ;

че това намерение намира израз именно в чл. 110 ДЕИО (нов чл. 131 ДЕО), обвързващ Общността с целите, прокламирани в ГАТТ, и в чл. 234, ал. 1, съгласно който правата и задълженията, произтичащи от многостранни споразумения с участието на държавите членки и от такива, сключени преди влизането в сила на Договора, не се засягат от разпоредбите на Договора;

че по силата на чл. 111 (отменен с ДА) и чл. 113 ДЕИО (нов чл. 133 ДЕО) Общността поема постепенно функциите в областта на митническата и търговската политика до изтичането на преходния период;

че предоставяйки тези компетенции на Общността, държавите членки заявяват своята воля да я обвържат с договорните задължения, поети по силата на ГАТТ;

че от момента на влизане в сила на ДЕИО и най-вече с въвеждането на Общата митническа тарифа прехвърлянето на компетенции в отношенията между държавите членки и Общността намира конкретни измерения в ГАТТ и е признато от другите договарящи се страни;

че именно от този момент, действайки посредством своите собствени институции, Общността се проявява като партньор в преговорите относно тарифите и като страна по всички споразумения, сключени в рамките на ГАТТ в съответствие с чл. 114 ДЕО (отменен с ДА), според който тарифните и търговските споразумения „се сключват от името на Общността“;

че по силата на ДЕО, **веднъж поела компетенциите, упражнявани преди това от държавите членки в областта на приложението на ГАТТ, Общността попада под действието на разпоредбите на това споразумение;**

че наред с това трябва да се даде отговор на въпроса дали разпоредбите на ГАТТ пораждат за попадащите под юрисдикцията на Общността субекти правото да се позовават на него пред съд с цел оспорване валидността на общностен акт и дали в тази връзка е уместно да се разгледат едновременно духът и формулировките на ГАТТ;

че това споразумение, основано според преамбюла му на принципа на преговорите, водени „на основата на реципрочност и взаимна изгода“, се отличава с изключителна гъвкавост на разпоредбите, най-вече на тези относно възможностите за дерогиране, на мерките, които могат да се предприемат в случай на изключителни трудности, и на уреждането на спорове между договарящите се страни, като според чл. XXII, §1 „всяка договаряща страна разглежда задълбочено изложенията, представени пред нея от всяка друга такава, и е длъжна да проведе консултации по повод тези изложения, когато последните засягат приложението на настоящото споразумение“;

че по силата на §2 на същия член „договарящите се страни“, или, както уточнява чл. XXV, §1, – „договарящите се страни, действащи колективно“, могат да предприемат консултации с една или няколко други договарящи се страни по въпрос, който би намерил задоволително разрешение с процедурата, предвидена в §1, само ако в случаите, когато договаряща се страна счита, че „дадено предимство, произтичащо за нея пряко или косвено от настоящото споразумение, се окаже отменено или компрометирано или че осъществяването на някоя от целите на споразумението е компрометирано именно поради това, че друга договаряща се страна не изпълнява поетите по настоящото споразумение задължения“, чл. XXIII дава подробна уредба на мерките, които заинтересованите страни или договарящите страни, действащи колективно, могат или трябва да предприемат в подобна ситуация;

че с цел уреждане на споровете тези мерки включват, според случая, изложения или писмени предложения, „които следва да се разглеждат задълбочено“, анкети, последвани евентуално от препоръки, консултации или решения на договарящите се страни, в това число и възможността договарящи се страни да суспендират по отношение на други прилагането на всякакви отстъпки или други задължения, произтичащи от ГАТТ, и накрая, в случай на подобно суспендиране, правото на засегнатата страна да денонсира това споразумение;

че, накрая, в случаите, когато определени производители понесат или има опасност да понесат значителни вреди поради задължение, поето по силата на ГАТТ, или поради отстъпки, свързани с определени преференции, чл. XIX предвижда правото на всяка договаряща се страна едностранно да прекрати задължението, както и да оттегли или промени отстъпките след консултации с всички договарящи се страни при липса на споразумение между заинтересованите такива, а в неотложни случаи – и като временна мярка без предварителни консултации;

че разглеждан в този контекст и с оглед всичките му елементи, чл. XI на ГАТТ не може да породи за субектите, попадащи под юрисдикцията на Общността, правото да се позоват на него пред Съда...

КОМЕНТАР:

Това решение илюстрира един от проблемите, свързани с това, което е възприето да се нарича „допълващо общностно право“. Това право от договорен характер се състои, от една страна, от **споразуменията между държавите членки**, а от друга, от **споразуменията на Общността с трети държави или с международни организации**.

1. Международни договори между държавите членки

Някои от тези споразумения са споменати в УД. Други са изведени в практиката. Те не са дали повод за съдебна практика и обикновено не са от компетенцията на Съда.

А. Няколко договорни разпоредби визират споразуменията между държавите членки.

Така стои въпросът с чл. 233 ДЕИО (нов чл. 306 ДЕО) относно регионалните съюзи между Белгия и Люксембург или между Белгия, Люксембург и Холандия. Смисълът на този текст е да се избегнат случаи, когато приложението на Общностното право би довело до разпадането на тези съюзи, които самият договор (чл. 19.1) вече третира като единно митническо пространство. В тази връзка Съдът се произнася, че е налице нарушаване на правилата на Общността, доколкото споменатите съюзи изпреварват учредяването на Общия пазар (16.05.1984, 105/83, *Pakvries*, р. 2101, *concl.* С. О. Lenz).

Други разпоредби предвиждат сключването на споразумения между държавите членки – по-специално чл. 220 ДЕИО (нов чл. 293 ДЕО), на основата на който са сключени конвенциите от 29 февруари и 27 септември 1968 г., от 15 декември 1975 г. и от 19 юни 1980 г. Тези конвенции, дори и сключени по силата на гореспоменатата норма, не представляват актове на институции, разглеждат се като нещо, отделно от Договора, и не влизат в сферата на компетентност на Съда.

Отделни протоколи (от 3 юни 1971 г. и от 19 декември 1988 г.) разширяват компетентността на Съда, за да може той да дава преюдициални заключения при отнасяне към него. Така стои въпросът с Конвенцията от 27 септември 1968 г. относно компетентността на Съда и изпълнението на решенията, които, макар да са предмет на значима съдебна практика, могат да бъдат тълкувани само когато към него се обръщат органи, предвидени в Протокола (9.11.1983 (Ord.), 80/83, *Habourdin*, р. 3639).

При липса на подобни протоколи или на текст в конвенцията, предоставящ на Съда съответната компетентност, той отказва да признае такива споразумения, дори те да са визирани в учредителен акт (7.05.1969, 28/68,

Torreckens, р. 125, concl. K. Roemer). Последните все пак разкриват връзките с Общността и функционирането на нейните институции (16.01.1986, 44/84, *Hurd*, р. 47, concl. G. Slynn).

Б. Една втора категория договорни актове между държавите членки произтича от практиката на Съвета. Тези актове са познати под името „решения на представителите на правителствата на държавите членки в рамките на Съвета“. Това наименование не трябва да внася объркване. Съвсем не става въпрос за „решения“ в смисъла на актове на институции, а за споразумения в опростена форма, които имат несъмнена договорна природа.

Съдът не е компетентен да се произнася по искове за отмяна на подобни актове, щом като те не могат да бъдат разглеждани като актове на общностни институции (30.06.1993, C181/91, *Parlement européen*, I, р. 3685, concl. F. G. Jacobs).

2. Международни договори на Общностите с трети държави или международни организации

Договорите предвиждат сключването на споразумения между Общностите, трети страни или международни организации. В ДЕО това по-специално са тарифните (чл. 111 – отменен с ДА), търговските (чл. 113 – нов чл. 133), както и споразуменията за асоцииране (чл. 238 – нов чл. 310).

Редът за преговори и сключване на подобни споразумения е различен не само в зависимост от естеството му, но и според това на основата на кой от УД се сключва и не е дал повод за многобройни решения на Съда. Общо взето, решенията, произтичащи от иск за отмяна, какъвто е случаят с решението за европейската асоциация за международен транспорт (31.03.1971, *Commission c/ Conseil*, р. 263, concl. A. Dutheillet de Lamothe), или от контрола за съвместимост, предвиден в чл. 228 ДЕИО (нов чл. 300 ДЕО) (вж. сл. реш.), засягат най-вече компетентността на Общността и на нейните институции.

В замяна на това Съдът е приканен да се произнесе относно обвързващия характер на тези споразумения за Общността, институциите ѝ и държавите членки. Съдебната практика в това отношение се характеризира с три основни момента.

А. На първо място – *компетентността на Съда* като предварително условие за произнасянето му.

След като негласно приема компетенцията да се произнася относно тълкуването на международни споразумения, сключени от Общността по силата на чл. 228 ДЕИО (нов чл. 300 ДЕО) (7.02.1973, 40/72, *Schroeder*, р. 125, concl. K. Roemer) и използвайки формулировка, която дава възможност за критика (вж. concl. A. Trabucchi, 5.02.1976, 87/75, *Bresciani*, р. 147), Съдът решава, че споразумение, сключено от Съвета в съответствие с чл. 228 (нов чл. 300) и чл. 238 (нов чл. 310) ДЕО, представлява „акт, приет от някоя от институциите на Общността по смисъла на чл. 177, алинея първа, т. „б“ (нов чл. 234)“, и че

„от момента на влизане в сила на подобно споразумение неговите разпоредби се превръщат в неразделна част от общностния правен ред“ (30.04.1974, 181/73, *Haegeman*, р. 449, concl. J. р. Warner). Тази формулировка, установяваща тълкувателната компетентност на Съда, става постоянен обект на критика (30.09.1987, 12/86, *Demirel*, р. 3719, concl. M. Darmon).

Б. На второ място се нарежда пряката приложимост на споразуменията. Тази характеристика е от особена важност не само сама по себе си, но и с оглед на упражняването на съдебния контрол.

Пряката приложимост е призната за различни разпоредби на споразумения като например: Конвенцията от Яунде (5.02.1976, 87/75, *Bresciani*, горещитирано), Споразумението за асоцииране с Гърция (29.04.1982, 17/81, *Pabst et Richarz*, р. 1331, concl. S. Rozis, Споразумението между ЕИО и Португалия (26.10.1982, 104/81, *Kupferberg*, р. 3641, concl. S. Rozès; Споразумението за сътрудничество с Мароко (31.01.1991, C-18/90, *Kziber*, I, р. 199, concl. W. van Gerven).

Спирайки се отново на условията за признаване на пряката приложимост, Съдът се произнася, че „разпоредба на споразумение, сключено от Общността с трета страна, следва да се разглежда като пряко приложима, когато с оглед на формулировките, предмета и естеството на споразумението тя съдържа ясно и изрично задължение, чието изпълнение или чиито последици не зависят от какъвто и да е последващ акт“ (30.09.1987, 12/86, *Demirel* – 31.01.1991, -18/90, *Kziber*, горещитирано). При същите условия това правило важи и за решенията на Съвета по асоцииране (20.09.1990, C-192/89, *Sevince*, I, р. 3461, concl. M. Darmon – 16.12.1992, C-237/91, *Kazim Kus*, I, р. 6781, concl. M. Darmon – 21.01.1993, C-188/91, *Deutsche Shell*, I, р. 363, concl. W. van Gerven).

Настоящото решение се спира на тези проблеми, за да даде отговор на въпроса дали частно лице може да оспори пред национален съд валидността на акт на институцията по отношение на ГАТТ. Както става ясно, отговорът е отрицателен. Това решение ще бъде потвърдено за отделните клаузи на Общото споразумение от последвалата съдебна практика (24.10.1973, 9/73, *Schlüter*, р. 1135, concl. K. Roemer за чл. II – 16.03.1983, 266/81, *S.I.O.T.*, р. 731, concl. G. Reischl за чл. V – 16.03.1983, 267/81, *S.P.I., S.A.M.I.*, р. 801, concl. G. Reischl). Отрицателното заключение обуславя обхвата на съдебния контрол относно спазването на споразуменията от Общността, институциите ѝ и държавите членки.

В. Задълженията, произтичащи от споразуменията, са третият въпрос във връзка със съдебната практика.

Задълженията, произтичащи за Общността, очевидно предполагат, че последната е обвързана със споразумението. Разглежданото съдебно решение констатира, че това условие е изпълнено именно по отношение на ГАТТ с мотивите, които могат да бъдат прочетени и които правят изключение от формулата, използвана в решението *Burgoa* (вж. по-горе № 2). Оправданият по този начин ефект на заместване ще бъде потвърден в последващо решение, което ще определи отправната точка за това. Оттук на-

татък разпоредбите на Общото споразумение ще са от тълкувателната компетентност на Съда, независимо от целите на това тълкуване (16.03.1983, 267/81, *S.P.I., S.A.M.I.*, горещитирано).

Ако отсъствието на пряка приложимост е пречка частно лице да се позове на Споразумението, за да оспори пред национален съд валидността на даден акт на институция (вж. по-долу № 46), това е възможно пред самия Съд на ЕО след като даденият акт е бил приет с оглед приложението на друг, който препраща към нормите на международното право и към клаузите на ГАТТ (22.06.1989, 70/87, *Fediol*, р. 1781, *concl. W. van Gerven*). Същото важи за възражението за незаконосъобразност на базов антидъмпингов регламент поради несъответствие с международно споразумение, в случая – с изработения през 1979 г. в рамките на ГАТТ антидъмпингов кодекс (7.05.1991, C-69/89, *Nakajima All Precision*, I, р. 2069, *concl. C. O. Lenz*).

Когато става въпрос за задълженията, произтичащи за Общността и за държавите членки от споразумения, сключени с трети страни, Съдът се произнася, че разпоредбите на Договора относно общата търговска политика не пораждаат каквото и да било задължение за държавите членки да прилагат в търговските си отношения с тези страни императивните принципи, регулиращи свободното движение на стоки. Мерките, на които Общността се е съгласила в споразумения като Конвенцията от Ломе или споразуменията с Швеция и Швейцария, следователно не представляват приверждане в изпълнение на дадено задължение на държавите членки по силата на Договора. Нещо повече, задълженията, поети от Общността по отношение на определени трети страни, не трябва да засягат други страни (15.06.1976, 51/75, *EMI Records*, р. 811, *concl. J. p. Warner*).

5

**МЕЖДУНАРОДНИ ДОГОВОРИ МЕЖДУ ОБЩНОСТТА
И ТРЕТИ ДЪРЖАВИ ИЛИ МЕЖДУНАРОДНИ ОРГАНИЗАЦИИ –
СЪВМЕСТИМОСТ С УЧРЕДИТЕЛНИТЕ ДОГОВОРИ:
ЧЛ. 228 ДЕИО (НОВ ЧЛ. 300 ДЕО)**

11 ноември 1975 г.

Становище 1/75

Rec. 1975, p.1355

...

А. Относно допустимостта на искането за становище

Съгласно чл. 228 (нов чл. 300), §1, ал. 2 ДЕО Съветът, Комисията или държава членка може да се обърне към Съда с молба за мнение дали споразумение, което се предвижда да се сключи с една или повече трети страни или международни организации, е съвместимо с разпоредбите на Договора.

Официалното наименование на предвиждания договор по международното право не е определящо за допустимостта на искането. Чл. 228 (нов чл. 300), §1, ал. 2 използва термина „споразумение“ в широк смисъл, за да обозначи с него всяко задължение, поето от субектите на международното право, което има задължителна сила независимо от конкретното наименование.

Разглежданото Споразумение отговаря на тези изисквания. То съдържа „норма“ (има се предвид правило за поведение), която се отнася за определена област и е закрепена с ясни формулировки, обвързващи участниците. Самият факт, че нормата изрично предвижда възможни нарушения само в изключителни случаи и при точно определени условия, е доказателство за това, че Споразумението обвързва договарящите се страни и по този начин отговаря на разпоредбите на чл. 228 (нов чл. 300), §1, ал. 2 от Договора.

От друга страна, дискусиите относно същността на Споразумението са приключили и от този момент нататък акцентът се поставя върху сключването му под формата на резолюция на Съвета на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).

Въпреки това „проектодокладът до Съвета на ОИСР относно Споразумението във връзка с Нормата за местните разходи“ посочва, че все още не е уточнена „формата на участие на ЕИО в Споразумението, като решението на Общността по този въпрос се очаква в най-скоро време“.

С оглед на тези принципи и като се има предвид препоръката на Комисията относно „формата“ на участие на Общността, няма съмнение, че проектоспоразумението е такова по смисъла на чл. 228 (нов чл. 300), §1, ал. 2.

От друга страна, фактът, че Комисията повдига въпроса за съвместимостта на споразумението с разпоредбите на Договора и търси становището на Съда относно обхвата на компетентност на Общността да сключва подобни споразумения, не е достатъчно основание за недопустимост на искането по смисъла на горесцитирания чл. 228 (нов чл. 300), §1, ал. 2.

Съвместимостта на дадено споразумение с разпоредбите на Договора следва да се разглежда на фона на целия комплекс от договорни разпоредби, както общите, така и тези, които определят обхвата на компетентност на общностните институции.

Целта на разпоредбата на чл. 228, §1, ал. 2 е да предотврати усложнения, произтичащи от съдебно оспорване на съвместимостта с Договора на международни споразумения, обвързващи Общността.

Ако в свое решение Съдът констатира, че подобно споразумение е несъвместимо с разпоредбите на Договора от гледна точка на съдържанието или на предвидената за сключването му процедура, това на практика може да породи сериозни трудности както на общностно, така и на международно равнище и да увреди интересите на страните, включително тези на трети страни.

За да бъдат избегнати подобни усложнения, Договорът предвижда особена процедура за предварително сезиране на Съда на ЕО, като целта е да се изясни още преди сключването му дали дадено споразумение е съвместимо с Договора. Тази процедура се отнася за всички въпроси, които подлежат на преценка от страна на Съда или на националните правораздавателни органи, доколкото тези въпроси могат да породят съмнения относно материалната или формалната валидност на споразумението по отношение на Договора.

С оглед изясняването на въпроса дали сключването на определено споразумение е от компетентните на Общността и дали в конкретния случай тези компетенции са били упражнени в съответствие с разпоредбите на Договора, като Съдът може да се намесва както пряко по силата на чл. 169 (нов чл. 226) или чл. 173 (нов чл. 230), така и чрез процедурата за преюдициално тълкуване, следва да се признае процедурата за предварително сезиране на Съда по чл. 228 (нов чл. 300).

Приключването на дискусиите относно същността на въпросното Споразумение също не е приемлив довод, за да се забави решението по искането за становище. Договорът не предвижда, дори с оглед на безспорния характер на процедурата по чл. 228 (нов чл. 300), §1, ал. 2, просрочване на правото за представяне на подобно искане.

Налага се изводът, че искането за становище е допустимо във всеки един случай.

Б. Относно отговора на поставените въпроси

1. Относно компетентността на Общността да сключи Споразумението с ОИСР относно Норма за местните разходи

Отговорът на този въпрос изисква разглеждането именно на чл. 112 (нов чл. 132) и чл. 113 (нов чл. 133) от Договора.

Първата от двете разпоредби предвижда, че: „...в рамките на преходния период държавите членки постепено хармонизират системите, в съответствие с които предоставят субсидии за износа в трети страни, доколкото това е необходимо, за да се гарантира, че конкуренцията между предприятията в Общността не се нарушава.“

Тъй като отпускането на кредити за износ без съмнение зависи от режима на субсидии, съгласувани между държавите членки, от разпоредбата на чл. 112 (нов чл. 132) следва, че нормата, визирана във въпросното Споразумение, се отнася за област, в която Договорът признава компетентността на Общността.

От друга страна, чл. 113 (нов чл. 133) в §1 и 2 постановява, че: „Общата търговска политика се основава на единни принципи, в частност що се отнася до... експортната политика...“

Режимът на субсидиите за износ и в частност мерките относно отпускането на кредити, предназначени за финансирането на местните разходи, свързани с експортни сделки, задължително се отнасят към сферата на общата търговска и по-конкретно експортна политика. В действителност тези мерки представляват важен елемент на търговската политика, която има едно и също съдържание, независимо дали се прилага в общностната сфера, или в тази на външните отношения на отделната държава.

В качеството им на елемент на търговската политика кредитите за износ играят важна роля в международната търговия. Това недвусмислено се подчертава и в директивите относно гарантирането на кредити, приети от Съвета в края на 1970 и началото на 1971 г.

Поради тази причина материята, регламентирана от Споразумението и отнасяща се не само до режима на субсидиите за износ, предвиден в чл. 112 (нов чл. 132) на Договора, но и в по-общ план и до експортната и дори до общата търговска политика, визирана в чл. 113 (нов чл. 133), попада в сферата на общностните компетенции.

Предприемайки необходимите мерки за прилагането на принципите, залегнали в гореспоменатите разпоредби и по-конкретно в чл. 113 (нов чл. 133), Общността, по силата на своите компетенции, разполага с правото не само да приема вътрешни предписания, но и да сключва споразумения с трети страни в съответствие с чл. 113 (нов чл. 133), §2 и чл. 114 (отменен с ДА).

На практика всяка търговска политика се гради с помощта и чрез взаимодействието на вътрешни и външни мерки, без да се отдава предпочитание на едните или на другите. В едни случаи споразуменията представляват изпълнение на предварително определена политика, а в други – политиката се определя от самите споразумения.

Тези споразумения играят ролята на рамка, в която да се определят единните принципи. Такъв е случаят на Споразумението относно местните разходи. В действителност то не съдържа специални разпоредби относно кредитирането на износа, а се ограничава до това да постанови норма, да предвиди възможни изключения, да допусне нарушаването му в изключителни случаи и накрая – да закрепи общи разпоредби. От друга страна, осъществяването на експортната политика в рамките на общата търговска политика не намира непременно израз в приемането на общи и абстрактни разпоредби на вътрешното или Общностното право. Общата търговска политика е преди всичко резултат от поэтапен процес на развитие, включващ специфични мерки, които могат да се отнасят както до „автономните“, така и до външните аспекти на тази политика. Отнасянето на тези мерки към сферата на общата търговска политика не се свързва задължително с наличието на широк комплекс от норми, а със значението им за постепенното изграждане на този комплекс.

2. Относно изключителния характер на компетенциите на Общността

Разглеждането на този въпрос зависи, от една страна, от предмета на въпросното споразумение и, от друга, от начина, по който Договорът разглежда общата търговска политика.

Самото споразумение в раздели I и II посочва не само сделките, спрямо които се прилага общата норма, но и тези извън нейния обхват, тъй като отговарят на строго военни цели или са били сключени с развиващи се страни.

Това уточнение позволява да се направи изводът, че предметът на нормата, а оттам и на самото споразумение, се включва сред мерките, с които обикновено си служи предвидената в чл. 113 (нов чл. 133) обща търговска политика.

Подобна политика е замислена с оглед функционирането на Общия пазар и защитата на цялостния интерес на Общността, в рамките на който интересите на отделните държави членки трябва взаимно да се съгласуват.

Този възглед очевидно е несъвместим със свободата, която, позовавайки се на конкурентната компетентност, държавите членки биха запазили за себе си с цел удовлетворяване на собствените си интереси в областта на външните отношения дори с риск да се компрометира ефективната защита на цялостния интерес на Общността.

Едностранните действия на държавите членки на практика могат да доведат до несъответствия в условията за отпускане на кредити за износ, което от своя страна да наруши конкуренцията между предприятията на отделните държави членки на външните пазари. Подобни неблагоприятни последици могат да бъдат отстранени само посредством еднакви условия за кредитиране за всички предприятия на Общността независимо от тяхната националност.

Следователно не може да се твърди, че в областта на експортната и изобщо на общата търговска политика, регламентирана във въпросното Споразумение, е налице паралелна компетентност както в общостен, така и в международен план. Разпоредбите на чл. 113 (нов чл. 133) и чл. 114 (отменен с ДА) относно условията за сключване на търговски споразумения разкриват, че **паралелна компетентност на държавите членки и на Общността в дадената област е изключена.**

Да се признае подобна компетентност на практика означава да се допусне, че в отношенията си с трети страни държавите членки могат да защитават позиции, различни от тези на Общността. Това би нарушило функционирането на институциите, би разклатило доверието в рамките на Общността, която няма да може да изпълни основната си задача, а именно – защитата на общия интерес.

Задълженията, в това число и финансовите, за изпълнението на разглежданото споразумение се поемат изцяло от държавите членки. Това обаче не е най-важното. „Вътрешните“ и „външните“ мерки, предприемани от Общността в областта на общата търговска политика, както и тяхната съвместимост с Договора, не се свързват непременно с прехвърляне върху институциите на Общността на финансови и други задължения. Тези мерки целят единствено замяната на едностранното действие на държавите членки в дадената област с общо. Последното почива на единни принципи и се отнася за Общността в нейната цялост.

Не е от голямо значение и фактът, че чл. 71 от Договора за създаване на ЕОВС запазва компетентността на държавите членки да сключват въпросното споразумение: „Компетенциите на правителствата на държавите членки по въпросите на търговската политика не се засягат от този договор...“

В дадения случай Съдът е сезиран по силата на чл. 228 (нов чл. 300) от Договора за създаване на ЕО. В този смисъл неговото становище се отна-

ся до въпроса за съвместимостта на подлежащо на сключване споразумение с разпоредбите на Договора и определя компетенциите на Общността да сключва такива предвид същите тези разпоредби.

На преден план излиза въпросът дали чл. 71 ДЕОВС запазва своето действие след влизането в сила на ДЕО, като целта е възможно най-висока степен на еднородност на международните споразумения, в които участва Общността. Във всеки случай разпоредбата на чл. 71 ДЕОВС не отменя действието на чл. 113 (нов чл. 133) ДЕО и не засяга компетенциите на Общността да води преговори и да сключва международни споразумения в областта на общата търговска политика.

Съобразно изложените аргументи Съдът излага следното становище: Общността разполага с изключителна компетентност да участва в Споразумението относно Нормата за местните разходи, визирано в искането за становище.

КОМЕНТАР:

Това решение на Съда илюстрира механизма, предвиден в чл. 228 (нов чл. 300), §1, ал. 2 ДЕО, който гласи:

„Съветът, Комисията или държава членка може да получи мнението на Съда относно това дали споразумението, което се предвижда да се сключи, е съвместимо с разпоредбите на този договор. Когато мнението на Съда е негативно, споразумението може да влезе в сила само при спазване на член 48 от ДЕС за ревизия на Договора.“

В това първо по рода си решение Съдът обяснява понятието „допустимост на искането за становище“ и определя в тази връзка някои от основните етапи на процедурата.

Подобна илюстрация обаче е само отчасти представителна. Противно на очакванията във връзка с текста на чл. 228 (нов чл. 300) даването на мнение няма за резултат единствено декларация относно съвместимостта на разглежданото споразумение с Договора, а се свързва с позицията на Съда относно компетентността на Общността да го сключи. Третото консултиране (4.10.1979, *avis 1/78*, р. 2871) трябваше да доведе именно до заемането на подобна позиция дори когато второто, също по повод компетентността на Общността, засягаше самата същност на проекта за споразумение и доведе до обявяването му за несъвместимо (26.04.1977, *avis 1/76*, р. 74). Подобно е становището на Съда относно Проекта за споразумение за Европейско икономическо пространство (14.12.1991, *avis 1/91*, I, р. 6079). Едва след повторни преговори Съдът дава положително мнение (10.04.1992, *avis 1/92*, I, р. 2821). Със *становище 2/91* от 19 март 1993 г. (I, р. 1061) Съдът за пореден път се произнася относно компетентността на Общността в случая да сключи конвенция на МОТ.

Броят на тези решения остава незначителен в сравнение със споразуменията, сключени от Общността. Те обаче разкриват основните аспекти на процедурата по консултиране на Съда във връзка с осъществяването, целите и последиците ѝ.

1. Начини за консултиране на Съда

Те засягат четири въпроса: за естеството на актовете, които могат да бъдат предмет на разглеждане; за това кой има право да се обърне към Съда; за времето на извършване на консултирането и за самата процедура пред Съда.

А. Определянето на *споразуменията, които могат да бъдат предмет на контрол за съвместимост*, е свързано с решаването на два въпроса. Първият произтича от употребата на термина „споразумение“. Съдът посочва, че терминът следва да се разбира в най-широкия смисъл на думата, а именно „**като всеки ангажимент, поет от субектите на международното право, който има задължителна сила независимо от формалното наименование**“.

На второ място трябва да се изясни въпросът дали всички актове, отговарящи на това определение, попадат в приложното поле на консултативната компетентност на Съда, след като чл. 228 (нов чл. 300) започва с формулировката: „Когато този договор предвижда сключването на споразумения между Общността и една или повече държави или международни организации...“ На основата именно на тази разпоредба бе подложена на съмнение „допустимостта“ на молбата за мнение относно компетентността на Общността да сключи конвенция на МОТ. Съдът отхвърли възражението с мотива, че тази молба не се отнася до международната правосубектност на Общността да участва в конвенция, изработена под егидата на съответната организация, а засяга обсега на компетенции на Общността и на държавите членки в областта, която разглежда Конвенция № 170 единствено от гледна точка на предписанията на Общностното право (avis 2/91, §1–6).

Б. *Инициативата за консултиране* е факултативна и принадлежи на Съвета, Комисията и държавите членки. Положението на всеки от тях е различно. До тази предпазна мярка могат да прибягнат държавите членки, които ще бъдат обвързани от съответните споразумения, и Съветът, на който се пада задачата да ги сключи. Нещата не са така очевидни за Комисията, която, водейки преговорите, не трябва да прибягва до средства, несъвместими с Договора.

Въпреки това именно от Комисията идват всички молби за мнение, плод на различни опасения. Ако в едни случаи консултирането на Съда има за цел да удостовери решенията, подлежащи на обобщаване (становище № 1/76), в други се явява последица от разногласия със Съвета относно разпределението на компетенциите между Общността и държавите членки. Това намира конкретен отзвук в становище № 1/78, с което Съдът се произнася, че „ако чл. 149 (отменен с ДА) ДЕО оправомощава Съвета да променя с единодушие предложения на Комисията, то този текст не може да бъде тълкуван в смисъл, че Съветът се освобождава от задължението да съблюдава другите разпоредби на Договора, в това число и тези за разпределение-

то на компетенциите между Общността и държавите членки. В случай на съмнения относно това разпределение при воденето на преговори или сключването на международни споразумения чл. 149 (отменен с ДА) не трябва да възпрепятства правото на Комисията, а според обстоятелствата и на самия Съвет или на държавите членки да прибегват към процедурата, предвидена в чл. 228 (нов чл. 300), за да отстранят подобни съмнения“.

В. Става въпрос за предварително *консултиране на Съда*. Думата не само присъства в текста на чл. 228, но тази предварителност като условие за ефикасност на търсените гаранции е потвърдена с формулировката „споразумение, подлежащо на сключване“. Обсегът на изискването варира според това кой иска мнението. Когато го искат Съветът или държавите членки, това става най-късно до момента на осъществяването на тяхната компетентност за сключване на споразумения. За Комисията терминът „предварително“ и формулировката „споразумение, подлежащо на сключване“ предполага, че **процедурата по консултиране предхожда съответно започването на преговорите, ако засяга компетенциите на органа, и края им, ако се отнася до въпросите на съвместимостта с правото на ЕО.**

Практиката обаче показва друго. Оказва се, че Комисията е сезирала Съда едва след приключването на преговорите. Съдът отбелязва този факт и пренебрегва мотива, че става въпрос за несъстезателно производство и че Договорът не е предвидил просрочване на право. Това съображение влиза в противоречие с превантивната функция на процедурата, която не само че не се съобразява с подобно просрочване, а изисква консултациите да започнат в момент, когато могат да бъдат дадени и най-много гаранции. Тъй като по време на второто консултиране положението е по-незадоволително от това по време на последното, на 21 август 1991 г. Съдът е сезиран с искане за становище относно конвенция, приета от Международната конференция на труда на 25 юни 1990 г.

При тези обстоятелства със *становище № 1/78* Съдът определя рамките на процедурата за консултиране и изяснява кога тя не е преждевременна. Съдът заявява, че „молба за мнение, представена по силата на чл. 228 (нов чл. 300) ДЕИО, не е преждевременна, ако към момента на сезиране на Съда в текста на споразумението, по което се водят преговори, все още са налице варианти и различия по повод редакцията на определени клаузи. Искът за становище относно компетенциите за водене на преговори и сключване на споразумения е допустим, когато предметът на споразумението е известен дори преди началото на преговорите и когато Съдът разполага с необходимата информация, за да направи достатъчно точна преценка по повод поставения въпрос. Всички държави, в това число и третите страни, имат интерес въпросът за компетенциите да бъде изяснен още със започването на дадени преговори“.

Г. Накрая, тъй като става въпрос за консултиране, *процедурата* се подчинява на разпоредбите на глава втора от Процесуалния правилник

на Съда. Комисията инициира молбите за мнение, за които после се съобщава на държавите членки и на Съвета с покана последните да представят своите коментари по тях.

Подобна покана обаче не се отправя до Европейския парламент. Това се отнася за много процедури по консултиране, включително и за тази, довела до *становище № 1/91*. Парламентът е допуснат до процедурата във връзка с молбата за мнение, довела до *становище № 1/92*. Въпреки този прецедент и тъй като в Процесуалния правилник не са внасяни изменения, до Парламента не е била отправяна покана да даде коментар по молбата за мнение, завършила със *становище № 2/91*.

2. Предмет на консултациите. Последници

Ако се придържаме към буквата на чл. 228 (нов чл. 300), процедурата по консултиране се отнася до „съвместимостта“ на подлежащо на сключване споразумение с Договора. Понятието „съвместимост“ определя естеството на връзката между Договора и Проекта за споразумение. В тази връзка трябва да бъдат направени няколко бележки.

На практика „съвместимостта“ се разграничава от „съответствието“. Това, което трябва да бъде съответно, е съвместимо, но обратното не е вярно. Съвместимостта следователно се разбира като паралелно съществуване във формални рамки. При споразумения, предвидени в Договора, става въпрос по-скоро за съответствие, отколкото за съвместимост, тъй като подобни споразумения биха били съвместими само доколкото са предвидени в разпоредбите на Договора.

Това намира потвърждение във факта, че допълвайки чл. 228 (нов чл. 300), чл. 107, §2 от Процесуалния правилник посочва, че „мнението може да се отнася както до съвместимостта на подлежащото на сключване споразумение с разпоредбите на ДЕО, така и до компетентността на Общността или на някоя от нейните институции да го сключи“, а със сигурност може да се твърди, че въпросът за компетентността е въпрос за съответствие.

След подобни уточнения става ясно защо в своето решение Съдът се произнася изключително по въпросите за компетентността. Като илюстрация на втория аспект на консултативната процедура *становище № 1/76* взема под внимание материалната съвместимост на разглежданото споразумение. В това свое становище Съдът заявява, че разглежда всички въпроси като възможен предмет на съдебна преценка от негова страна или от страна на националните правораздавателни органи, доколкото тези въпроси са в състояние да предизвикат съмнения относно материалната или формалната валидност на Споразумението спрямо Договора. Впоследствие обаче Съдът посочва, че не е от неговата компетентност да се произнася окончателно по тълкуването на текстове, които са предмет на иск за *становище (1/76)*. Тази предпазливост остава до известна степен неразбираема. *Становище № 1/78* се връща отново към посоченото ограничение, като използва аналогични формулировки.

Остава да се посочат последиците, които чл. 228 предвижда във връзка с мнението на Съда. На практика става въпрос за истинско решение, тъй като негативното мнение на Съда поставя влизането в сила на Споразумението в зависимост от прилагането на процедурите, предвидени в текста на чл. 236 (нов чл. 309). Известно е, че това е процедура за ревизия. Тук изниква въпросът дали формулировката „според случая“, включена по този повод в чл. 228 (нов чл. 300), цели да обвърже инициативата за ревизия с тази за консултиране. Положителният отговор е малко вероятен.

Какъвто и да е случаят, ревизията на Договора не трябва да се разглежда като задължителна или изключителна последица. Практиката показва, че негативното мнение на Съда може да доведе до отказ от Проекта за споразумение или до повторни преговори по него, които да отстранят установените несъответствия. Така стои въпросът със *становища № 1/91* и *№ 1/92*. Накрая следва да се отбележи, че разглеждайки представения Проект за споразумение в неговата цялост, Съдът се произнася само по въпросите, повдигнати пред него от искащия консултацията. Нито режимът, нито действието на консултативната процедура налагат такъв начин на действие. Той дава добра почва за съмнения както при благоприятно, така и при неблагоприятно становище на Съда, тъй като и едното, и другото се отнасят само до определени части от Проекта за споразумение.

IV. ИЗТОЧНИЦИ – ОБЩИ ПРИНЦИПИ

6

ОБЩИ ПРИНЦИПИ – ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ – ОБЩИ ПРАВНИ ПРИНЦИПИ

9 юли 1969 г.

Portelange

срещу

Smith Corona Marchant international

Преюдициално заключение по запитване на

Tribunal de commerce de Bruxelles – дело 10/69

Rec., 1969, p. 309, concl. K. Roemer

... .

Имайки предвид,

че с оглед липсата на ефикасни правни възможности, позволяващи на заинтересованите страни да ускорят процеса на вземане на решения по смисъла на чл. 85, §3 (нов чл. 81), последиците са толкова по-тежки, колкото повече е времето, необходимо за приемането на подобно решение, ще противоречи на общия принцип за правна сигурност изводът, че поради неокончателния характер на валидността на споразуменията, за които Комисията е уведомена, докато тя не се произнесе по тях по силата на чл. 85 (нов чл. 81), §3, тяхната валидност не би била пълна;

че ако фактът, че тези споразумения получават пълна реализация, може впоследствие да породи неудобства от практическо естество, то затрудненията, произтичащи от несигурния характер на правоотношенията, основани на споразуменията, за които Комисията е уведомена, биха били още по-големи;

че ако Комисията прецени, че изпълнението на подобно споразумение засяга правилата на конкуренцията, тя трябва да вземе решение в разумен срок по силата или на чл. 85 (нов чл. 81), §3 от Договора, или на чл. 15, §6 от Регламент № 17;

че когато се прилага §6 от гореспоменатия чл. 15, заинтересованите страни биват уведомени, че според Комисията условията за прилагане на §1 са изпълнени, от една страна, и че приложението на чл. 85 (нов чл. 81), §3 не е оправдано, от друга;

че от този момент нататък заинтересованите страни могат на свой риск да търсят изпълнение на споразумението...

КОМЕНТАР:

В основата си това решение засяга проблем на материалното право. То е пример за това, че Съдът на ЕО се позовава на общите принципи на правото и в конкретния случай на принципа за правна сигурност. Като такъв той е присъщ на всяка съдебна практика.

1. Практиката на Съда по повод общите принципи

Подобно на много други правораздавателни органи Съдът на ЕО се позовава на „общи принципи“. Известно е, че определянето на тези принципи поражда трудности, а признаването и прилагането им дава повод за дискусии.

Особеното положение на СЕО и естеството на правото, което той има за задача да тълкува и прилага, придават особена значимост на проблема. Без съмнение Съдът винаги е разполагал с правото да закрепил като общ принцип едно или друго изискване или философска формулировка, извлечени от естеството на нещата, колективната съвест или основните ценности на цивилизацията. С оглед на това, че отговаря за тълкуването и контрола при прилагането на международни договори, които пораждат нов и оригинален правен ред, напълно естествено е Съдът да черпи от вече установени общи принципи. Такива могат да бъдат принципите на международното право или тези, закрепени във вътрешното право на държавите членки.

Подобни заемки може и да не са напълно задоволителни. Те все още носят отпечатъка на своя първоизточник и изглежда още не са се превърнали в неразделна част от новия правен ред.

Трябва да се добави, че позоваването на общи принципи се обяснява по различен начин и поражда различни последици в зависимост от това дали те имат за цел да въведат нов способ за тълкуване на позитивното право или напротив – да предпишат правила, които да запълнят празнотите в него.

Позоваването на общите принципи на международното право, ако е имало такава практика във връзка с тълкуването, вече не се използва, доколкото някой от тези принципи може да се превърне в пречка или заплаха за изграждането на общностния правен ред. В това отношение показателни са мотивите на решението по съединени дела 90 и 91/63 (13.11.1964, *Commission c/ Luxembourg et Belgique*, р. 1217, concl. K. Roemer). Съгласно международното право, ако едната страна не изпълнява своите задължения, то другата има правото да отговори със същото. Произнасяйки се по този въпрос, Съдът посочва, че подобна връзка между задълженията на субектите не може да бъде възприета в Общностното право (вж. по-долу № 25). С решение, основано на принципа на териториалността, се отхвърля този за ненамесата (27.09.1988, 89/85, *Ahlstro'm*, р. 5193, concl. M. Darmon).

В едно от по-ранните си решения Съдът признава принципа, според който една държава не може да откаже на гражданите си достъп до нейната територия, както и право на пребиваване в нея (4.12.1974, 41/74, *Van Duyn*, р. 1337, concl. H. Mayras).

Тази резервираност спрямо мястото на общите принципи на международното право в началото благоприятства, и като форма на компенсация, позоваването на принципи, общи за правните системи на държавите членки (вж. следващото решение – заключенията на M. Lagrange по дело 8/55, *Féd. charb. de Belgique*). Въпреки че е изрично предвидено в Римските договори във връзка с извъндоговорната отговорност (вж. подолу № 50), това позоваване трябваше постепенно да се ограничи в процеса на оформяне и утвърждаване на идеята за общостен правен ред (14.01.1982, 64/81, *Corman*, р. 13, concl. G. Reischl). Обявена още в началото за важна във връзка с тълкуването на встъпителните текстове на Договорите, тази тенденция провокира Съда да търси в самия правен ред, в естеството на неговите институции и във възложените им задачи специфични принципи, присъщи само на Общностното право.

2. Общи принципи на правото

Става въпрос за принципи, присъщи на всяка правна система. Най-често в тях намират израз търговски изисквания или юридически техники, като Съдът не е длъжен да ги отнася към конкретен източник.

Освен принципа за равенството, който не заема особено важно или специфично място в юриспруденцията на СЕО (13.02.1969, 14/68, *Walt Wilhelm*, р. 1, concl. K. Roemer – 15.12.1970, 31/70, *Deutsche Getreide*, spéc. р. 1059 – 15.03.1973, 37/72, *Marcato*, р. 361, concl. H. Mayras – 4.12.1975, 31/75, *Costacurta*, р. 1563, concl. J. p. Warner – 20.02.1975, 64/74, *Firma A. Reich*, р. 261, concl. J. p. Warner – 5.02.1976, 94/75, *Suddeutsche Zucker*, р. 153, concl. J. p. Warner – 1.02.1978, 78/77, *Lühns*, горещитирано – 27.05.1993, C-290/91, *Peter*, I, р. 2981, concl. F. G. Jacobs), споменатите принципи се разделят на две групи според това дали са свързани с изискванията на правната сигурност или правовата държава.

A. Принципът на правната сигурност

Сигурността на правоотношенията е от голямо значение за юриспруденцията, било под формата на общ принцип, било на технически определени изрази, издигнати на свой ред в общ принцип.

а) Позоваването на правната сигурност като общ принцип не се отличава с нещо забележително, а самият израз съдържа известна тавтология. Терминът се изпълва със значение при употреба от съдията, но и тази употреба понякога е противоречива.

При отсъствието на друг общ принцип като този за справедливото и равномерно разпределение на финансови задължения (13.07.1961, 14/60, *Meroni*, р. 319, concl. M. Lagrange), позоваването на правната сигурност може на практика да осигури защитата на всеки – от институциите (11.12.1973, 120/73, *Lorenz*, р. 14–17, concl. G. Reischl) и държавите членки (26.05.1982, 44/81, *R.F.A.*, р. 1855, concl. p. VerLoren van Themaat) до частноправните субекти или определени групи от тях (18.02.1975, 66/74,

Farrauto, р. 157, concl. A. Trabucchi). Възможно е обаче и да ограничи правата на същите тези частни лица (8.04.1976, 43/75, *Defrenne*, р. 455, concl. A. Trabucchi – 15.10.1980, 145/79, *Roquette*, р. 2917, concl. H. Mayras – вж. по-долу № 48) и окончателно да доведе до противоречиви решения.

В посоченото решение правната сигурност се използва за уравнивяване и дори санкциониране на това, че администрацията се бави при осъществяването на своите компетенции. По-рано целта е била да се преодолее последиците от точно обратното поведение (13.12.1967, 13/67, *Neumann*, р. 572, concl. K. Roemer). Разглеждана като фактор за стабилност на системата за правна защита, установена с Договора (12.10.1978, 156/77, *Commission c/ Belgique*, р. 1881, concl. H. Mayras), правната сигурност впоследствие ще послужи като оправдание за съждения по аналогия, които не държат особена сметка за структурата и баланса на същата тази система (15.10.1980, 145/79, *Roquette*, горецитирано).

По-скоро от функционален, отколкото от концептуален характер с „правна сигурност“ се наименоват от съдията проявите на неговата безпристрастност и лична преценка. В юриспруденцията трудно може да се открие точна дефиниция. Това личи от формулировката, че „всеки акт на администрацията, произвеждащ правен ефект, следва да бъде ясно определен и известен на заинтересованите страни, така че последните със сигурност да могат да определят момента, от който този акт започва да произвежда своя ефект“ (7.06.1991, T-19/91, *Weyrich*, II, р. 235).

б) Дори когато правната сигурност не се споменава, тя произтича от други общи принципи, които не са нищо друго освен неин специфичен и конкретизиран израз.

Това важи за:

а) *Принципа, забраняващ да се придава обратна сила на актовете.* В широк смисъл Съдът свързва този принцип с правилото, че „общностното законодателство трябва да се характеризира с определеност и предвидимо приложение за частноправните субекти. Отлагането на влизането в сила на акт с общо приложение, когато първоначално предвиденият срок за това не е спазен, представлява само по себе си нарушение на този принцип“ (22.02.1984, 70/83, *Kloppenburger*, р. 1075, concl. р. VerLoren van Themaat). Посоченият принцип също има изключения, когато това произтича недвусмислено от понятията, целите или духа на акта, визиращ ситуации, настъпили преди влизането му в сила (10.02.1982, 21/81, *Bout*, р. 381, concl. G. Reischl) или по изключение от поставената цел при зачитане на доверието в закона на заинтересованите страни (16.02.1982, 276/80, *Ferriera Padana*, р. 517, concl. G. Reischl – 19.05.1982, 84/81, *Staple Dairy Products*, р. 1763, concl. G. Slyn – пост. практика: 3.10.1985, 154/84, *Fleischwaren und Konserven Fabrik*, р. 3165, concl. р. VerLoren van Themaat).

б) *Принципа за запазване на придобитите права и неизменяне на субективното правно положение.*

в) *Принципа на добросъвестността*, който се прилага спрямо институциите „както в административната, така и в областта на договорите“ (15.07.1960, 43/59, *von Lachmüller*, р. 933, concl. K. Roemer), или правилото *patere legem* (10.03.1971, 38/70, *Deutsche Tradax*, р. 154, concl. A. Dutheillet de Lamothe – 26.06.1975, 70/74, *Commission c/ Conseil*, р. 795, concl. G. Reischl – 23.02.1988, 68/86, *Royaume Uni*, р. 855, concl. C.O.Lenz).

г) *Принципа*, наречен според немската формулировка „защита на доверието в закона“. Този принцип се отнася за всеки частноправен субект със съответните обосновани очаквания, провокирани от самата администрация на Общността (17.12.1992, T-20/91, *Holtbecker*, II, р. 2599). Юриспруденцията му отделя все по-значимо място както във връзка със законосъобразността (27.05.1975, 2/75, *Mackprang*, р. 607, concl. J. p. Warner – 18.11.1975, 100/74, *Sté CAM*, р. 1393, *idem* – 3.05.1978, 112/77, *Töpfer*, р. 1019, concl. H. Mayras – 30.11.1978, 88/78, *Kendermann*, р. 2477, concl. G. Reischl – 16.05.1979, 84/78, *Tomadini*, р. 1801, concl. J. p. Warner), така и по отношение на извъндоговорната отговорност (24.05.1975, 74/74, CNTA, р. 533, concl. A. Trabucchi – 10.12.1975, 95/74, *Union nat. coop. de céréales*, р. 1615, concl. A. Trabucchi – 1.02.1978, 78/77, *Lührs*, р. 169, concl. H. Mayras – 27.04.1978, 90/77, *Stimming*, р. 995, concl. H. Mayras).

По повод този принцип Съдът уточнява, че: „Институциите на Общността разполагат със свобода на преценка относно начините за осъществяване на тяхната политика. Стопанските субекти обаче не трябва да обвързват доверието си в закона с поддържането на съществуващото положение, което може да бъде променено от същите тези институции в рамките на правомощието им за преценка“ (15.07.1982, 245/81, *Edeka*, р. 2745, concl. G. Slynn – пост. практика: 7.05.1992, C-258/90, *Pesquierias de Bormeo*, I, р. 2901, concl. C. Gulmann). Същото решение се прилага спрямо националните разпоредби за приложение на правото на Общността (11.07.1989, 196/88, *D. Cornée*, р. 2309, concl. W. van Gerven). От само себе си се разбира, че предприятия, които открито са нарушили Общностното право (16.05.1991, C-96/89, *Commission c/ Pays Bas*, I, р. 2461, concl. M. Darmon), както и субекти, възползвали се от практика на държава членка, несъвместима с това право (1.04.1993, C-31/91, *Alois Lageder*, I, р. 1761, concl. M. Darmon), не могат да се позовават на посочения принцип.

Нито принципът на правната сигурност, нито този за защита на доверието в закона дават право на която и да е заинтересована страна „да проверява дали действащото законодателство е било надлежно приложено“ (15.03.1984, 64/82, *Tradax Graandhel*, р. 1359, concl. G. Slynn).

Б. Изисквания на правовата държава

Въпреки включването в Общностното право на поредица от права и свободи, определени като основни (вж. по-долу № 8), юриспруденцията е признала много общи принципи, целящи усъвършенстването на общностния правен ред с оглед спазването на изискванията на правовата държава.

Така стои въпросът с *принципа за законосъобразност* и с *общия принцип за съдебен контрол* (31.03.1971, 22/70, *Commission c/ Conseil*, р. 263, concl. A. Dutheillet de Lamothe – 23.04.1986, 294/83, *Parti écologiste Les Verts*, р. 1339, concl. F. Mancini).

Същото се отнася и за *общия принцип на зачитане правото на защита*, който Съдът прилага стриктно и систематично както при съдебните производства (22.03.1961, 42/59, *S.N.U.P.A.T.*, р. 101, concl. M. Lagrange – 3.02.1977, 52/76, *Benedetti*, р. 163, concl. G. Reischl), така и при процедурите от административно естество дори когато те се свързват само с осъществяване на консултативни функции (11.07.1968, 35/67, *Van Eick*, р. 482, concl. K. Roemer) и в по-общ план – при всяко производство, което може да доведе до санкция (13.02.1979, 85/76, *Hoffmann-Laroche*, р. 461, concl. G. Reischl).

Разглеждан като важна гаранция за правата на държавите членки в предварителната административна фаза на дело за нарушение (вж. по-долу № 24), принципът защитава в същата степен и частноправните субекти. Без да е единствен, изборът му се свързва с осъществяването от страна на Комисията на правомощията ѝ в областта на конкуренцията. Общността е длъжна да уважава професионалната и търговската тайна (24.06.1986, 53/85, *Akso*, р. 1985, concl. C. O. Lenz). В своята практика Съдът разширява приложното поле на принципа. Той вече се прилага при спорни процедури във връзка с щети и при производство за предварително проучване, за да не се окаже, че още на този етап правото на защита е безвъзвратно нарушено (21.09.1989, 46/87, *Hoechst* – 17.10.1989, 97/87, *Dow Chemical Iberia*, concl. J. Mischo – 18.10.1989, 374/87, *Orkem et 27/88, Solvay*, concl. M. Darmon).

7

**ПРИНЦИПИ, ВЪЗПРИЕТИ В ПРАВОТО
НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ**

12 юли 1957 г.

Algera et a.**срещу****Общата асамблея на ЕОВС – съединени дела 7/56-3 до 7/57**

Рес., 1957, р. 81, concl. M. Lagrange

... .

III. Относно отмяната на административните актове, пораждащи субективни права

С исковите се атакува оттеглянето от Общата асамблея на ЕОВС на решенията от 12 декември 1955 г. Ищците изтъкват, че гореспоменатите решения биха им предоставили права, които след това могат да бъдат отменени само с изричното им съгласие. Ето защо трябва да се отговори на въпроса дали оттеглянето на подобни актове е възможно в правото...

Възможността за оттегляне на такива актове е въпрос на административното право, разглеждан в юриспруденцията и доктрината на всички държави членки. Договорът обаче не съдържа разпоредби за неговото решаване. Изправен пред опасността да откаже да даде правосъдие, Съдът е длъжен да го разреши, като се опре на разпоредбите, признати от законодателствата, доктрината и юриспруденцията на държавите членки.

Сравнителноправният анализ разкрива, че в шестте държави членки законосъобразен административен акт, с който на заинтересованата страна се предоставят субективни права, по принцип не може да бъде оттеглен. В този случай субективното право се счита за придобито. Необходимостта от запазване на доверието в така създаденото положение надделява над интересите на администрацията и желанието ѝ да промени решението си. Това важи особено при назначаването на служители.

И обратното, правната система на всяка държава членка признава възможността за отмяна на незаконосъобразен административен акт. Липсата на обективна законова основа засяга субективното право на заинтересованата страна и оправдава отмяната на посочения акт. Следва да се подчертае, че този принцип е общопризнат и са различни единствено условията за неговото прилагане в различните държави членки.

Според френското право оттеглянето на незаконосъобразния акт става преди изтичането на срока за оспорване, а при предявен иск – преди издаването на решението на съда. С известни нюанси белгийското, люксембургското и холандското право следват аналогични предписания.

В замяна на това немското право не предвижда срок за упражняване на правото за оттегляне на акт, освен ако подобен срок не е предмет на специална

разпоредба. Така например чл. 13 от Федералния закон за държавните служители допуска 6-месечен срок за отмяна на назначението. Въпреки това общопризнат факт е, че принципът на зачитането на добрата воля (*Treu und Glauben*) не допуска непозволено забавяне на оттеглянето. В тази връзка юриспруденцията и доктрината се позовават също на идеята за отказ (*Verzicht*) и тази за просрочване на правото на отмяна (*Verwirkung*).

Италианското право е особено ясно по този въпрос. Всеки административен акт, носещ порока липса на компетентност, правонарушение или превишаване на власт (*eccesso di potere*), може да бъде анулиран *ex tunc* от администрацията, която го е приела, независимо от факта, че може да е породил субективни права. Отмяната може да стане във всеки един момент (*in qualsiasi momento*). За нея няма определен срок. Съгласно доктрината и юриспруденцията обаче непозволеното забавяне на отмяната може да представлява превишаване на власт. Отдавна приети актове (*fatti avvenuti da lunga data*) биват запазвани дори ако тогава са противоречали на закона, но при условие, че липсват значими причини за отмяната им в интерес на обществото.

Всички държави членки следователно признават възможността за отмяна на незаконосъобразни административни актове.

В съгласие със заключенията на генералния адвокат Съдът признава принципа за атакуемостта на незаконосъобразните актове, поне в рамките на един разумен срок...

КОМЕНТАР:

Това решение илюстрира по особено ясен начин възприетия от Съда подход да заимства от правото на държавите членки разпоредби, които, понеже са общи за тях, добиват значимостта на общ принцип.

В същото време то може да се разглежда като изключение поради три причини: първо, защото се отнася за публична длъжност, т.е. в област, регламентирана от специални разпоредби, въпреки че на пръв поглед това обстоятелство не е оказало влияние върху решението; второ, защото е свързано с празнота в Договора, която изправя Съда пред опасността да откаже да даде правосъдие, и накрая, защото е едно от редките решения, в чиито мотиви се използват дори средствата на систематичния сравнителноправен анализ.

Редом с това настоящото решение поставя и въпроса за мястото на принципите, възприети в правото на всяка държава членка, сред източниците на Общностното право. За да се отговори, най-напред трябва да се посочи на какво основание и до каква степен подобни принципи могат да бъдат взети под внимание, след което ще бъдат изброени тези, които действително са приети от Съда.

1. Преглед на принципите, общи за правните системи на държавите членки

Още преди настоящото решение генералните адвокати се позовават в своите заключения на правните системи на държавите членки. Така нап-

ример М. Лагранж заявява: „От материална гледна точка, щом е сключен във формата на международен договор, Договорът, който Съдът има за задача да прилага, може да се разглежда като Харта на Общността, а разпоредбите, произтичащи от него, като вътрешно право на същата тази Общност. *Що се отнася до източниците на това право, нищо не пречи те да бъдат търсени било в международното, било най-често във вътрешното право на отделните държави членки*“ (заклучения по дело 17.07.1956, 8/55, *Féd. charb. de Belgique*, Rec. vol. II, p. 263).

В действителност понятието „източници“ може да се разбира по няколко начина. То определя най-напред интелектуалния първоизточник на една идея – позоваването на правните системи на държавите членки се анализира като тълкуване на разпоредбите на Договорите. Става въпрос за изясняването на едно или друго понятие според смисъла му в отделните национални правни системи. Обикновено терминът „източници“ определя правния произход на дадена разпоредба. Позоваването на правото на държавите членки може да се свързва както със самия Договор (вж. чл. 215, ал. 2 ДЕИО (нов чл. 288 ДЕО) и по-долу № 50), така и с инициатива на Съда, който по преториански заимства от националните правни системи тези разпоредби или принципи, които са му необходими. С настоящото решение се постъпва именно по този начин.

Съдът никога не е изяснявал подробно условията за подобно позоваване на националното право. Решенията, които третират този въпрос, най-често се ограничават до това да потвърдят или отхвърлят съвсем лаконично съществуването на „принцип, общ за държавите членки“. Тук са възможни две съображения.

Първото е свързано с изясняването на случаите, в които е оправдано Съдът на ЕО да се позове на националните правни системи, като очевидно не става дума за случаите, предвидени в Договорите. Позоваването има само допълващ характер. Целта е или тълкуване на Общностното право (вж. по-долу № 10–13), или запълване на празнотите в него, които изправят Съда пред опасността да откаже да даде правосъдие, какъвто е случаят в настоящото решение, или се превръщат в пречка за усъвършенстването на общностния правопорядък във важни за утвърждаването на правото области, какъвто е случаят с основните права (вж. сл. реш.).

Второто засяга условията, при които дадена разпоредба или принцип от вътрешното право на държавите членки могат да бъдат възприети в правото на Общността. На практика този въпрос може да се разглежда в два последователни аспекта – качеството на принцип или норма във вътрешната правна система и способността на Общностното право да го интегрира.

Що се отнася до характеристиките на принципа или на нормата, решението изглежда лесно – достатъчно е те да бъдат „общи“, както е посочено и в чл. 215 (нов чл. 288), ал. 2 от Договора. Простотата на това условие е само привидна, тъй като остава да се изясни степента на „общност“, която трябва да притежават принципът или нормата (вж. заключението на

К. Рюмер по делото от 2.12.1971, 5/71, *Aktien Zuckerfabrik Schoppenstedt*, р. 991, където е изложена доктрината за „долната граница“).

Практиката разкрива, че решенията до голяма степен зависят от личната преценка на съдията. Ето защо Съдът може да заяви, от една страна, „че равностойността на определени такси и мита не може да се оценява според случайни и понякога противоречиви критерии и разграничения, произтичащи от правото и доктрината на всяка държава членка в областта на финансите“ (16.06.1966, 52/65, *R. F. A.*, р. 227, concl. K. Roemer) и, от друга, „че може да се направи разграничение между данък и финансово задължение, като правните системи на отделните държави го признават под различни наименования“ (8.02.1968, 32/67, *IGF van Leeuwen*, р. 63, concl. K. Roemer). След като констатира, че конвенцията от 27 септември 1968 г. относно съдебната компетентност „често използва изрази и правни понятия от гражданското, търговското и процесуалното право, които имат различно значение в различните държави членки“, Съдът поставя въпроса „дали тези изрази и понятия следва да бъдат разглеждани като автономни и следователно общи за всички държави членки, или като материални разпоредби на правото за всеки конкретен случай“. Съдът отклонява даването на цялостен отговор на този въпрос (6.10.1976, 12/76, *Ind. Tessili Italiana Como*, р. 1473, concl. H. Mayras).

Признаването на един принцип за общ не е достатъчно, за да се превърне той в част от общностния правен ред. Последният трябва да е в състояние да го интегрира. Генералните адвокати не са единствените, които изтъкват това условие (вж. заключенията на К. Рюмер по делото от 13.02.1969 г., 14/68, *Walt Wilhelm*, р. 26 по повод принципа *non bis in idem*, който „не би бил валиден, когато става въпрос за връзката между националното и Общностното право“). Съдът прави същото под формата на особено мнение: „с уговорка по въпроса за приложимостта на идеята за необосновано обогатяване в отношенията между администрацията и служителите“ (11.07.1968, 26/67, *H. Danvin*, р. 464, concl. J. Gand). Съдът извършва анализа на юриспруденцията въз основа на това изискване (18.05.1982, 155/79, *A. M. et S.*, р. 1575, concl. G. Slynn).

2. Общи принципи, закрепени от Съда

В качеството им на „принципи, общи“ за правните системи на държавите членки Съдът е инкорпорира в правото на Общността редица принципи, различни по своята същност. Като се изключи сферата на извъндоговорната отговорност (вж. по-долу № 50), това са:

а) Принципите, регламентиращи *отмяната на административни актове, пораждащи субективни права*. Впоследствие юриспруденцията ще ги разграничи от националния им източник, за да ги обвърже с правната сигурност (вж. предходното решение).

б) Принципът на *равенството пред икономическите правила*. Съдът е посочил, че този принцип допуска диференциация, при условие че тя „отговаря на различия в условията“ (21.06.1958, 8/57, *Hts fourneaux et acieries belges*, р. 223, concl. M. Lagrange).

в) Принципът на *полезния ефект* като тълкувателен принцип (вж. по-долу № 12).

г) Принципът на *разграничение между данъци и такси* (8.02.1968, 32/67, *I. G. F. van Leeuwen*, горещитирано).

д) Принципът за *необоснованото обогатяване* (11.07.1968, 26/67, *H. Darwin*, горещитирано).

е) Принципът за *континуитет на правните структури* (25.02.1969, 23/68, *Klomp*, р. 43, concl. J. Gand).

ж) Принципът за *йерархията на правните разпоредби*, доколкото се основава на разграничението между общите и изпълнителните, като позволява деконцентрация на правомощията за приемането на последните (17.12.1970, 25/70, *Koster*, р. 1161, concl. A. Dutheillet de Lamothe, вж. по-долу № 28).

з) Принципът, според който *писмено волеизявление произвежда своя ефект веднага щом стане достояние на получателя* (10.12.1957, 8/56, *A. L. M. A.*, р. 179, concl. M. Lagrange).

и) Принципът на *конфиденциалност на кореспонденцията на адвокатите* и на техните клиенти (вж. по-долу № 31).

й) Принципът за *правото на съд* (15.05.1986, 222/84, *Johnson*, р. 1663, concl. M. Darmon).

к) Принципът на *зачитане на търговските тайни на предприятия* (24.06.1986, 53/85, *Akso*, р. 1985, concl. C. O. Lenz).

Налице са и други понятия, общи за правните системи на държавите членки, но те са по-скоро от смесен тип. Това се отнася за т.нар. непреодолима сила (*force majeure* или *vis maior*). Съдът посочва, че непреодолимата сила „има различно съдържание в различните правни клонове и сфери на приложение“. Оттук той прави извода, че „нейното значение следва да се определя в зависимост от законовата рамка, в която тя произвежда своя ефект“ (11.07.1968, 4/68, *Schwartzwaldmilch*, р. 549, concl. J. Gand – 30.01.1974, 158/73, *Kampffmeyer*, р. 101, concl. J. р. Warner), и отбелязва, че това е така в националните правни системи (14.02.1978, 68/77, *IFG*, р. 371, concl. J. р. Warner). Всички аргументи изглежда отхвърлят съществуването на подобен принцип, свързан с еднаквост на понятието. Съдът от своя страна посочва характеристики (външни причини с неизбежни и непреодолими последици, които обективно правят невъзможно изпълнението на задълженията), които са формулирани толкова общо, че утвърждават обратното решение (18.03.1980, 154/78, *Valsabbia*, р. 907, concl. J. р. Warner – comp. 12.07.1984, 209/83, *Valsabbia*, р. 3089, concl. р. VerLoren van Themaat – 13.11.1984, 98/83, *Van Gend en Loos*, р. 3763, concl. F. Mancini – 22.01.1986, 266/84, *Denkavit France*, р. 149, concl. C. O. Lenz).

Съгласно юриспруденцията щом непреодолимата сила не предполага абсолютна невъзможност, остава изискването бездействието да се дължи на странични, непредвидими и аномални обстоятелства, чиито последици не могат да бъдат избегнати въпреки всички положени усилия (27.10.1987, 109/86, *Théodorakis*, р. 4319, concl. G. Slynn).

Непреодолимата сила следователно е неприложима в случаите на измама или небрежност на служителите на субекта, който се позовава на нея (8.03.1988, 296/86, *Mc Nicholl*, р. 1491, concl. J. Mischo). При никакви обстоятелства тя не може да породи в полза на даден субект право, което съответната норма не предвижда (17.05.1988, 84/87, *Erpelding*, р. 2647, concl. M. Darmon).

Наред с това съдебната практика допуска позоваване на идеите за законна защита и състояние на необходимост. Остава под съмнение въпросът дали те имат значението на общи принципи (18.03.1980, 154/78, *Valsabbia*, горещитирано).

8 ОСНОВНИ ПРАВА НА ЧОВЕКА

17 декември 1970 г.

Internationale Handelsgesellschaft
срещу
Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel
Преюдициално заключение по запитване на
Verwaltungsgericht de Francfort – дело 11/70

H. Rittstieg, *Be. Be. Aus*, 1971, 4

Относно закрилата на основните човешки права в рамките на общностния правен ред

Имайки предвид,

че позоваването на разпоредби или на юридически понятия от националните правни системи за преценка на валидността на приетите от институциите на Общността актове би накърнило еднообразното и ефективно прилагане на Общностното право;

че преценката за валидност на подобни актове е възможна само с оглед правото на Общността;

че самото естество на правото, произтичащо от Договора и имащо независими източници, не допуска да му бъдат противопоставяни по съдебен път каквито и да било разпоредби от вътрешното право, без да изгуби общностния си характер и без да се поставят на преразглеждане основите на самата Общност;

че следователно позоваването на нарушения на основните права такива, каквито са провъзгласени в конституциите на държавите членки, или на принципите на конституционно устройство, не може да повлияе на валидността на акт на Общността или на неговия ефект на територията на тези държави;

че все пак би било уместно да се проучи дали някоя аналогична гаранция, произтичаща от Общностното право, не е била нарушена;

че всъщност зачитането на основните права на човека е неделима част от общите принципи на правото, чието спазване Съдът е призван да обезпечава;

че защитата на тези права, ръководейки се от общи за държавите членки конституционни традиции, следва да се осигурява в рамките и съобразно целите на Общността;

че на фона на изразените от административния съд съмнения е уместно да се проучи дали режимът на гаранции засяга основни права, чието зачитане трябва да се осигури в рамките на правния ред на Общността...

КОМЕНТАР:

Предшествано от подобно решение (12.11.1969 г., 29/69, *Stauder*, р. 419, concl. K. Roemer), това решение дължи своята известност на факта, че с него Съдът се произнася по принципния въпрос за съществуването и защитата в Общностното право на права, наречени „основни“. Въпреки че допуска препратки, ако не към общите за правните системи на държавите членки принципи, то поне към техните „обща конституционни традиции“, то отива още по-далеч, за да обособи в рамките на автономния правен ред на Общността една особена категория правила, контролът за спазването на които от страна на институциите е възложен на СЕО. Става въпрос за една цялостна съдебна практика, като преди да се конкретизира съдържанието, е необходимо да се посочи развитието ѝ.

1. Развитие на юриспруденцията

Корените на съдебната практика в областта на основните права могат да се търсят в едно противоречие, което тази практика се стреми диалектически да преодолее. От една страна и противно на определени актове, които не влизат в сила – по-специално чл. 45–3 от Проектодоговора за Европейска политическа общност, предвиждащ преюдициално отнасяне към Европейския съд по правата на човека, Договорите на Общността дори и да затвърждават определени икономически и социални права, спадащи към категорията на основните права, не съдържат списък на последните, на който СЕО би могъл да се опре, за да наложи на институциите спазването им. От друга страна, повечето конституции на държавите членки признават подобни права по начин, че гражданите на тези държави могат да се позовават на тях и изобщо да изискват от националните съдилища да осигуряват зачитането им от страна на властите в съответната държава.

В самото начало пред СЕО е предявен иск от този род във връзка с дело за отмяна на акт, като Съдът отхвърля иска поради липса на компетентност по отношение на вътрешното право (15.07.1960, 36/59, *Cptoirs de vente du charbon de la Ruhr*, р. 857, concl. M. Lagrange – 4.02.1959, 1/58, *Starck*, р. 43, *idem*).

Пряката приложимост на Общностното право изисква от националните правораздавателни органи да осигуряват спазването му и поставя отново проблема, като изправя тези органи пред възможността пред тях да бъдат излагани доводи за конституционност, на които последните не могат да не отговорят, без при това самите те да са в състояние да се произнесат по въпросите за законността на Общностното право и да не признаят неговото върховенство над националното. Преюдициалното препращане, разширявайки кръга на възможностите, позволява на Съда да излезе от задънената улица чрез действия, чието развитие е ясно проследено в настоящото съдебно решение.

Най-напред потвърждение намира неоспоримият принцип, според който еднообразното прилагане и върховенството на Общностното право

не позволява валидността на актовете на институциите да зависи от конституционни разпоредби на вътрешното право. Без да обсъжда този въпрос, решението измества тежестта на проблема, като възприема, че спазването на основните права представлява част от общите принципи на правото, чието съблюдаване се гарантира от Съда.

По такъв начин **празните в Договорите се запълват с инкорпорирането в общите принципи на правото не толкова на основните права, колкото на принципа за тяхното спазване и защита** – принцип, който се определя в съответствие с реда и целите на Общността. Самите основни права на човека ще се превърнат в обект на въвеждане, което, ръководейки се от „общите конституционни традиции“, ще позволи да се осъществят „аналогичните“ гаранции, съвместими с изискванията на Общностното право.

Основите на тази съдебна конструкция се разширяват. Гарантирайки защитата на основните права в качеството им на общ принцип на правото, Съдът в своята практика „е длъжен да се ръководи от общите за държавите членки конституционни традиции и занапред не би могъл да предприема мерки, несъвместими с основните права, признати и гарантирани в конституциите на тези страни“. Той добавя, че **„международните актове за защита правата на човека, по които държавите членки си сътрудничат и към които се придържат, могат също така да дадат указания, които следва да се имат предвид в рамките на Общностното право“** (14.05.1974, 4/73, *Nold*, р. 491, concl. A. Trabucchi).

Това препращане към международните актове скоро намира потвърждение в изричното упоменаване и многократното позоваване първоначално само на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (28.10.1975, 36/75, *Rutili*, р. 1219, concl. H. Mayras), а впоследък и заедно с Пакта на ООН за гражданските и политическите права (21.09.1989, 46/87, *Hoechst*, р. 2859, concl. J. Mischo – 17.10.1989, 85/87, *Dow Benelux* – 97/87, *Dow Iberia*, р. 3165, concl. J. Mischo – 18.10.1976, 374:87, *Orkem* 27/88, *Solvay*, р. 3283, concl. M. Darmon).

2. Гарантирани основни права

Може да се отбележи, че като споменава международните актове, по които държавите членки си сътрудничат и към които се придържат, Съдът се ограничава да потвърди, че те могат да послужат като указания, които следва да се имат предвид. Следователно не става въпрос за инкорпориране, а по-скоро за препращане към правата и свободите, които Съдът взема под внимание при преценката на самите изисквания за законност на Общностното право.

В този смисъл юриспруденцията на Съда може да се разглежда в няколко аспекта. При някои решения се вземат под внимание определени текстове от Конвенцията или от протоколите към нея, на които Съдът дава свое собствено тълкуване. Такъв е случаят на: чл. 6 (5.03.1980, 78/79,

Pecastaing, p. 691, concl. F. Capotorti – 29.10.1980, 209/78, *Van Landewyck*, p. 3125, concl. G. Reischl – 15.05.1986, 222/84, *Johnson*, p. 1663, concl. M. Darmon – 18.10.1989, 27/88, *Solvay*, горещитирано), чл. 7 (10.07.1984, 63/83, *Kent Kirk*, p. 2689, concl. M. Darmon), чл. 8 (26.06.1980, 136/79, *National Panasonic*, p. 2033, concl. J. p. Warner – 21.09.1989, 46/87 et 227/88, *Hoechst*, горещитирано), чл. 10 (28.10.1992, C-219/91, *Ter Voort*, I, 5485, concl. G. Tesaurο), протокол № 1 (13.12.1979, 44/79, *Hauer*, p. 3727, concl. F. Capotorti – 19.06.1980, 41/79, *Testa*, p. 1979, concl. G. Reischl).

В по-голямата част от случаите Съдът се ограничава да констатира или че позоваването на Конвенцията не е уместно, или че самото Общностно право, така както Съдът го тълкува, осигурява равностойни гаранции или не нарушава свободи, гарантирани другаде.

В същото време обаче определени решения се опират както на Конвенцията, така и на националните конституционни разпоредби, за да се направи разграничение между общностните понятия и едно или друго от основните права. Така стои въпросът с:

– *Правото на собственост и правото на свободно упражняване на професионална дейност*, по отношение на които решението *Nold* има принципно значение. Съдът най-напред констатира, че „ако конституционният ред във всички държави членки осигурява защита на правото на собственост и ако подобни гаранции са дадени за свободното упражняване на търговска, трудова и друга професионална дейност, така гарантираните права, без да се явяват неограничени привилегии, следва да се разглеждат с оглед на обществените блага и привилегировани дейности. Поради тази причина правата от тази категория са акуратно гарантирани с уговорката за ограничения, налагани от обществения интерес. По такъв начин Съдът решава, че „в рамките на общностния ред по отношение на тези права изглежда също толкова законно въвеждането на определени граници с оглед целите, преследвани от Общността, стига това да не засяга същността на правата“, и добавя, че „що се отнася до гаранциите, дадени на отделното предприятие, те в никакъв случай не биха могли да обхванат защитата на прости лихви или вероятности от търговски тип, чийто случаен характер е присъщ на самата икономическа дейност“. В случая става въпрос за трайна съдебна практика (13.12.1979, 44/79, *Hauer*, горещитирано – 18.03.1980, 154/78, *Valsabbia*, p. 907, concl. F. Capotorti – 19.09.1985, 172/83, *Hoogovens groep*, p. 2843, concl. G. Slynn – 8.10.1986, 234/85, *Keller*, p. 2897, concl. J. Mischo).

– *Забраната на дискриминацията на основата на пол*, доколкото Съдът, позовавайки се на Европейската социална харта и на Конвенция № 111 на МОТ, счита, че премахването на подобен род дискриминация съставлява част от основните права на човека (15.06.1978, 149/77, *Defrenne*, p. 1365, concl. F. Capotorti).

– *Неприкосновеността на жилището*, гарантирана в чл. 8 на Конвенцията. Като има предвид различията между националните правни системи относно естеството и степента на защита на местните търговски обекти, Съ-

дът преценява, че неприкосновеността не може да се разпростре върху последните „при липсата на практика на Европейския съд по правата на човека в тази насока“, но е налице необходимост да се признаят за общ принцип на правото на Общността гаранциите, с които се съобразява държавната власт при всяка намеса в личния живот на отделния човек. Става въпрос за наличието на правни основания и приложение на правото, което не би било произволно, а съответно (21.09.1989, 46/87, *Hoechst*, горещитирано).

– *Забраната за придаване на обратна сила на наказателния закон* – принцип, общ за правните системи на държавите членки и закрепен в чл. 7 на Конвенцията (10.07.1984, 63/83, *Kent Kirk*, горещитирано), с изключение на принципа, според който никой не може да бъде принуден да свидетелства срещу себе си (18.10.1989, 27/88, *Solvay*, горещитирано).

– *Правото на личен живот и на защита на лекарската тайна* (8.04.1992, C-62/90, *Commission c/R. F. A.*, I, p. 2575, concl. F. G. Jacobs).

Признаването в рамките на Общността на дадено право не води единствено до задължение за институциите да го спазват само по себе си и на фона на задълженията, наложени на държавите членки. Това признаване предполага също така, че в процеса на прилагане на Общностното право държавите на свой ред ще гарантират спазването му.

Произнасяйки се по въпроса за валидността на даден регламент, Съдът отбелязва, че той представя „на компетентните национални власти достатъчно голяма свобода на преценка, която им позволява да го прилагат по начин, съответстващ на изискванията, произтичащи от защитата на основните права“ (13.07.1989, 5/88, *Wachauf*, p. 2609, concl. F. G. Jacobs). В тази връзка Съдът решава, че макар да трябва да следи за спазването на основните човешки права в областта на Общностното право, явно не се пада нему „да проверява съвместимостта на дадена национална регламентация, намираща се извън рамките на Общностното право, с Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи“ (30.09.1987, 12/86, *Demirel*, p. 3719, concl. M. Darmon).

9
ПРИНЦИПИ,
ИЗВЕДЕНИ ОТ ХАРАКТЕРА НА ОБЩНОСТИТЕ

13 март 1968 г.

W. Beus

срещу

Hauptzollamt de Munich

Преюдициално заключение по запитване на
Finanzgericht de Munich – дело 5/67

Rec., 1968, p.125, concl. J. Gand

...

III. Относно валидността на чл. 11, нов §2 от Регламент № 23

Имайки предвид,

че се твърди, че Регламент № 144/65 би се оказал невалиден поради това, че разпоредбите на чл. 11, нов §2 от Регламент № 23 са несъвместими с Договора;

че този параграф вече не поставя определянето на изравнителна такса в зависимост от условието, че „пазарите на Общността търпят или има опасност да претърпят сериозни сътресения вследствие на внос на стоки от трети страни на цени, по-ниски от една препоръчителна“, а се ограничава до това, че „вносната цена на продукт от трета страна е по-ниска от препоръчителната“;

че подхождайки по този начин чисто автоматично, новата редакция на посочения параграф отдава едностранно предпочитание на интересите на производителите на плодове и зеленчуци от Общността в разрез с чл. 39 (нов чл. 33) d) и е), както и с чл. 110 (нов чл. 131) от Договора;

че Регламент № 23, както проличава и от заглавието му, се вписва сред актовете, предназначени да създадат обща организация на селскостопанските пазари;

че, от друга страна, в съответствие с разпоредбите на чл. 40 (нов чл. 34), §2 и 3 от Договора тези актове следва да бъдат приети „с оглед постигането на целите, предвидени в чл. 39“ (нов чл. 33), и за тази цел „могат да обхващат всички необходими мерки“;

че постигането на всички тези цели, чийто смисъл е защита на интересите на производителите и на потребителите, може да не се осъществи едновременно и напълно;

че преценявайки тези интереси, Съветът трябва да вземе под внимание, в дадения случай в полза на производителите, принципа на „общностните преференции“ – един от договорните принципи, намерили израз в областта на земеделието в чл. 44, 2;

че на фона на тези съображения чл. 11, нов §2 от Регламент № 23 изглежда не представлява нарушение на предписанията на Договора;

че тази разпоредба, разглеждана в нейната цялост, всъщност разкрива стремежа да се осигури закрила на производителите от Общността в разумни граници, като е достатъчно да се спомене, че препоръчителната цена се отнася за пазарите на страните производителки, „където курсът е най-нисък“, и че тя обикновено е по-ниска от цените, на които се продават стоките на една държава членка в останалите, като тези цени включват също транспортните разходи и вносните такси, събирани евентуално от страната вносител;

че ако горепосоченият параграф вече не поставя определянето на изравнителна такса в зависимост от заплахата от сериозни сътресения, би било уместно да се отбележи, че този критерий допуска твърде различни приложения дори когато новата регламентация предвижда по-обективни критерии...

КОМЕНТАР:

Това решение представлява илюстрация на общите принципи, които Съдът извлича от природата на Общностите, т.е. в съответствие с класически похват в материята, от логиката на системата, установена с Договорите, и от целите на Общността, които те определят. Посочените принципи спадат към две категории в зависимост от това дали са в основата на обща структура, основана на международни организации, снабдени с особена конституция, или са присъщи на учредяването и функционирането на Общ пазар.

1. Общи принципи от конституционен характер

Тази първа категория включва два общи принципа.

От една страна, става въпрос за *принципа на солидарността*, който обвързва държавите членки и има за цел да определя тяхното поведение както една спрямо друга (вж. по-специално 7.02.1973, 39/72, *Commission c/ Italie*, р. 101, concl. H. Mayras, по-долу № 26), така и в рамките на външни структури, в които те могат да участват (14.07.1976, 3/76, *Kramer*, р. 1279, concl. A. Trabucchi). По решение на Съда този принцип важи и за предприятията, свързани с ЕОВС (18.03.1980, 154/78, *Valsabbia*, р. 907, concl. F. Capotrotti).

От друга страна, става въпрос за *принципа на институционалния баланс*. Съдът на ЕО прилага този принцип при преценката на проекти за „малка ревизия“ на ЕОВС или на съвместимостта на проектоспоразумения с Договора (26.04.1977, avis 1/76, р. 741).

Именно този принцип позволява на Съда да тълкува в по-широки рамки консултативните правомощия на Парламента и да допусне участието му в дела с цел защита на функциите и правомощията му (29.10.1980, 138/79, *Roquette*, р. 3333, concl. G. Reischl).

На определен етап е съществувала възможността „в баланса на правомощията, така характерен за институционалната структура на Общността, да се търси основна гаранция, предоставена от Договора именно на предприятията и обединенията от предприятия, за които той се прилага“ (13.06.1958, 9/56, *Meroni*, р. 9, concl. K. Roemer). Съдебната практика от последните години повдига отново този въпрос, като посочва само, че „системата на разпределение на компетенциите между отделните институции на Общността цели поддържането на предвидения в Договора институционален баланс, а не защитата на отделни лица“ (13.03.1992, C-282/90, *Vreugdenhil*, I, р. 1937, concl. M. Darmon).

2. Принципи, произтичащи от идеята за Общ пазар

Повечето от тези принципи са резултат от обобщаване на един отделен текст или на съвкупност от договорни текстове. Те могат да бъдат открити под различна форма в най-важните области на материалното право. Тук ще е достатъчно да се споменат четири основни групи.

На първо място идва *общият принцип за свобода на движението*, който лежи в основата на Общия пазар и намира конкретен израз в това, което е възприето да се нарича четирите свободи: свободно движение на стоки, хора, капитали и свобода на установяване.

В качеството си на общ принцип последният се противопоставя на поддържането или въвеждането от страна на местните власти на мерки от какъвто и да е характер, които биха създали преки или косвени, потенциални или реални пречки пред свободното движение в споменатите сфери при условия, ограничения или изключения, предвидени във всяка от тези области.

Следва *общият принцип за забрана на дискриминацията*. Изрично потвърден в редица общи или специални разпоредби на Договорите, този принцип може да се разглежда като следствие от предходния. Той включва забрана на дискриминацията на основата на националност на хората или стоките, на пол или с оглед на равенството пред законната уредба на Общността. Нещо повече, принципът забранява не само „явната дискриминация на основата на националност, но и всички нейни скрити форми, които при прилагането на други методи за разграничение в действителност водят до същия резултат“ (16.02.1978, 61/77, *Commission c/ Irlande*, р. 417, concl. G. Reischl).

Той обаче не се отнася до „възможните несъответствия в отношенията между държавите членки, които произтичат от различията между отделните национални законодателни системи, тъй като последните засягат всички лица, попадащи под тяхното действие според обективни критерии и без разлика на националността им“ (28.06.1978, 1/78, *Kenny*, р. 1489, concl. H. Mayras – 25.01.1983, 126/82, *Smit Transport*, р. 73, concl. G. Reischl). Доколкото намира положителен израз в правилото за равно третиране на попадащите под действието на общностната правна уредба лица, принципът се разглежда главно като изискване към сходни случаи да се прилага

един и същи подход, освен ако обективни обстоятелства не оправдават диференциацията“ (25.10.1978, 103/77, *Royal Scholten Hönig*, p. 2037, concl. G. Reischl).

На следващо място се нарежда *общият принцип на пропорционалността*, датиращ от 1956 г. (15.07 et 26.11.1956, 8/55, *Féd. charb. de Belgique*, rec., vol II, p. 199, concl. M. Lagrange), потвърден отново през 1958 г. като следствие от задължението да се действа в името на общественния интерес (13.06.1958, 15/57, *Hts fourn. de Chasse*, rec., vol. IV, p. 155, concl. M. Lagrange). В рамките на ЕИО и особено в областта на земеделието той е изиграл значителна роля.

Задавайки пределите на намеса от страна на Общността, този принцип беше формулиран в най-новата съдебна практика като изискване към институциите на Общността при осъществяване на техните правомощия да следят задълженията, възложени на изпълнителните органи, да не надхвърлят границите на необходимото за постигане на поставените цели (18.03.1980, 154/89, *Valsabbia*, горещитирано). По-нататък се уточнява, че „в случай на избор между няколко подходящи мерки трябва да се прибегне към най-малко принудителната и че наложените задължения не бива да надхвърлят набеязаните цели“ (11.07.1989, 265/87, *Schröder*, p. 2237, concl. G. Tesaurο).

Накрая идва *общият принцип на обществените преференции*, на който е посветено настоящото съдебно решение и който е бил обект на позоваване при други обстоятелства (27.10.1971, 6/71, *Rheinmühlen Düsseldorf*, p. 823, concl. A. Dutheillet de Lamothe – 10.01.1973, 55/72, *Getreidehandel*, p. 15, concl. K. Roemer – 5.12.1973, 119/73, *Deutsche Getreide*, p. 1369, concl. J. p. Warner – 4.02.1975, 169/73, *Continental France*, p. 117, concl. A. Trabucchi).

V. ТЪЛКУВАНЕ – СПОСОБИ

10

ОБЩИ ВЪПРОСИ – ПРАВНА ПРИРОДА – ПОЛОЖЕНИЕ НА СЪДИЯТА

6 октомври 1982 г.

Srl CILFIT et Lanificio di Gavarno SpA

срещу

Министерството на здравеопазването

Преюдициално заключение по запитване на

Cour de cassation d'Italie – дело 283/81

Рес., 1982, р. 3415, concl. F. Capotorti

...
17. Във всеки случай съществуването на подобна възможност (става въпрос за възможността национален съд сам да тълкува Общностното право – вж. по-долу № 20) следва да се разглежда в зависимост от характеристиките на Общностното право и особените трудности, възникващи при неговото тълкуване.

18. Най-напред трябва да се има предвид, че текстовете на Общностното право се приемат на няколко езика, като отделните преводи са еднакво валидни. Следователно тълкуването на разпоредба от Общностното право предполага съпоставяне на преводите.

19. По-нататък следва да се отбележи, че дори в случай на пълно съответствие на преводите правото на Общността си служи с терминология, присъща само на него. Наред с това е добре да се подчертае, че правните понятия могат да имат различно съдържание в Общностното право и в отделните национални правни системи.

20. Накрая, всяка разпоредба на правото на Общността трябва да се разглежда в нейния контекст и да се тълкува в светлината на целия комплекс от норми на това право, на целите му и на степента му на развитие към момента на прилагане на съответната разпоредба.

КОМЕНТАР:

Заслугата на това решение, заменило тук друго, много по-ранно и фигуриращо в предишни издания (23.02.1961, 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg*, р. 1, concl. M. Lagrange), се състои в това, че

в няколко изречения то формулира изисквания, които са в основата на ръководните принципи за тълкуване на правото на Общността.

Настоящото изложение има за цел да убеди националния съдия ако не в полезността, то поне в необходимостта от консултации със Съда на ЕО не само с оглед на особеностите на правото на Общността, но и поради функциите, предоставени на нейния Съд.

1. *Особената природа на тълкуваното право*

Общностното право разкрива редица особености, които определят условията за неговото тълкуване. Не е тук мястото да се разглежда в подробности всяка от тези особености. Достатъчно е да се отбележи, че ако става въпрос за право, изградено от различни, но йерархично подредени съставни части, това е нещо, което само по себе си не носи белезите на оригиналност. Касае се преди всичко за право в процес на формиране, регулиращо своеобразна икономическа формация – Общ пазар – и изискващо еднообразно и окончателно прилагане, а следователно – и тълкуване.

Без да се спира на всички проблеми и по-конкретно на този относно икономическите измерения на Общностното право (вж. например реш. от 18.05.1962, 13/60, *Cptoirs vente charbon Ruhr*, р. 167, concl. K. Roemer), настоящото решение съдържа три групи указания под формата на ръководни принципи за тълкуване, които излага по реда на тяхното значение.

А. Първата група указания се свързва с *многоезичността в ЕО*. С изключение на Парижкия договор Общностното право – както Първичното, така и Производното – е валидно в толкова езикови варианти, колкото са официалните езици на Общностите, като всяка версия е еднакво валидна. Въпреки качеството на отделните преводи те невинаги съвпадат напълно, което определя и броя на съдебните решения относно различията от езиково естество.

От тази съдебна практика се ражда ръководният принцип, според който дадена разпоредба не трябва да се разглежда само в една от езиковите версии, а следва да се тълкува в светлината на цялата им съвкупност, без една от тях да бъде определяща поради липсата на точно езиково съответствие (22.03.1984, 90/83, *Paterson*, р. 1567, concl. p. VerLoren van Themaat). Този принцип се основава на изискването за еднообразие в тълкуването на правото на Общността и на стремежа да се разкрие както действителната воля на авторите на съответните текстове, така и целите, които са ги водили (5.12.1967, 19/67, *Van der Vecht*, р. 445, concl. J. Gand – 27.10.1977, 30/77, *Bouchereau*, р. 1999, concl. J. P. Warner – 7.07.1988, 55/87, *Mocksel*, р. 3845, concl. F. Mancini – 27.03.1990, 372/88, *St Thomas*, I, р. 1345, concl. G. Tesauo).

Б. Втората група указания се съдържат в автономията, която сама по себе си е условие за еднообразие при прилагането. Тя намира израз в

принципа за *автономното тълкуване*, според който правото на Общността придава на всеки термин, с който си служи, изключително общностен смисъл и значение (19.03.1964, 75/63, *Unger*, р. 362, concl. M. Lagrange).

Оттук тръгва известно предубеждение относно използвания език (23.02.1961, 30/59, горецитирано), като значенията на понятията в случая се приемат само при липса на други указания за смисъла или крайна цел (14.05.1985, 139/84, *van Dijk's Boekhuis*, р. 1405, concl. C. O. Lenz).

В по-общ план оттук произтича уговорката относно терминологията и понятийния апарат на националното право, за която като част от трайната практика на Съда свидетелства и настоящото решение. Става въпрос за случаите на изрично позоваване на Общностното право или когато автономното тълкуване се окаже неприемливо (18.01.1984, 327/82, *Ekro*, р. 107, concl. р. VerLoren van Themaat – 18.12.1992, T-43/90, *Diaz Garcia*, II, р. 2619). Дори когато се позовава на понятия от национален характер (14.07.1988, 298/87, *Smanor*, р. 4489, concl. J. Mischo), Общностното право по принцип не се ръководи от един или друг национален правен ред при дефиниране на своите термини (19.01.1982, 64/81, *Corman*, р. 13, concl. G. Reischl).

В. Третата група указания акцентира най-общо върху спецификата на способ, прилаган от тълкувателя: връзка с контекста (тесен или широк), вземане под внимание на крайната цел, степен на развитие на правото.

Без вниманието да се насочва върху аспектите, илюстрирани в следващите решения, може да се отбележи, индиректно и от гледна точка на развитието през годините, *историческото тълкуване*, за което най-новата практика на Съда дава редица примери (1.10.1987, 84/85, *Royaume Uni*, р. 3765, concl. J. L. da Cruz Vilaca – 14.07.1988, 103/85, *Stahlwerke Peine-Salzgitter*, р. 4309, concl. J. Mischo).

Що се отнася до крайната цел, както ще стане ясно по-нататък, тя допринася не само за определяне на телеологичния способ на тълкуване, а играе основна роля за разграничаване на Общностното право от международното, както това произтича освен от *Становище 1/91* на Съда (14.12.1991, I, р. 6079) и от постоянната практика, според която в случай на разпоредба на международен договор на Общността, която е идентична или аналогична на разпоредба на Римския договор, тълкуването на втората може според случая да се отнесе или не към първата (1.07.1993, C-312/91, *Metalsa*, I, р. 3751, concl. F. G. Jacobs, където напомня съдебната практика).

2. Тълкувателната мисия на Съда на ЕО

Когато настоящото решение набляга на „особените трудности“ при тълкуването на правото на Общността, то, както вече беше посочено, има за цел да убеди националния съдия в необходимостта от консултации със Съда.

Последният е натоварен със задачата да тълкува, която се осъществява не само в случаите на упражняване на компетенциите му при директ-

но сезиране, но също така при отнасяне към него от страна на правораздавателните органи на държавите членки.

Става въпрос за самостоятелна и монополна функция на Съда, който по презумпция *juris et de jure* се е утвърдил като многоезичен (11.05.1960, 1/60, *F.E.R.A.M.*, р. 351, *concl. M. Lagrange*). Никоя друга институция или властнически орган на държава членка не е оправомощена да предприема в тази област действия със задължителен характер и действителна значимост (18.06.1970, 74/69, *Krohn*, р. 451, *concl. K. Roemer*).

Съсредоточаването на тази функция и монополът при упражняването ѝ, който не се нарушава със създаването на първоинстанционния съд [Договорът от Ница за първи път допусна възможността ПИС да гледа тълкувателни дела – бел. ред.], придава на съдебната практика относно тълкуването фундаментален нормативен характер. В един свой текст, който не е цитиран тук, настоящото решение отбелязва правото на националния съд да се позовава на практиката, установена от Съда на ЕО, при решаването на правни въпроси, „независимо от характера на производствата, които са дали повод за тази практика, дори при липса на пълна идентичност на разглежданите въпроси“.

11

ЕЗИКОВО И ГРАМАТИЧЕСКО ТЪЛКУВАНЕ

29 ноември 1956 г.

**Белгийска федерация по въгледобив
срещу
Върховния орган на ЕОВС – дело 8/55**

Rec., 1955–1956, p. 291, concl. M. Lagrange

...
Ищецът не признава правото на Върховния орган да фиксира цените и счита, че параграф 26, 2, а) в частта, в която се посочва, че „тарифната таблица, утвърдена на тази основа, не може да бъде променяна без съгласието на Върховния орган“, следва да се тълкува като забрана за същия този орган да определя в таблица нивото, до което да се намали цената на белгийските въглища с оглед прилагането на §26 от Конвенцията относно преходните разпоредби. Все пак подобна забрана не се открива в горесцитирания текст. Тя може да бъде извлечена от него косвено и а contrario. Подобен аргумент следователно е приемлив само в краен случай и при условие, че никое друго тълкуване не е адекватно и съвместимо с текста, контекста или тяхната крайна цел. Формулировката на посочения текст обаче не изисква одобрението на Върховния орган на всяка последваща промяна, в случаите когато Върховният орган не би трябвало да се намесва, тъй като предприятията са намалили цените по собствена инициатива...

КОМЕНТАР:

Решението, от което е разгледаният откъс, е от първите години на Съда. То изразява едно от становищата на Съда относно тълкуването, на което по-нататък той остава верен, както видяхме и в предходното решение. Става въпрос за прилагането на класическите методи за езиково или граматическо тълкуване. Последователността на употребените понятия „текст, контекст или тяхната крайна цел“ съвсем не е случайна, нито би била възможна, ако при изпълнение на своите функции общностният съдия утвърди точно обратния ред (5.02.1963, 26/62, *Van Gend en Loos*, р. 3, concl. K. Roemer). Тази последователност свидетелства ако не за една истинска йерархия, то поне за реда, с който обикновено се съобразява тълкувателят на международното публично право и който е следствие от ограничаването на суверенитета, чиито контури са теоретично и точно очертани от авторите на конвенциите. Споменатият ред разширява полето и

техниката на езиковото тълкуване до предели, отвъд които този способ, вече изчерпал възможностите си, трябва да бъде заменен от друг.

1. Тексът

Извън езиковите аспекти (вж. предходното решение) разглеждането на текста се свързва главно със синтаксиса. Това е честа практика в началото, като дейността на ЕОВС предоставя основните примери в тази насока. Най-напред могат да се посочат решенията на Съда относно тълкуването на чл. 60 от Договора за създаване на ЕОВС, при което точно определеният характер на даден текст предизвиква реформиране на цялата ценова политика на Върховния орган (21.12.1954, 1/54, *France*, р. 7, concl. M. Lagrange). Съдът ще следва тази линия, за да определи условията за допустимост на исквете за тълкуване на решенията (28.06.1955, 5/55, *ASSIDER*).

Същият метод е приложен спрямо ДЕО. Това се отнася за тълкуването на чл. 12 (нов чл. 25) и чл. 14 (отменен с ДА) от този договор, като целта на езиковото тълкуване е да разкрие волята на авторите (22.02.1962, 10/61, *Commission c/ Italie*, р. 1, concl. M. Lagrange).

Както свидетелстват редица решения (15.06.1972, 5/72, *Fratelli Grassi*, р. 443, concl. H. Mayras – 21.09.1983, 205/83, *Deutsche Milchkontor*, р. 2633, concl. p. VerLoren van Themaat – 7.02.1985, 19/83, *Wendelboe*, р. 457, concl. G. Slynn), Съдът продължава да прибягва към него именно когато пълната яснота на текста го лишава от необходимостта да бъде тълкуван (28.04.1983, 143/82, *Lipman*, р. 1301, concl. p. VerLoren van Themaat).

Подчинено на буквата, този вид тълкуване намира в нея същинските си предели. Изключва се случаят, когато съдията още с първоначалните си действия пренебрегва недвусмислено значение на понятие, дори решенията, които то предполага, да му изглеждат спорни или по-малко подходящи в сравнение с други. Съдът многократно подчертава обвързаността си с това правило и изразява съжаление, че в определени случаи го поставя на изпитание (21.12.1954, 1/54, *France*, горецитирано 16.07.1956, 8/55, *Féd. charb. de Belgique*, р. 199, concl. M. Lagrange – 14.12.1962, 16/62, *Conf. Nat. prod. Fruits et légumes*, р. 901, concl. M. Lagrange).

По същия начин съдията не би могъл да замести отклоняване от поето задължение или да запълни празнотите (5.03.1980, 265/78, *Ferwerda*, р. 617, concl. J. p. Warner – 17.05.1983, 168/82, *Ferriere Sant'Anna*, р. 1681, concl. p. VerLoren van Themaat), освен ако бъде изправен пред опасността от отказ от правосъдие или негово особено мнение не го принуди да даде ограничително тълкуване на текста в област, за която това тълкуване не се отнася, какъвто в частност е случаят със съдебните гаранции на правата на подведомствените лица (23.04.1956, 7/54, *Ind. sidér. luxemb.*, р. 53, concl. K. Roemer – 14.12.1962, 5/62, *San Michele*, р. 859, concl. M. Lagrange – 15.07.1963, 25/62, *Plaumann*, р. 197, concl. K. Roemer).

Извън тези хипотези много по-често текстът е недостатъчно ясен, за да може при тълкуването с голяма степен на сигурност да се определи смисъл-

лът, като тази стъпка изглежда твърде елементарна в сравнение с трудностите, които трябва да се преодолеят. В този случай, разширявайки полето на анализа си, съдията взема под внимание контекста.

2. Контекстът

Понятието „контекст“ може да се разглежда в широк и в тесен смисъл.

В тесния смисъл на думата позоваването на контекста се изразява в това тълкуваната норма да се разглежда на фона на целия комплекс от норми (например: 21.06.1958, 8/57, *Hts fourn. et aciérie belges*, p. 223, concl. M. Lagrange 14.12.1962, 2/62, *Commission c/ Luxembourg*, p. 813, concl. K. Roemer – 17.11.1983, 292/82, *Merck*, p. 3781, concl. G. Slynn).

Този похват изглежда естествен, когато друг текст, стоящ в йерархията от норми по-високо или наравно с тълкувания, недвусмислено си служи със същите определения или предписва по по-ясен начин същата процедура. Въпреки че трябва да се прилага предпазливо, тъй като е противоположен на йерархическата зависимост, споменатият способ се прилага и когато по-ясният текст представлява разпоредба за прилагане на тълкувания текст (23.04.1956, 7/54, *Ind. sidér. luxemb.*, горещитирано).

Въпреки очевидната си простота този метод крие реални опасности и следва да бъде прилаган с повишено внимание. Оправдан, доколкото намира основание в замисъла на авторите (18.05.1962, 13/60, *Cptoirs vente charb. Ruhr*, p. 165, concl. K. Roemer), той може да доведе до грешки, които, ако не бъдат избегнати, е възможно да предизвикат резки обрати в съдебната практика.

В широк смисъл позоваването на контекста предполага преценка на значението, която се отличава от тълкувателния способ и въпреки използваната терминология се свързва с *ratio legis* (смисъла на закона) (вж. следващото решение).

В рамките на тълкувателния метод, основан на изследването или на самия текст, или на определен контекст, остава да се отбележи, че той е от по-голямо значение за тълкуването на самите Договори, отколкото на Производното право. Счита се, че буквата на Договорите отразява замисъла на техните автори (тълкуването на Договорите представлява най-класическата, но и най-подражателната форма на изследване) тогава, когато буквата на Производното право е вероятно да изневери на този замисъл поради възможна непоследователност от страна на институциите, на товарени с прилагането и превръщането му в дело.

Следователно буквалното тълкуване ще се прилага повече по отношение на Първичното и по-малко на Производното право, като е възможно Съдът да не държи сметка за „подготвителните работи“, от една страна (14.01.1987, 278/84, *R.F.A.*, p. 3, concl. G. Slynn – пост, практика: 26.02.1991, C-292/89, *Antonissen*, I, p. 745, concl. M. Darmon), и да прилага принципа, съгласно който това право следва да се тълкува в съответствие с разпоредбите на Договора, от друга (13.12.1983, 218/82, p. 4063, *Commission c/ Conseil*, p. 4063, concl. S. Rozès – пост, практика: 25.11.1986, 201/85, *Klensch*, p. 3477, concl. G. Slynn).

12

СИСТЕМАТИЧЕН СПОСОБ ЗА ТЪЛКУВАНЕ – RATIO LEGIS – ПОЛЕЗЕН ЕФЕКТ

29 ноември 1956 г.

**Белгийска федерация по въгледобив
срещу
Върховния орган на ЕОВС – дело 8/55**

Rec., 1955–1956, p. 291, concl. M. Lagrange

...

По време на устната фаза на производството ищецът поддържа становището, че отсъствието в Договора на изрично предоставяне на правомощия за принудително фиксиране на цените противоречи на признаването на подобно правомощие посредством разширително и правно недопустимо тълкуване. Съдът не е на това мнение, доколкото в дадения случай става въпрос за правомощие, без което, както Съдът наскоро коментира, изравняването на цените на основата на тяхното незабавно и гарантирано намаляване не може да се осъществи по силата на §26 от Конвенцията (Конвенцията относно преходните разпоредби). Според Съда е възможно, без да се прибегва до разширително тълкуване, да се приложи правило за тълкуване, общоприето както в международното, така и във вътрешното право. Според това правило нормите, установени с международен договор или със закон, включват норми, без които първите не биха имали смисъл или не биха позволили разумно и полезно приложение. Освен това по смисъла на чл. 8 от Договора върховният орган е натоварен със задачата да следи за осъществяването на целите на Договора при условията, предвидени в него. Като ръководен принцип относно посочените в глава първа на Договора функции и правомощия на Върховния орган тази разпоредба налага извода, че последният се ползва с известна автономност при определянето на изпълнителните мерки, необходими за постигането на целите, предвидени в Договора или в Конвенцията, като неразделна негова част. В дадения случай с оглед осъществяването на целта, предвидена в §26 от Конвенцията, Върховният орган разполага с правото, ако не носи задължението, да предприема в рамките на тази разпоредба мерки, които могат да обезпечат намаляването на цените на белгийските въглища.

От всичко, посочено дотук, следва, че за да изпълни своята задача, той трябва да разполага с правото да фиксира цените. Трябва да се посочи обаче, че става въпрос за ограничено право, чиято единствена цел е да гарантира на всички потребители на белгийски въглища намаляване на цената им от началото на преходния период и в рамките на §26 от Конвенцията.

КОМЕНТАР:

Вторият откъс от решението по дело № 8/55 (вж. предходното решение) представя метода, ориентиран към крайната цел, в различните му аспекти. Тук се откриват: вземането под внимание на целите, визираните в текста, позоваването на *ratio legis* (смисъла на закона) с позитивните и негативните му формулировки (...нормите, без които първите не биха имали смисъл или не биха позволили разумно приложение...) и накрая – споменаването на полезния ефект, като настоящото решение дава представа както за последиците, така и за пределите на признаване на подразбиращите се правомощия. Въпреки че стои доста далеч във времето, това решение остава забележително с програмата, която очертава и на която Съдът ще засвидетелства все по-голяма вяроност през годините.

1. *Ratio legis* (смисълът на закона)

Изразът се появява в юриспруденцията още с първото решение на Съда (21.12.1954, 1/54, *France*, р. 7, concl. M. Lagrange). Целта е да се даде определение на следвания метод с оглед потвърждаване верността на неговия резултат.

Пряко или не и без повече да го назовава по този начин, Съдът често ще прибъгва към това понятие, което, от една страна, изразява идеята, че авторът на текста не може да предвижда несъстоятелен резултат (12.07.1957, 7/56, *Algera*, р. 81, concl. M. Lagrange), и от друга, че разпоредбите следва да се тълкуват по начин, предполагащ ефективно и разумно приложение (например: 30.05.1989, 242/87, *Commission c/ Conseil*, р. 925, concl. J. Mischo).

Разумното осъществяване на даден текст често се разглежда на фона на съвкупността от договори, които служат като рамка на определен текст или като нормативна база в широкия смисъл на думата на Производното право. Този способ може да приеме друга форма, а именно – вземане под внимание на контекста. В подкрепа на казаното по повод на контекста (вж. предходното решение) тук следва да се отбележи, че в най-широк смисъл той може да обхване целия Договор. С някои резерви той може да включи и съвкупността от трите Учредителни договора (10.05.1960, 27/58, *Htsourn. de Givors*, р. 527, concl. K. Roemer – 18.05.1962, 13/60, *Cptoirs vente charb. Ruhr*, р. 165, concl. K. Roemer), тъй като „би противоречало на целта и на последователността на Договорите, особено когато става въпрос за разпоредбите на Договора за създаване на ЕО и този за създаване на ЕВРАТОМ, ако определянето

на техния смисъл и приложно поле зависи на последно място от Съда. Това осигурява еднообразното им прилагане дори и когато, стига въпросните норми да имат отношение към Договора за създаване на ЕОВС, с тази компетентност разполагат единствено многобройните национални съдилища или правораздавателни органи“ (22.02.1990, C-221/88, *Busseni*, р. 495, concl. J. Mischo).

Широкият контекст обхваща основополагащите принципи на Общия пазар, което определя характера на тълкуването – в широк смисъл, ако се отнася до принципите, и в строг, когато става въпрос за разпоредби, които ги нарушават (например: 10.01.1985, 229/83, *Leclerc*, р. 1, concl. M. Darmon 17.01.1985, 11/82, *Piraiki-Patraiki*, р. 207, concl. p. VerLoren van Themaat).

Той включва също и общите принципи, като Съдът е постановил, че всички текстове от Общностното право следва да се тълкуват в светлината на общите му принципи, от които основните човешки права са неразделна част (16.10.1989, 374/87, *Orkem*, р. 3285, concl. M. Darmon – постоянна практика: 21.03.1991, C-314/89, *Rauh*, I, р. 1647, concl. J. Mischo – 10.07.1991, C-90/90, *Neu*, I, р. 3617, concl. M. Darmon).

Разширяването на контекста, така че да обхване целия Договор, може да бъде провокирано от изричен текст в самия Договор. Тук може да се посочи формулировката „при условията на настоящия Договор“, на която именно се опира Съдът в своята практика, за да вземе под внимание „кlausите на Договора, на приложенията и протоколите към него, както и на Конвенцията относно преходните разпоредби“ и да заяви, че „разпоредбите, съдържащи се във всички тези текстове, имат даже задължителна сила“ и че следователно „изобщо не стои въпросът те да бъдат противопоставяни една на друга, а просто да се разглеждат едновременно с оглед на адекватното им приложение“ (23.04.1956, 7/54, *Ind. sidér luxemb.*, р. 53, concl. K. Roemer).

Съдията обаче не поставя разглеждането на Договора в неговата цялост в зависимост от съществуването на разпоредба, съдържаща основания за такъв подход. Съдът прибегва спонтанно към подобен способ, като се опира на встъпителните текстове, които определят целите, заложи от авторите на Договорите, и които на места дори посочват в какъв дух следва да се извърши тълкуването.

Броят на тези всеобщи цели не намалява и в отделни случаи те продължават да изглеждат противоречиви, така че тяхното едновременно осъществяване може на практика да изисква известна съгласуваност между администрацията, която прилага, и съдията, който тълкува (21.06.1958, 8/57, *Hts fourn. et aciéries belge*, горещитирано).

Всъщност позоваването на концепцията *ratio legis*, било то и под формата на контекст в най-широкия му смисъл, не представлява само начин за проверка на направените изводи. Бидейки рационален метод за доказване, тя е в основата на всеки похват за окончателен анализ и наред с това съпътства изследването на полезния ефект.

2. Полезният ефект

Както е известно, изхождайки от целта, която са си поставили авторите на дадена разпоредба, доктрината за полезния ефект изследва компонентите, осигуряващи ефективността на тази разпоредба.

Настоящото решение илюстрира по подходящ начин изследването на полезния ефект, възприеман като минимално необходима ефективност. Той трябва да бъде разглеждан в по-тясна връзка с решенията по дела № 9/56 (13.06.1958, *Meroni*, spéc. pp. 26 et 27); № 20/59 (15.07.1960, *Italie*, spéc. p. 688). Както може да се констатира, признаването на подразбиращите се правомощия на администрацията на Общността, доколкото те са необходими за разумното осъществяване на основополагащите цели, почива именно на тази доктрина.

Без съмнение в юриспруденцията на Съда на ЕО би било по-лесно и бързо да се цитират решенията, които нямат отношение към полезния ефект, отколкото тези, които се осланят на него. Позоваването на този ефект предполага различни методи на действие: от невъзможността да се тълкува по определен начин, тъй като това би лишило въпросната разпоредба от полезния ѝ ефект (например: 18.12.1986, 93/85, *Commission c/ Royaume uni*, p. 4011, concl. С. О. Lenz – 4.02.1988, 157/86, *Murphy*, p. 673, concl. С. О. Lenz) до необходимостта да се възприеме такова тълкуване, което осигурява и отговаря на полезния ефект.

13

ПРЕВИШАВАНЕ НА ПОЛЕЗНИЯ ЕФЕКТ

31 март 1971 г.

**Комисията на Европейските общности
срещу
Съвета на Европейските общности – дело 22/70**

Rec., 1971, p. 263, concl. A. Dutheillet de Lamothe

...

Имайки предвид,

че при липсата на специални разпоредби в Договора относно преговорите и сключването на международни договори в областта на транспортната политика – категория, от която зависи най-вече Европейската асоциация за автотранспорт – е уместно позоваването на общата система на правото на Общността в частта за отношенията с трети страни;

че чл. 210 (нов чл. 281) постановява, че „Общността е юридическо лице“;

че тази разпоредба, намерила място в самото начало на част шеста на Договора, посветена на „общите и заключителни разпоредби“, означава, че в областта на външните отношения Общността притежава правосубектност да влиза в договорни отношения с трети страни в целия спектър на целите, посочени в част първа;

че с оглед определянето в дадения случай на компетентността на Общността да сключва международни договори трябва да се вземе под внимание системата на Договора и особено материалните му разпоредби;

че подобни правомощия произтичат не само по силата на изричното им предоставяне с Договора, какъвто е случаят на чл. 113 (нов чл. 133) относно тарифните и търговски споразумения и чл. 238 (нов чл. 310) относно споразуменията за асоцииране, но и от други разпоредби на Договора и на актове на институциите на Общността, приети в рамките на тези разпоредби;

че всеки път, когато с оглед прилагането на предвидена в Договора обща политика Общността предприема мерки, установяващи под една или друга форма общи правила, държавите членки вече не разполагат с правото, независимо дали действат самостоятелно, или колективно, да поемат спрямо трети страни задължения, засягащи тези правила;

че на практика с постепенното въвеждане на тези правила единствено Общността е в състояние да поема и изпълнява задължения по отношение на трети страни с всички, произтичащи от това последици за общностния правен ред;

че следователно при прилагането на договорните разпоредби не би могло да се направи разграничение между вътрешните за Общността мерки и тези, засягащи външните отношения;

че въвеждането на обща политика в областта на транспорта е специално споменато сред целите на Общността в чл. 3, с);

че съгласно чл. 5 (нов чл. 10) държавите членки трябва, от една страна, да предприемат всички необходими мерки, за да осигурят изпълнението на

задълженията, произтичащи от този Договор или от актове на институциите и, от друга, да се въздържат от каквито и да било мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Договора;

че от съпоставянето на тези мерки и доколкото общностните разпоредби са приети с оглед постигането на целите на Договора следва, че извън рамките на институциите на Общността държавите членки не могат да поемат задължения, засягащи или изменящи горепосочените разпоредби;

че според чл. 74 (нов чл. 70) целите на Договора в областта на транспорта се осъществяват в рамките на обща политика;

че за тази цел чл. 75 (нов чл. 71), §1 възлага на Съвета да приеме общи правила и „всякакви други подходящи разпоредби“;

че съгласно ал. 1 на същия член тези общи правила са приложими „по отношение на международния транспорт от или за територията на държава членка или преминаващ през територията на една или повече държави членки“;

че тази разпоредба важи в частта от маршрута, разположен на територията на Общността, и за транспорта от и за трети страни;

че следователно компетенциите на Общността обхващат отношения от международноправен характер, като във въпросната област на преден план излиза необходимостта от споразумения със заинтересованите трети страни;

че ако чл. 74 (нов чл. 70) и чл. 75 (нов чл. 71) не предвиждат изрично правомощия на Общността да сключва международни договори, то влизането в сила на 25 март 1969 г. на Регламент № 543/69 на Съвета относно хармонизирането на определени разпоредби в областта на сухопътния транспорт (Официален вестник на Европейските общности, серия L, бр. 77 от 20 март 1969 г., с. 49) има за необходим резултат предоставянето на правомощия на Общността да сключва всякакви споразумения с трети страни относно материята, уредена със същия този Регламент;

че това предоставяне на компетенции е изрично признато в чл. 3 на споменатия Регламент, според който „Общността влиза в преговори с трети страни, необходими за прилагането на настоящия Регламент“;

че с оглед на факта, че материята относно Европейската асоциация за автотранспорт спада към сферата на приложение на Регламент № 543/69, от момента на влизане в сила на Регламента компетентността да води преговори и да сключва въпросните споразумения принадлежи на Общността;

че тази компетентност изключва възможността за конкурентна компетентност на държавите членки, като всяка инициатива извън рамките на общностните институции би била несъвместима с единството на Общия пазар и с еднообразното прилагане на правото на Общността...

КОМЕНТАР:

Мястото на това широко известно решение се определя от факта, че то бележи решаващ етап в развитието на способите за тълкуване, прилагани от Съда. Като се има предвид, че не е лишено изцяло от прецеденти, с учудване може да се констатира, че за времето си то е предизвикало известни емоции. Всъщност Съдът неколккратно е давал да се разбере, че неизменно стига до това решение.

От 1961 г. насам той заявява: „Фактът, че в §2, ал. 3 и §3 чл. 67 се предоставят на Върховния орган на ЕОБС само ограничени консултативни

правомощия, доказва, че този текст не предполага прилагането на изрични забрани, визирани в чл. 4, а *допуска, когато е необходимо и поради това, че държавите членки запазват правомощията си, навлизане на компетенции на Общността в сферата на държавния суверенитет*, като целта е да се избегне значително намаляване на полезния ефект на Договора и сериозно компрометиране на крайната му цел“ (23.02.1961, 30/59, *De Gesamenklijke Steenkohlenmijnen*, р. 1, concl. M. Lagrange).

Това изречение не трябва да се преувеличава, а да се разглежда като израз на желанието да се съхрани вече постигнатото при изграждането на Общността. По-нататък, като обръща по-малко внимание на самата ситуация и повече на най-подходящия метод, за да се стигне до съответните последици в изложението на използваните средства за анализ, Съдът въвежда глаголите „предполагам“ или „вода до“ (5.02.1963, 26/62, *Van Gend en Loos*, р. 1, concl. K. Roemer – 15.07.1964, 6/64, *Costa c/ E.N.E.L.*, р. 1141, concl. M. Lagrange). Последните изразяват склонността към дедуктивно мислене, което непрекъснато се потвърждава от честотата на употребата им.

Настоящото съдебно решение затвърждава този ход на развитие. Подобна еволюция изглежда неизбежна за всеки, който е осъзнал, че предвиденото в Договорите правно устройство не е статично, а динамично и подлежащо на развитие. Ако Договорите определяха целите и ако за определен период от време разпоредбите се тълкуваха в зависимост от тези цели, то безкрайното придържане към тази хипотеза и неизменното връщане към корените, сякаш нищо не се е променило, вече не е възможно. Дори да се отхвърли всякаква идея за развитие и същевременно да се приеме, че при всички случаи тези цели остават извън обсега му, ще дойде време, когато ще се говори, макар и отчасти, за тяхното нарушаване. Става въпрос за достиженията на Общността, които не трябва непрекъснато да се подлагат на анализ, а напротив – да служат като основа за разрешаване на правните проблеми и като отправна точка за дедуктивен способ, който да доведе до нужния ефект.

Тук Съдът не казва нищо друго. Той вече го е заявил ясно и дори го е повторил. *„Всеки път, когато с оглед прилагането на предвидена в Договора обща политика Общността предприема мерки, установяващи под една или друга форма общи правила, държавите членки вече не разполагат с правото да...“*; *„че на практика с постепенното въвеждане на тези общи правила единствено Общността е в състояние да...“*; *„че влизането в сила на Регламент № 543/69 на Съвета има за необходим резултат...“*

В своята последваща практика Съдът ще прибегва до този способ. Както вече беше установено в решението С. I. L. F. I. T. (вж. по-горе № 10), той представлява един от ръководните принципи за тълкуване, тъй като според него всяка разпоредба трябва да се тълкува с оглед на степента на развитие на Общностното право към момента на предлагане на въпросната разпоредба. Необходимият резултат повече не се ограничава до случаите, в които Общността определя общи правила в сферата на общите политики. Той важи за всички области, които имат отношение към целите на Договорите (19.03.1993, avis 2/92, I, р. 1061).

VI. ТЪЛКУВАНЕ – ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

14

ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА

1 декември 1965 г.

Firma Schwarze

срещу

Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel

Преюдициално заключение по искане на

Hessisches Finanzgericht – дело 16/65

Rec., 1965, p. 1081, concl. J. Gand

...

Имайки предвид,

че в своите заключения по делото френското правителство по редица въпроси излиза извън рамките на тълкуване на Договора, така че, като даде отговор на тези уж тълкувателни въпроси, Съдът в действителност ще трябва се произнесе по въпроси, свързани не с тълкуването на Договора, а с валидността на актовете на институциите на ЕИО;

че ако по силата на чл. 177 (нов чл. 234), както претендира френското правителство, Съдът не може да бъде принуден да обяви за недействителен даден акт на институция на ЕО, но съгласно същата разпоредба се признава неговата компетентност да се произнася по валидността на акта;

че в случаите, когато повдигнатите от национална юрисдикция въпроси се отнасят по-скоро до преценка на валидността, отколкото до тълкуването на актовете на институциите, Съдът е този, който трябва незабавно да поясни на съответната юрисдикция, без да се стига до чисто отлагателни техники, несъвместими с естеството на производството по чл. 177 (нов чл. 234);

че ако подобен формален подход е разбираем при съкратените състезателни процедури между страните, чиито взаимни права зависят от строго определени правила, не така стои въпросът в особените рамки на механизма за съдебно сътрудничество, предвиден в чл. 177 (нов чл. 234), според който националната юрисдикция и Съдът в рамките на присъщите им правомощия са призвани пряко и реципрочно да допринесат за изготвянето на решение, което да осигури еднообразно прилагане на Общностното право във всички държави членки...

КОМЕНТАР:

Дори да не е сред най-известните решения на Съда по искане за преюдициално заключение, заслугата на това решение се състои в това, че в няколко забележителни изречения то обобщава функцията на производството по чл. 177 (нов чл. 234). Съдът подчертава „**особения характер на съдебното сътрудничество**“, призовано „**да осигури еднообразното прилагане на**

Общностното право във всички държави членки“ посредством решения, за чието изготвяне „пряко и реципрочно“ са допринесли националният и общностният съдия в рамките на съответните им компетенции.

По такъв начин настоящото съдебно решение дава общ поглед върху процедурите, чиито основни аспекти ще бъдат разгледани в следващите решения.

1. Механизъм за искане на преюдициално заключение

Служейки си със сходни формулировки, трите Учредителни договора възлагат на Съда задачата да тълкува и прилага Общностното право. Те обаче се различават по механизмите за съдебно сътрудничество, които уреждат.

Парижкият договор предвижда само преценка на валидността (чл.41). Основавайки се на връзката между валидност и тълкуване, като първото може да се окаже зависимо от второто, Съдът се счита за компетентен да даде тълкуване на разпоредбите на ДЕОВС най-напред имплицитно (21.03.1985, 172/84, *Celestri*, р. 963, concl. С. О. Lenz), а след това в качеството си на такъв (22.02.1990, C-221/88, *Faillite Acciaierie e ferriere Busseni*, I, р. 495, concl. J. Mischo).

Римските договори от своя страна предвиждат процедура за отнасяне към Съда, която засяга едновременно валидността и тълкуването. Тази процедура е уредена идентично в чл. 177 ДЕИО (нов чл. 234 ДЕО) и чл. 150 от ДЕОАЕ. Текстът гласи:

„Съдът е компетентен да дава преюдициални заключения относно:

а. тълкуването на този договор;

б. валидността и тълкуването на актовете на институциите на Общността;

в. тълкуването на уставите на органите, създадени въз основа на акт на Съвета, когато тези уставни го предвиждат (ДЕОАЕ: освен разпоредби, противоречащи на тези уставни).

Когато такъв въпрос бъде поставен пред национална юрисдикция в държава членка, тази юрисдикция може, ако счита, че за да реши спора по същество наистина ѝ е необходимо едно преюдициално произнасяне на СЕО, да поиска от СЕО да се произнесе.

Когато такъв въпрос е повдигнат в рамките на всяко дело пред юрисдикция на държава членка, решенията на която не подлежат на по-нататъшно атакуване по националния правен ред, тази юрисдикция е длъжна да се обърне към СЕО.“

Чл. 20 от Устава на Съда на ЕО (чл. 21 от Устава към ДЕОАЕ) допълва тези разпоредби. Според него:

„В случаите по чл. 177 (нов чл. 234) от Договора решението на национална юрисдикция на държава членка за спиране на производството пред нея и за сезиране на СЕО се съобщава на СЕО по нейна инициатива. След това съдебният секретар на СЕО уведомява страните по висящото дело, държавите членки и Комисията, а също така и Съвета, ако актът, чиято валидност или тълкуване е предмет на запитването, е приет от него.

В срок от 2 месеца от това уведомяване страните до висящото дело, държавите членки, Комисията и в зависимост от конкретния случай Съветът имат право да предоставят на Съда писмени бележки и съображения.

От друга страна, гореспоменатите разпоредби се допълват и от чл. 103 и чл. 104 от Процесуалния правилник на СЕО, който урежда въпросите, свързани с преюдициалното запитване към Съда по силата на чл. 41 от ДЕОВС и на протоколите, разширяващи тълкувателна компетентност на Съда спрямо споразуменията между държавите членки (вж. по-долу № 23), спрямо процесуалния език, правилата за процесуално представителство, за явяване в Съда и за разноските.

Уредена по такъв начин, тази процедура, която влиза в компетенции единствено на СЕО (Първоинстанционния съд [до Ница! – бел. ред.] не взема никакво участие в нея), се оказва с фундаментална важност – както в количествено, така и в качествено отношение, като по-голямата част от решенията на Съда са посветени на тези въпроси.

2. Въпроси, свързани с прилагането

Практиката по тази процедура показва известна непрецизност и неяснота, които, както ще стане ясно от следващите решения, бяха преодолени без особени затруднения. Съдът не само разполага с компетенции да тълкува чл. 177 (нов чл. 234) в качеството му на разпоредба на Договора (6.04.1962, 13/61, *Bosch*, р. 89, concl. M. Lagrange), но също така може да определя условията за приложението му в отделните етапи от осъществяването на процедурата.

Последвалата съдебна практика допринася за разглеждането на производството по отнасяне към СЕО по оригинален начин, доста различен от предвиденото в буквата на Договора. В тази връзка могат да се направят още две разсъждения.

Първото се отнася до преюдициалния характер на правомощията на Съда и произтичащите от него последици за националните и общностните съдии. За разлика от обичайния случай на преюдициално отнасяне, при който отправящият питането съдия се намира в спомагателна позиция спрямо запитания, тук положението е обратното – водещата роля принадлежи на отправящия питането съдия по силата на неговото положение на съдия по Общностното право.

Второто засяга факта, че така, както е уредено в чл. 177 (нов чл. 234), преюдициалното запитване към СЕО не прави разграничение между въпросите относно тълкуването и тези относно валидността. Става въпрос за сериозен пропуск, тъй като двата случая на отнасяне към Съда би следвало да се разграничават както според основанията, така и според функциите си. Всичко това се отразява върху практиката на Съда не само защото първоначално тя е посветена на тълкувателни запитвания, но и поради това, че решенията относно преценката за валидност не се отличават със същата оригиналност, както ще установим при разглеждането на този вид запитване (вж. по-долу № 46 и сл.).

15
**ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАПИТВАНЕ –
 УЧАСТИЕ В ПРОИЗВОДСТВОТО – ПОЛОЖЕНИЕ
 НА СТРАНИТЕ ПО ДЕЛОТО ПО СЪЩЕСТВО**

9 декември 1956 г.

Hessische Knappschaft

срещу

Maison Singer et fils

Преюдициално заключение по запитване на

Cour d'appel de Colmar – дело 44/65

Rec., 1965, p. 1191, concl. J. Gand

... .

Имайки предвид,

че по силата на чл. 177 (нов чл. 234) от Договора националният съдия, а не страните по делото по същество разполага с правото да сезира Съда;

че следователно правото да определя въпросите, които да бъдат повдигнати пред Съда, принадлежи единствено на националния съдия, като страните не могат да променят съдържанието им, нито да ги обявят за ненужни;

че не може по искане на някоя от страните СЕО да бъде сезиран с въпрос, инициативата за който принадлежи не на страните, а на самата национална юрисдикция, нито с искания, основани по-специално на чл. 184 (нов чл. 241) в рамките на чл. 177 (нов чл. 234);

че обратната теза не зачита факта, че авторите на чл. 177 (нов чл. 234) са възнамерявали да уредят едно непосредствено сътрудничество между Съда и националните юрисдикции във формата на едно несъстезателно производство, при което страните могат само да бъдат изслушвани, но не и да инициират започването му;

че следователно са налице основания да се отхвърли като безпредметно искането на Maison Singer et fils за преюдициално заключение, формулирано от Съда на Колмар...

КОМЕНТАР:

Предназначението на производството за преюдициално заключение по тълкувателно запитване е да осигури еднообразното тълкуване на Общностното право и по този повод да гарантира правилното му приложение. В този смисъл, за да се открие това тълкуване и да се възприеме по най-добър начин, би било полезно заинтересованите страни да осведомяват Съда за своите мнения по поставените въпроси.

Все пак буквата на Договора разглежда въпросното производство само като инструмент за съдебно сътрудничество. Както се подчертава в настоящото решение, става въпрос за производство, при което няма страни, лишено е от състезателен характер и започването му зависи единствено от националните юрисдикции – били те длъжни или свободни да го започнат.

От тези характеристики произтичат определени последствия както по отношение на самия процесуален механизъм, така и във връзка с участниците в него и по-специално – страните по основното дело.

1. Процесуалният механизъм

Производството се осъществява само между съдии и единствено национален съдия (по това кой има такова качество – вж. следващото решение) има правото да сезира Съда на ЕО. Той не може да предостави правото на инициатива на някоя от страните, например по-активната. Все пак СЕО уточнява, че е без значение, че в решението си националният съдия е препратил страните да се обърнат към СЕО, след като сам той в същото време е пратил делото на секретаря на СЕО (12.05.1964, 101/63, *Wagner*, р. 381, concl. M. Lagrange).

Чл. 20 от Протокола относно Устава на СЕО изброява изчерпателно възможните участници в производството пред СЕО (вж. предишното решение). Това са държавите членки, Комисията, Съветът в зависимост от конкретния случай и страните по спора, с който е сезиран националният съд. Тяжното участие се свежда до представянето на писмени и евентуално усни съображения – както по повод хода на производството, така и относно основните въпроси, по които участниците могат да подскажат разрешението. Те обаче по никакъв начин не са задължени да правят това.

Искане за участие на лица или органи, различни от изброените в чл. 20, е недопустимо (19.12.1968, 19/68, *de Sicco*, р. 699, concl. J. Gand).

Трета страна не може да се включи в производството пред СЕО, ако не се е включила в производството пред националната юрисдикция – нито по смисъла на чл. 20 от Устава на СЕО, нито на основата на евентуален неин интерес от разрешаването на спора по същество, който не попада в компетентността на СЕО. При наличието на подобна молба Съдът служебно „я отхвърля по съображения от публичен ред“, основани на самото естество на производството за преюдициално заключение (3.06.1964 (Ord.), 6/64, *Costa c/ E. N. E. L.*, р. 1191). По смисъла на чл. 20 от Устава на СЕО този, който излага съображения пред СЕО, дори да става въпрос за Комисията, държава членка или Съвета, не може да променя материалния обхват на въпросите (26.11.1975, 39/75, *Coenen*, р. 1547, concl. J. p. Warner – 5.10.1988, 247/86, *Alsattel*, р. 5987, concl. F. Mancini).

2. Положение на страните по висящото дело пред националния съдия

Тъй като в производството за преюдициално заключение няма страни, страните по делото по същество пред националния съдия нямат същото качество и пред СЕО. От това следват различни последици извън правото им да представят мнения при разгледаните условия.

Така например **те не разполагат с правото сами да сезират Съда с определени въпроси**, „тъй като, ако страните във висящ процес пред национална юрисдикция можеха да се обръщат директно към Съда с искане за преюдициално заключение, те биха били в състояние да задължат националния съд да отложи своето решение в очакване на това на СЕО“, а „нито Договорът, нито Уставът предвиждат подобно ограничаване на правомощията на националната юрисдикция“ (14.12.1962, 31/62, *Milchwerke Wöhrmann*, р. 965, concl. K. Roemer, вж. по-долу № 45).

Страните пред националния съдия не разполагат и с правото да представят пред СЕО заключения, целящи да променят съдържанието на въпросите, повдигнати от гледащата делото им национална юрисдикция. Това се отнася до разширяването на времевия обхват на запитването (15.06.1972, 5/72, *Fratelli Grassi*, р. 443, concl. H. Mayras) или превишаването на материалния му обхват (26.11.1975, 39/75, *Coenen*, горещитирано). Същото важи за заключения, целящи да обявят тези въпроси за безпредметни (6.04.1973, 13/61, *Bosch*, р. 89, concl. M. Lagrange) или да променят нормалния ход на производството (14.07.1971 (Ord.), 6/71, *Rheinmühlen Düsseldorf*, р. 719). Както посочва настоящото решение, подобни заключения са недопустими. Същото се отнася дори за преюдициалното запитване относно валидността (вж. по-долу № 46).

Страните по спора пред националния съдия не могат да искат пряко от Съда на ЕО разяснения на даденото от него тълкуване, тъй като, „ако в рамките на чл. 177 (нов чл. 234) единствено националните юрисдикции разполагат с правото да се произнасят относно същността и предмета на евентуално сезиране, от това произтича, че те могат в същата степен да преценят дали смятат преюдициалното заключение за достатъчно ясно, или намират за необходимо отново да сезират Съда“.

Накрая, като се има предвид, че по отношение на страните пред националната юрисдикция производството по искане на преюдициално заключение има инцидентен характер, именно на националния съдия, а не на Съда на ЕО се полага правото да се произнесе относно разноските по делото (6.04.1962, 13/61, *Bosch*, горещитирано 1.03.1973, 62/72, *Bollmann*, р. 269) дори ако страните смятат, че могат да предложат на СЕО виждане и по въпроса за разноските по делото (26.11.1975, 39/75, *Coenen*, горещитирано).

16
ТЪЛКУВАТЕЛНО ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАПИТВАНЕ –
ЧЛ. 177 (НОВ ЧЛ. 234) ДЕО – КАЧЕСТВОТО
„ЮРИСДИКЦИЯ В ДЪРЖАВА ЧЛЕНКА“

30 юни 1966 г.

Vve Vaasen-Göbbels

срещу

Direction du Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf

Преюдициално заключение по запитване на *Scheidsgerecht van het Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf* – дело 61/65

Rec., 1966, p. 377, concl. J. Gand

... .

1. Относно допустимостта на искането за тълкуване

Имайки предвид,

че главният ответник поддържа становището, че „Scheidsgerecht van het Beambtenfonds“, наричан по-нататък „Scheidsgerecht“, не представлява юрисдикция по смисъла на чл. 177 (нов чл. 234) от Договора и следователно не разполага с правомощия да сезира СЕО със запитване за тълкуване по силата на същата норма;

че Scheidsgerecht е редовно учреден в съответствие с холандския закон; че отношенията между Beambtenfonds и осигурените от него лица се урежда от Регламент „van het Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf“ (R.B.F.M.);

че по силата на холандския закон за нетрудоспособността задължителното осигуряване, предвидено в него, не се отнася за лицата, чиито пенсии за нетрудоспособност и старост са регламентирани по друг ред, заместващ общия, като това условие е изпълнено, когато компетентните власти посочат, че въпросният режим отговаря на законите изисквания и осигурява необходимите гаранции за отпускането на пенсиите;

че за другите клонове на общественото осигуряване са налице аналогични разпоредби;

че следователно Регламентът, както и възможните му изменения, изискват не само одобрението на холандския министър, отговарящ за минната индустрия, но и това на министъра на социалните грижи и общественото здраве;

че министърът с ресор минна индустрия назначава членовете на Scheidsgerecht, определя председателя и изработва процедурния правилник;

че като постоянен орган, натоварен със задачата да се занимава със спорове, обобщени в чл. 89 от R.B.F.M., Scheidsgerecht се подчинява на правилата на състезателното производство, аналогични на тези, които уреждат работата на съдилищата по общото право;

че по силата на регламент, приет от публичноправна институция, каквато е *Mijnindustrieraad* (Съвет на минната индустрия), лицата, визирани в *R.V.F.M.*, задължително са членове на *Beambtenfonds*;

че, що се отнася до споровете между посочените лица и институцията, която ги осигурява, тези лица са длъжни да се обърнат към *Scheidsgerecht* като към съдебна инстанция;

че последната следва да прилага правните разпоредби;

че в дадения случай преценката относно това дали нормативната основа, каквато е *R.V.F.M.*, е визираната в Регламент № 3 на Съвета на ЕИО, зависи от тълкуването на Регламента и трябва да бъде направена в рамките на първия въпрос, поставен от *Scheidsgerecht*;

че при тези условия има основания да се счита, че *Scheidsgerecht* представлява юрисдикция по смисъла на чл. 177 (нов чл. 234)...

КОМЕНТАР:

Съгласно буквата на чл. 177 (нов чл. 234) запитването е допустимо, когато е произнесено от съд или правораздавателен орган (юрисдикция) в държава членка. Това изискване е двойно, тъй като предполага едновременно питащата инстанция да е „национална“ и да има характеристиките на юрисдикция. За разлика от националната принадлежност, която не поражда особени трудности, юрисдикционният характер и по-специално въпросът за арбитража поставят повече проблеми.

1. Национална принадлежност

Компетентността на СЕО да дава преюдициални заключения е оспорена по повод качеството на национален правораздавателен орган – от една страна, на органи в отвъдморски страни и територии и, от друга страна на правораздавателен орган, който не е част от съдебната система на една държава членка.

СЕО се е обявил за некомпетентен по искане за преюдициално произнасяне от Административния (12.12.1990, C-100/89, *Kaefer et Procacci*, I, p. 4647, concl. J. Mischo) или Мировия съд на Папет (12.02.1992, C-260/90, *Leplat*, I, p. 644, concl. F. G. Jacobs), или от съд от о-в Ман, който обаче не е част от британската съдебна система (3.07.1991, C-355/89, *Dep. of health and social security*, I, p. 3479, concl. F. G. Jacobs).

2. Качество на правораздавателен орган

Правораздавателният характер на националните юрисдикции не поставя проблем относно онези от тях, които представляват неразделна част от съдебната система на държавите членки, независимо от сферата на тяхната компетентност – административна, съдебна, в това число и репресивна (21.03.1972, 82/71, *Sanl*, p. 136, concl. K. Roemer – 27.02.1986, 238/84, *Röser*, p. 795, concl. F. Mancini).

Практиката на СЕО допуска преюдициално запитване от „правораздавателен орган, който самостоятелно и в съответствие с правото се произнася

по въпроси, относно които законът го е признал за компетентен, дори ако определени негови функции, осъществявани в хода на въпросната процедура, не са от стриктно съдебен характер“ (11.06.1987, 14/86, *Pretore di Salò*, р. 2545, concl. F. Mancini – 22.09.1988, *Pretura unificata di Turin*, р. 5099, concl. C. O. Lenz, вж. сл. реш.).

Юрисдикционното качество обаче е под въпрос при органите, чийто корпоративен, професионален или обществен характер не позволява да бъдат отнесени със сигурност към категорията на правораздавателните органи. Съдът е трябвало да изведе критериите за това кой може да бъде признат за юрисдикция по смисъла на чл. 177 (нов чл. 234). **Настоящото решение изброява тези критерии: създаване въз основа на правна норма, постоянно действие, задължителност на решенията, правост и накрая – състезателно производство, аналогично на това пред съдилищата по общото право.**

Тези критерии са необходими и достатъчни, но трябва да се добави, че понятието разкрива общностни черти и че по същество се има предвид **единствено орган, който има качеството на трета страна по отношение на този, приел акта, предмет на делото по същество** (30.03.1993, C-24/92, *Corbiau*, I, р. 1277, concl. M. Darmon).

В своята практика Съдът прилага тези критерии според случая в позитивен или негативен аспект. След като е припомнил, че държавите членки, всяка на своя територия, трябва да предприемат необходимите мерки, целящи единообразното прилагане на разпоредбите, приети от институциите на Общността, Съдът посочва, че „ако според правната система на дадена държава членка грижата за прилагането на подобни разпоредби е възложено на професионален орган, функциониращ в условията на определено административно ръководство, и ако в тези рамки и при сътрудничество със заинтересованите органи на държавната администрация въпросният орган правораздава по начин, годен да засегне права, предоставени по силата на Общностното право, то принципът за полезния ефект на последното изисква СЕО да може да се произнася по въпроси относно тълкуването или валидността, които биха възникнали при подобно правораздаване“. Оттук следва, че „ако на практика липсва възможност за ефективно производство пред обикновените правораздавателни органи по въпроси, засягащи приложението на Общностното право, то по смисъла на чл. 177 (нов чл. 234) като юрисдикция на държава членка следва да се разглежда и една искова комисия, която изпълнява функциите си с одобрението и съдействието на държавните органи и чиито решения, приети в резултат на състезателно производство, в действителност се признават за окончателни“ (6.10.1981, 246/80, *Broekmeulen*, р. 2311, concl. G. Reischl).

По същия начин един орган, определен по вътрешното право като „арбитражен съд“, има характеристиките на юрисдикция по смисъла на чл. 177, когато съставът и компетенциите му не произтичат от волята на стра-

ните (17.10.1989, 109/88, *Handels-og Kontorfunktionaerernes Forbund I Danmark*, p. 3199, concl. C. O. Lenz).

И обратното, по смисъла на чл. 177 (нов чл. 234) съветът на една адвокатска колегия не притежава качеството на правораздавателен орган при осъществяването на дейности, които не водят до приемането на съдебно решение (18.06.1980 (Ord.), 138/80, *Borker*, p. 1975). Същото се отнася и за една консултативна комисия, чиято задача не е да разрешава спорове, а да дава мнения в рамките на административно производство (5.03.1986 (Ord.), 318/85 R., *Greis Unterweger*, p. 955).

3. Арбитраж

Сред посочените от Съда критерии за определяне на юрисдикция по смисъла на чл. 177 (нов чл. 234) са налице три, които могат да се тълкуват като изключващи арбитража. Въпреки това генералният адвокат Дж. Ганд прави уговорка по въпроса, подхранваща съмнения и доктринални противоречия, което личи и от противоположните становища.

Проблемът е разрешен от съдебната практика – СЕО се обявява за некомпетентен и отхвърля преюдициално запитване за тълкуване от един арбитър (23.03.1982, 102/81, *Nordsee*, p. 1095, concl. G. Reischl).

Съдът не излиза с принципно решение, че арбитражът в качеството му на такъв, попада или не в приложното поле на производството за преюдициално запитване. Той счита, че отговорът **във всеки отделен случай зависи от характера на арбитража**. Фактът, че арбитражът е бил учреден в рамките на закона, че арбитърът е призван да прилага право и че решението ще има за страните силата на пресъдено нещо и при наличие на екзекватура ще подлежи на изпълнение, накланя везните в полза на допустимостта. В същото време обаче липсва каквото и да е фактическо или юридическо задължение за договарящите се страни да отнасят споровете си пред арбитър. Държавните органи на отделните страни не са предвидени при избора на арбитражното посредничество и не са длъжни да вземат участие в хода на производството пред арбитъра. Всичко това налага извода, че връзката между арбитражното производство и законните средства за съдебна защита в отделните държави членки „не е достатъчно пряка, за да придобие арбитражът качеството на правораздавателен орган по смисъла на чл. 177 (нов чл. 234)“.

Тези съображения в доктрината са съпроводени от опасения, че арбитражът може да се използва като начин за заобикаляне на изискванията на Общностното право. След като напомня, че държавите членки не могат да отхвърлят тези изисквания, СЕО подчертава, че единствено националните правораздавателни органи решават дали да сезират СЕО в случая на техни помощни или контролни функции в рамките на арбитражно производство.

17
**ИСКАНЕ НА ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАКЛЮЧЕНИЕ -
ЧЛ. 177 (НОВ ЧЛ. 234) –
ХАРАКТЕР И ФАЗА НА ПРОИЗВОДСТВОТО
ПРЕД НАЦИОНАЛНАТА ЮРИСДИКЦИЯ**

16 юни 1970 г.

S.A. Chanel

срещу

Sereha Handelsmaatschappij

Преюдициално заключение по запитване на

Arrondissements-Rechtbank de Rotterdam – дело 31/68 – Определение

Rec., 1970, p. 403, concl. K. Roemer

... ..

Имайки предвид,

че с решение от 3 декември 1968 г., получено от секретаря на Съда на 13 декември 1968 г., Arrondissements-Rechtbank de Rotterdam отправя искане до Съда за тълкуване на чл. 85 ДЕИО (нов чл. 81 ДЕО);

че със съобщение от 29 януари 1969 г. посоченият правораздавателен орган информира Съда за подадена апелативна жалба срещу това решение, в резултат на което „се прекратява неговото изпълнение“;

че впоследствие с определение от 3 юни 1969 г. СЕО отлага вземането на решение;

*че с писмо, получено в канцеларията на Съда на 12 юни 1970 г., секретарят на Arrondissements-Rechtbank информира Съда, че с решение от 6 май 1970 г. Хагският апелативен съд е внесъл промени в решението от 3 декември 1968 г.;
че следователно производството по тълкуване става безпредметно...*

КОМЕНТАР:

Чл.177 (нов чл. 234) само упоменава съществуването на „вътрешноправни средства за съдебна защита“ и „заключението“, което Съдът трябва да даде. Той обаче не съдържа конкретни указания за приложното поле в зависимост от самото естество на производството пред националния съд, от една страна, и формите на последващото му развитие, от друга. Ето защо юриспруденцията трябва да разреши тези въпроси като възможен източник на затруднения.

1. Естество на вътрешноправните процедури

Като посочва, че националната юрисдикция трябва да прецени дали, „за да отсъди“, ѝ е необходимо заключение на СЕО, чл. 177 (нов чл. 234) сякаш ограничава производството за преюдициално заключение само до производства, които водят до постановяването именно на „отсъждане“.

В този случай от кръга на възможностите за отнасяне до СЕО биха отпаднали бързите производства, които имат общата отлика, че не завършват с постановяването на „отсъждане“. СЕО обаче е приел да се произнася по преюдициални запитвания, произлизащи от подобни производства. Така е постъпил спрямо едно бързо производство (12.11.1969, 29/69, *Stauder*, р. 419, concl. K. Roemer), едно безплатно производство (12.11.1974, 32/74, *Haaga*, р. 1201, concl. H. Mayras), производството за потвърждаване на временни мерки (30.10.1975, 23/75, *Rey Soda*, р. 1279, concl. H. Mayras), една италианска процедура за постановяване на принудителни мерки (17.12.1970, 33/70, *Sté SACE* – 26.10.1971, 18/71, *Eunomia di Porro*, р. 811, concl. K. Roemer – 17.05.1972, 93/71, *Léonesio*, р. 287, concl. K. Roemer – 21.02.1974, 182/73, *Birra Dreher*, р. 201, concl. H. Mayras), както и по повод едно съдебно разследване (24.04.1980, 65/79, *Chatain*, р. 1345, concl. F. Capotorti).

В своята по-нататъшна практика СЕО определя някои общи правила.

Едно от тях се отнася до отсъствието на състезателен характер на производството, от което произлиза преюдициалното запитване. СЕО посочва, че ако чл. 177 (нов чл. 234) не обвързва сезирането със „състезателния характер на производството, в рамките на което националният правораздавателен орган формулира преюдициален въпрос, в интерес на доброто правосъдие е **преюдициален въпрос да може да се поставя само по повод решаването на спор**“ (28.06.1978, 70/77, *Simmenthal*, р. 1453, concl. J. р. Warner). Съдът отбелязва и резервираността си относно въпроси, свързани с лице, което още не е страна по основния спор и не са давали показания (3.02.1977, 52/76, *Benedetti*, р. 163, concl. G. Reischl).

Други правила засягат бързите производства. Едно от тях произтича от същността на производството за преюдициално заключение като производство за сътрудничество, свързващо двама съдии. Тъй като питащият национален съдия трябва да съобрази своето решение с отговора на СЕО, бързото производство, което гледа, не трябва да е приключило преди този отговор да пристигне (21.04.1988, 338/85, *Pardini*, р. 2041, concl. M. Darmon – 4.10.1991, C-159/90, *Soc. for the protection of Unborn Children Ireland*, I, р. 4685, concl. W. van Gerven).

Друго правило засяга влиянието на характера на производството по същество върху задължението за отправяне на преюдициално запитване до СЕО. Бързите производства освобождават юрисдикциите от задължението да се обръщат към СЕО (вж. сл. реш.) с уговорката, че всяка от страните може да открие или да поиска откриването на производство по същество, в рамките на което въпрос, предварително решен по бързата про-

цедура, може да бъде преразгледан (24.05.1977, 107/76, *Hoffmann-Laroche*, р. 957, concl. F. Capotorti – 27.10.1982, 35/82, *Morson et Jhanjan*, р. 3723, concl. G. Slynn).

Трета група аргументи произтичат от решение на СЕО, с което той се произнася, че с оглед постигането на пълната ефикасност на Общностното право националният съдия, гледащ спор по прилагането на това право, може да разпoredи временни мерки с цел да гарантира ефикасността на решението по същество, което предстои да вземе. Според СЕО фактът, че вътрешното право отхвърля предприемането на подобни мерки, не е от естество да ги възпрепятства (19.06.1990, C-213/89, *Factortame*, I, р. 2433, concl. G. Tesauero).

2. Влияние на националните правни способности

Първоначално СЕО смята, че може да разреши този въпрос на основата на принципното разграничаване на двата правопорядъка (6.04.1962, 13/61, *Bosch*, р. 89, concl. M. Lagrange).

От това разграничаване Съдът на ЕО извежда две последици. От една страна, допустимостта на едно преюдициално запитване не следва да се обвързва с каквито и да било условия освен със самото наличие на подобно запитване по смисъла на чл. 177 (нов чл. 234). Това противоречи на тезата, че решението за подобно запитване би трябвало да има сила на пресъдено нещо. От друга страна обаче това, че СЕО разглежда искане по чл. 177 (нов чл. 234), не може да попречи по вътрешноправен ред да бъде атакувано решението за отправяне на запитването.

Подобен аргумент може да доведе до абсурдни резултати. Съдебното сътрудничество, на което служи разглежданото производство, е единственият начин те да бъдат избегнати. Това произтича и от даденото по настоящото дело определение. Ако националният съдия уведоми общностния, че решението за запитване е атакувано по вътрешния правен ред, и посочи произтичащите от това последици според вътрешното процесуално право, Съдът на ЕО приема да се съобрази с тези последици и евентуално да отложи своя отговор. Ако питащият съдия уведоми СЕО, че в резултат на атакуването по националния правен ред неговото решение за отправяне на запитване до СЕО е изменено или отменено, СЕО констатира, че преюдициалното производство е станало безпредметно и го приключва.

В крайна сметка националният съдия е този, който трябва да следи преюдициалното заключение да не се окаже безполезно или юридически оспоримо. Съгласно постоянната практика производството пред СЕО се осъществява „докато молбата на националния съдия не бъде оттеглена или отменена“ (30.01.1974, 127/73, *Belgische Radio*, р. 51, concl. H. Mayras – 8.04.1976, 48/75, *Royer*, sol. impl. 6.10.1983, 2/82, *Delhaize*, р. 2973, concl. р. VerLoren van Themaat).

18

**ИСКАНЕ НА ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАКЛЮЧЕНИЕ –
РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРАВОМОЩИЯТА МЕЖДУ
НАЦИОНАЛНИЯ СЪДИЯ И СЕО –
РОЛЯ НА НАЦИОНАЛНИЯ СЪДИЯ**

29 ноември 1978 г.

Pigs Marketing Board

срещу

R. Redmond

Преюдициално заключение по запитване на
Court du Comte d'Armagh – дело 83/78

Rec., 1978, p. 2347, concl. G. Reischl

...
Имайки предвид,

че в рамките на разпределението на съдебните функции между националните юрисдикции и СЕО по смисъла на чл. 177 (нов чл. 234) националният съдия, който единствен е запознат изцяло с фактите по делото и аргументите на страните и който трябва да поеме отговорността за постановяването на съдебното решение по същество, е този, който при пълно познаване на случая да направи преценка на правните въпроси, възникнали по спора, който гледа, и на необходимостта от преюдициално заключение по тях, за да го реши...

КОМЕНТАР:

Това е едно от решенията, на които юриспруденцията се опира, за да разпреди функциите между националния съдия и Съда на ЕО. Значението на първия е описано в настоящото решение, а ролята на втория е предмет на следващото.

Трябва да се отбележи, че СЕО говори за **разпределение на функции, а не на компетенции**. Това в по-голяма степен отговаря на идеята за сътрудничество при изработването на общи решения, които да осигурят еднообразното прилагане на правото на Общността.

От това не следва, че няма императивно разпределение на компетенции. То не може да бъде променяно, нито осъществяването на тези компетенции може да бъде възпрепятствано например от договаряне между частни лица с цел да задължат националната юрисдикция да се обърне с преюдициално запитване към Съда на ЕО, лишавайки я от свободата на преценка, призната от ал. 2 на чл. 177 (нов чл. 234) (22.11.1978, 93/78, *Mattheus*, p. 2203, concl. H. Mayras).

Именно „независимото реализиране на правото на преценка“ характеризира ролята на националните съдилища при условия, определени от практиката. Най-напред става въпрос за задължителността на запитването до СЕО и на второ място за начините за отправяне на запитването.

1. Задължително отнасяне до СЕО

В ал. 2 и 3 чл. 177 (нов чл. 234) прави разграничение между правораздавателните органи, които могат, и тези, които са длъжни да сезират СЕО. Това разграничение се основава на характера на решенията, които тези органи постановяват. Когато решенията им не подлежат на атакуване по вътрешното право, те са длъжни да се обърнат към СЕО.

Националните юрисдикции, чиито решения подлежат на по-нататъшно атакуване по вътрешното право, имат свобода на преценка дали да се обърнат към СЕО – те могат да направят това дори ако не е поискано от страните обратно, да не го направят, въпреки че някоя от страните го е поискала (16.06.1981, 126/80, *Salonia*, р. 1563, concl. G. Reischl). Тази свобода на преценка, върху която споразуменията между страните не са в състояние да повлияят (22.11.1978, 93/78, *Mattheus*, горещитирано), не може да бъде възпрепятствана и от вътрешноправна разпоредба, обвързваща правораздавателните органи, които не се произнасят в качеството си на последна инстанция, с преценки на по-вишестояща такава, освен ако преюдициалният въпросът не е идентичен с вече поставен от нея въпрос (16.01.1974, 166/73, *Rheinmühlen*, р. 33, concl. J. p. Warner). Когато съдия от държава членка, сезиран със спор относно правото на ЕО, констатира, че дадена вътрешна разпоредба противоречи на конституцията, задължението за сезиране на Конституционния съд не го лишава от правото (или не го освобождава от задължението) да сезира Съда на ЕО (27.06.1991, C-348/89, *Mecanarte-Metalurgica*, I, р. 3277, concl. G. Tesauro).

И обратното, националните юрисдикции, чиито решения не подлежат на атакуване по вътрешното право, са длъжни да сезират Съда. Това задължение по принцип е „неограничено“ (вж. по-долу № 28). В някои случаи обаче СЕО е смекчил строгостта му.

Извън хипотезата на бързото производство (вж. предходното решение) юриспруденцията допуска възможността националните юрисдикции по чл. 177 (нов чл. 234), ал. 3 да не се обърнат към СЕО, ако са констатирани, че „поставеният въпрос не е уместен, че въпросната разпоредба на правото на ЕО вече е била предмет на тълкуване от негова страна или че точното прилагане на Общностното право е толкова очевидно, че не оставя никакво място за съмнение“ (6.10.1982, 283/81, *Sté C.I.L.F.I.T.*, р. 3415, concl. F. Carotorti). Във връзка с третата хипотеза това решение не пропуска да подчертае, че „съществуването на подобна възможност следва да се преценява от гледна точка на самите характеристики на правото на ЕО, специфичните проблеми, свързани с тълкуването му, и опасността от различия в рамките на Общността“ (вж. по-горе № 10).

2. Определяне на начините за отправяне на запитването до СЕО

С решение, взето по реда, предвиден във вътрешното право (14.01.1982, 65/81, *Reina*, р. 33, concl. G. Slynn), националният съдия определя съдържанието на преюдициалното запитване. Това е така не защото този съд е „по-добре ситуиран“ спрямо делото по същество (както посочва настоящото решение, което обаче не е юридическа преценка), а просто защото именно и единствено той е сезиран със спора и както същото това решение посочва, „именно той трябва да поеме отговорността за постановяването на решение по него“ (28.04.1983, 170/82, *O.N.C.V.*, р. 1319, concl. p. VerLoren van Themaat – 28.06.1984, 180/83, *Moser*, р. 2539, concl. G. Slynn).

Тази автономност на националния съдия принципно обхваща както съображенията за необходимостта от обръщане към СЕО, така и формулирането на въпросите, които ще бъдат поставени, и избора на процесуалната фаза, в която да вземе решение за запитване. Признавайки подобна автономност, юриспруденцията ѝ придава повече или по-малко значими нюанси по всяко от трите направления.

А. Що се отнася до хода на производството, СЕО решава, че „по силата на чл. 177 (нов чл. 234) националният правораздавателен орган разполага с правото свободно да прецени на кой етап от висящото пред него производство е уместно да се обърне към СЕО с искане за преюдициално заключение“ (10.03.1981, 36/80, *Irish Creamery*, р. 735, concl. J. p. Warner – 10.07.1984, 721/83, *Campus Oil*, р. 2727, concl. G. Slynn – пост. практика: 27.06.1991, С-348/89, *Mecanarte-Metalurgica*, горещитирано).

Признаването на това право е придружено от следната препоръка: „Съобразно обстоятелствата може да се окаже по-изгодно, ако към момента на отнасяне към СЕО фактите по делото бъдат установени, а проблемите от чисто вътрешноправен характер – разрешени. Това ще позволи на СЕО да се запознае със всички правни и фактически аспекти, които могат да бъдат от значение за тълкуването му“ (10.03.1981, 36/80, *Irish Creamery*, горещитирано – 11.06.1987, 14/86, *Pretore di Salo*, р. 2545, concl. F. Mancini, пост. практика: 16.07.1992, С-83/91, *Meilicke*, I, р. 4871, concl. G. Tesauero).

Наред с това трябва да се подчертае, че **СЕО не може да се произнесе с решение по преюдициалното запитване, ако производството, във връзка с което се произнася, е приключило** (вж. предх. реш.).

Б. Съображенията, от които може да се ръководи националният правораздавателен орган при определянето на въпросите, както и това, доколко уместни са те с оглед разрешаването на спора, също влизат в кръга на неговата автономност. Този принцип е постоянно следван в практиката. Де факто той е установен още в началото (5.02.1963, 26/62, *Van Gend en Loos*, вж. по-горе № 1) и е част от постоянната съдебна практика (настоящото решение и 14.02.1980, 53/79, *ONPTS*, р. 273, concl. G. Reischl – 16.06.1981,

126/80, *Salonia*, p. 1563, concl. G. Reischl – 27.06.1991, C-348/89, *Mecanarte-Metalurgica*, горещитирано).

Съдът впоследствие обоснова тази резерва с факта, че не би могъл да влияе върху споменатите съображения, без да се изложи на опасността да „се запознава с фактите по дадения случай“ или „да подлага на критика мотивите за искането за тълкуване“. Това би било двойна проява на липса на компетентност. В действителност „преценката на фактите по делото“ би довела до това Съдът на ЕО „да разреши спора“ (23.01.1975, 51/74, *Van der Hulst's Zonen*, p. 79, concl. A. Trabucchi) или „да приложи общностна разпоредба спрямо определен случай“ (23.01.1975, 35/75, *Matisa Machinen*, p. 1205, concl. J. p. Warner). Подобни правомощия надхвърлят границите на преюдициалната компетентност. Те принадлежат единствено на националната юрисдикция.

Въпреки че подобен тип резерва се среща в практиката и по-нататък (20.03.1980, 106/79, *Eldi Records*, p. 1137, concl. F. Capotorti), съдебната доктрина се е развила към доста по-различни възгледи, за да се стигне до едно на практика противоположно становище (вж. сл. реш.).

В. Формулирането на въпросите е областта, в която автономността на националния съд като че ли е ограничена най-силно и най-отдавна.

Още през 1962 г. Съдът констатира, че „Договорът не предписва нито пряко, нито косвено формата, в която националният правораздавателен орган трябва да представи своето искане“. От това той, стига до заключението, че **националният съдия може да формулира искането „в пряка и опростена форма, която позволява на СЕО да осъществи компетенциите си“** (6.04.1962, 13/61, *Bosch*, p. 89, concl. M. Lagrange). Много скоро обаче СЕО си предоставя правото „от неудачно формулирания от националния съдия текст да се спре само на тези въпроси, които имат отношение към тълкуването на Договора“ (15.07.1964, 6/64, *Costa c/ E.N.E.L.*, вж. по-долу № 23 – постоянна практика: 14.07.1971, 10/71, *Muller*, p. 723, concl. A. Dutheillet de Lamothe – 30.09.1975, 32/75, *Cristini*, p. 1085, concl. A. Trabucchi).

Израз на ангажираност, която обаче не успява да намали съществуващите затруднения, това право взема значителни размери, както ще видим в следващото решение на СЕО.

19

**ИСКАНЕ НА ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАКЛЮЧЕНИЕ –
РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРАВОМОЩИЯТА МЕЖДУ
НАЦИОНАЛНИТЕ ЮРИСДИКЦИИ И СЕО – РОЛЯ НА СЕО**

29 ноември 1978 г.

Pigs Marketing Board**срещу****R. Redmond**

Преюдициално заключение по запитване на
Magistrate's Court du Comte d'Armagh – дело 83/78

Rec., 1978, p. 2347, concl. G. Reischl

Продължение от предходното решение

...

...че в случай на неуместно формулирани въпроси или въпроси, надхвърлящи възложените му с чл. 177 (нов чл. 234) функции, Съдът на ЕО разполага с правото от съвкупността от изложените от националната юрисдикция елементи, и по-специално от мотивите на акта, съдържащ преюдициалното запитване, да извлече елементите относно тълкуването на правото на ЕО, или – според конкретния случай – относно преценката за валидност, като вземе под внимание предмета на спора...

КОМЕНТАР:

Предметът, обхватът и естеството на компетентността на СЕО са определени в чл. 177 (нов чл. 234) и се състоят в преюдициално тълкуване на УД и актовете на институциите. Запитванията, които не отговарят на произтичащите от това изисквания, не следва да получат отговор от СЕО.

Това виждане обаче не намира точно съответствие в практиката на СЕО. Като се изключи фактът, че **СЕО може да трансформира един тълкувателен въпрос във въпрос за валидност** (15.10.1980, 145/79, *Roquette*, р. 2917, concl. H. Mayras), схващането, че той тълкува и прилага правото на Общността именно с оглед да даде поискано преюдициално становище, е израз на загриженост, която в значителна степен ограничава възможностите да откаже отговор.

1. Право на тълкуване

По своя предмет и обхват компетентността на Съда предполага тълкуване на УД и актовете на институциите. Следователно тя се прилага само спрямо правото на ЕО.

А. По отношение на Общностното право тази компетентност обхваща понятията (9.07.1969, 10/69, *Portelange*, р. 309, concl. K. Roemer) и всички актове, които съставляват това право, били те непосредствено приложимия или не (20.05.1976, 111/75, *Mazzalai*, р. 657, concl. G. Reischl – 1.02.1977, 51/76, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, р. 113, concl. H. Mayras), и дори когато нямат задължителна сила (15.06.1976, 113/75, *Frecassetti*, р. 983, concl. J. p. Warner – 21.01.1993, C-188/91, *Deutsche Shell*, I, р. 363, concl. W. van Gerven).

Това включва протоколите и анексите към УД (26.02.1969, 23/68, *Klomp*, р. 43, concl. J. Gand), споразуменията, сключени от Съвета по силата на чл. 228 [нов чл. 300 – бел.ред.] и чл. 238 [нов чл. 310 – бел.ред.] (30.04.1974, 181/73, *Haegeman*, р. 449, concl. J. p. Warner – 5.02.1976, 87/75, *Bresciani*, р. 129, concl. A. Trabucchi – 30.09.1987, 12/86, *Demirel*, р. 3719, concl. M. Darmon), Общото споразумение за митата и търговията [ГАТТ – днешна СТО – бел. ред.], както и за тарифните протоколи, разглеждани по смисъла на чл. 177 като актове на институциите (16.03.1983, 267/81, *Singer et Geygy*, р. 847, concl. G. Reischl – вж. по-горе № 4).

Извън обхвата на компетентността на СЕО обаче остават договорите, сключени между държавите членки извън рамките на ЕО (27.11.1973, 130/73, *Vandeweghe*, р. 1329, concl. A. Trabucchi) дори когато подобни договори „предполагат връзки с Общността“ (15.01.1986, 44/84, *Hard*, р. 47, concl. G. Slynn) или са споменати в общностен регламент (7.05.1969, 28/68, *Torreckens*, р. 125, concl. K. Roemer).

Не би могло да бъде другояче, дори ако подобни споразумения, сключени по смисъла на чл. 220 (нов чл. 293), допускаха тълкувателна компетентност на Съда.

Б. В същото време Съдът се въздържа да се произнася пряко или косвено относно смисъла или значението на вътрешноправна разпоредба, независимо от значението ѝ (8.06.1971, 78/70, *Deutsche Gramophon*, р. 487, concl. K. Roemer – 14.07.1971, 10/71, *Muller*, р. 723, concl. A. Dutheillet de Lamothe, пост. практика: 17.01.1980, 95/79, *Kefer*, р. 103, concl. H. Mayras – 30.09.1987, 12/86, *Demirel*, горещитирано).

По същия начин СЕО се въздържа да се произнася относно компетентността на националната юрисдикция, освен за да посочи тези елементи на правото на ЕО, които могат да способстват за разрешаването на съответния вътрешноправен проблем (9.07.1985, 179/84, *Bozetti*, р. 2301, concl. M. Darmon). Това не означава, че от дадения му отговор, засягащ единствено правото на ЕО, националният съдия не може или не трябва да изв-

лече изводи относно националното си право (21.03.1972, 82/71, *SAIL*, р. 119, concl. K. Roemer) и даже относно това на друга държава членка (23.11.1989, 150/88, *Kommanditgesellschaft in Firma Eau de Cologne*, р. 3891, concl. M. Darmon).

Все пак СЕО се е счел за компетентен да тълкува вътрешноправни разпоредби, инкорпориращи общностни правни норми, въпреки че спорът по същество не изисква прилагането на Общностното право, а попада в чисто вътрешноправен контекст (26.09.1985, 166/84, *Thomasdunger*, р. 3001, concl. F. Mancini – пост. практика: 18.10.1990, C-297/88, *Massam Dzodzi*, I, р. 3763, concl. M. Darmon – 8.11.1990, C-231/89, *Gmurzynska Bscher*, I, р. 4012, idem – 24.01.1991, C-384/89, *Tomatis et Fulrichon*, I, р. 127, concl. F. G. Jacobs).

Подобно разрешение се прилага и спрямо тълкуването на договорни разпоредби, преpraщащи към съдържанието на общностни норми. Компетентността на СЕО е ограничена само до самите норми, без да се включва духът на съответния договор, или пък, до вътрешноправни норми, които могат да определят обхвата на договорните задължения (25.06.1992, C-88/91, *Federconsorzi*, I, р. 4035, concl. W. van Gerven).

И обратно, в обхвата на компетентността на СЕО не попадат споразумения между частни лица, дори да са предвидени в общностна директива, щом като институциите на ЕО не са взели участие в сключването им (6.10.1987, 126/83, *Demouche*, р. 3833, concl. G. Slynn).

Колкото до международното право, то попада в кръга на тълкувателната компетентност на СЕО само когато Общностното право ясно препраща към него (12.12.1972, 21/72, *Intern. Fruit*, вж. решения № 14 и 65 – 22.06.1989, 70/87, *Fediol*, р. 1781, concl. W. van Gerven).

2. Преюдициален характер на компетентността

Договорът определя компетентността на СЕО като „преюдициална“. Без изрично да повтаря това, СЕО още отначало потвърждава (както видяхме в предишното решение), че **не е компетентен нито да прави преценка на фактите по случая, нито да подлага на критика мотивите на преюдициалното запитване, нито пък да прилага правото на ЕО по конкретния случай**.

Подобни твърдения се повтарят постоянно (например: 23.04.1991, C-297/89, *Ryborg*, I, р. 1943, concl. G. Tesauo) главно за да се разграничи компетентността на СЕО по смисъла на чл. 177 от тази по силата на чл. 169 (нов чл. 226) (12.11.1992, C-134/91, *Keratina-Keramische*, I, р. 5699, concl. G. Tesauo), но най-вече в смисъла на разгледаното тук становище. Това становище се илюстрира с три групи аргументи в практиката на СЕО.

А. Първата група засяга преценката на фактите, необходима, за да се определи правната рамка на поисканото от СЕО тълкуване. Според СЕО чл. 177 (нов чл. 234) не му позволява да прави преценка на основанията

за преюдициалното запитване, но „необходимостта от полезно тълкуване на правото на ЕО все пак изисква определянето на правната рамка на запитването (12.07.1979, 244/78, *Union laitière normande*, р. 2663, concl. Н. Mayras). **То трябва да позволи на СЕО да се запознае с всички правни и фактически аспекти, които могат да бъдат от значение за неговото тълкуване**“ (10.03.1981, 36/80, *Irish Creamery*, р. 735, concl. J. р. Warner – пост. практика: 26.01.1993, C-320/90, *Telemarsicabruzzo*, I, р. 393 – 19.03.1993, C-157/92, *Banchero*, I, р. 1085, concl. С. Gulmann). Липсата на достатъчно информация може да обоснове отказ на СЕО да даде исканото преюдициално заключение.

Б. Втората група съображения засяга това дали общностна норма, чието тълкуване се иска, е приложима за разрешаването на спора по същество. СЕО упражнява контрол върху въпросите, които националният съдия може да повдигне пред него, и си запазва правото, от една страна, **да откаже отговор** на запитване, което няма никаква връзка с предмета или съществуването на спора по същество и следователно не може да допринесе за неговото разрешаване (16.09.1982, 132/81, *Vlaeminck*, р. 2953, concl. р. VerLoren van Themaat – 26.09.1985, 166/84, *Thomasdüniger*, горещитирано), и от друга, **да не разгледа** общностната норма, посочена от националният съдия, ако я смята за неприложима по висящото дело (2.05.1990, C-111/89, *Bakker Hillegom*, I, р. 1735, concl. F. G. Jacobs).

В. Накрая, прилагайки най-общо формулата от разглежданото решение, **СЕО си позволява да преработва въпросите**, които са му поставени, за да ги приспособи към своята компетентност – било като добави общностните разпоредби, които националният съдия не е посочил (например: 20.03.1986, 35/85, *Tissier*, р. 1207, concl. С. О. Lenz – 12.12.1990, C-241/89, *Sarpp*, I, р. 4696, concl. G. Tesauo), било като сам определи подлежащите на тълкуване общностни разпоредби (например: 6.06.1990, C-342/88, *Spits*, I, р. 2259, concl. G. Tesauo) или като промени реда, в който националният съдия е поставил въпросите (например: 7.05.1992, C-104/91, *Aguirre Borrell*, I, р. 3003, concl. F. G. Jacobs).

3. Отказ от даване на преюдициално заключение

Въпросът за отказа на СЕО да даде преюдициално заключение или да отхвърли запитването се поставя съвсем рано в практиката на СЕО (вж. пред. реш.).

Твърде дълго практиката не познаваше пример за подобен отказ. Като се изключат случаите на отхвърляне на явно неуместни запитвания (27.06.1979 (Ord.), 105/79, *Juge d'Hayanges*, р. 2257), на запитване, отправено от арбитър (разгледано по-горе, вж. № 16) и относно споразумения между страните (22.11.1978, 93/78, *Mattheus*, р. 2203, concl. Н. Mayras),

случаите на отказ за даване на заключение могат да се разделят на три категории.

Първата почива на вече разгледаната идея, че ролята на СЕО се изразява в това да участва заедно с националния съдия в изработването на окончателно решение, а не да дава съвети или да излага мнения. Поради това ще бъде отхвърлено всяко запитване, направено с определение на националния съдия, което съдържа само неясни правни и фактически обяснения (16.07.1992, C-83/91, *Meilicke*, I, p. 4919, concl. G. Tesauero – 26.01.1993 (Ord.) C-320, *Telemarasicabruzzo* – 9.03.1993 (Ord.) C-157/92, *Bancher*, горещитирани). Тази съдебна практика свидетелства за своеобразно затвърдяване в сравнение с една по-ранна ситуация, при която не се стига до отхвърляне на запитването (12.06.1986, 98/85, *Bertini*, p. 1885, concl. J. Mischo).

Втората категория се основава на съображения, които предполагат СЕО да се произнесе относно основателността на едно запитване или полезността на един отговор (19.12.1968, 13/68, *Salgoil*, p. 661, concl. J. Gand – 16.06.1981, 126/80, *Salonia*, p. 1563, concl. G. Reischl – 21.03.1985, 172/84, *Celestri*, p. 963, concl. C. O. Lenz, що се отнася до чл. 41 ДЕОВС – 16.07.1992, C-343/90, *Lourenco Diaz*, I, p. 4703, concl. G. Tesauero).

Третата категория откази се основава на „изкуствения“ характер на спора, с който националният съдия е бил сезиран и по повод на който той е отправил съответното „преюдициално“ запитване (11.03.1980, 104/79 et 16.12.1981, 244/80, *Foglia c/ Novello*, pp.745 et 3045, concl. J. p. Warner – G. Slynn). Тази практика по-късно е потвърдена нееднократно (12.06.1986, 98/85, *Bertini*, горещитирано – 21.09.1988, 267/86, *Van Eycke*, p. 4769, concl. F. Mancini – 8.11.1990, C-231/89, *Gmurzynska Bscher*, горещитирано).

20
ПРАВНА СИЛА НА ТЪЛКУВАТЕЛНИТЕ
ПРЕЮДИЦИАЛНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

27 март 1963 г.

Da Costa et a.

срещу

Холандската данъчна администрация

Преюдициално заключение по искане на Tariefcommissie –
съединени дела 28 а 30/62

Rec., 1963, p. 59, concl. M. Lagrange

... .

Имайки предвид,

че с оглед на предоставеното ѝ по силата на чл. 20 от Устава на Съда на ЕО право Комисията твърди, че при липса на предмет запитването трябва да бъде отхвърлено, като от този момент нататък въпросите, по които се иска тълкуване от страна на Съда, се определят съгласно Решение № 26/62 от 5 февруари, с което са разрешени идентични въпроси, повдигнати пред СЕО при сходни обстоятелства;

че подобна теза е необоснована;

че най-напред трябва да се направи разграничение между задължението за юрисдикцията, произнасяща се като последна инстанция, визирано в чл. 177 (нов чл. 234), ал. 3, и правото според ал. 2 на същия текст на всяка национална юрисдикция да отпрати до СЕО искане за тълкуване на Договорите;

че ако в последната си алинея чл. 177 (нов чл. 234) безусловно задължава националните юрисдикции (каквато е и Tariefcommissie), чиито решения не подлежат на по-нататъшно атакуване по вътрешното право, да отнасят до Съда всеки въпрос за тълкуване, повдигнат пред тях, силата на преюдициалното заключение, дадено от СЕО по смисъла на чл. 177 (нов чл. 234), може да изпразни това задължение от съдържание и да го лиши от основание;

че именно така стоят нещата, когато поставеният въпрос е материално идентичен с друг, по който вече е дадено преюдициално заключение по аналогичен повод.

... .

Имайки предвид,

че чл. 177 (нов чл. 234) все пак допуска юрисдикция на държава членка, стига да прецени, че това е необходимо, да отпрати отново искане до Съда за преюдициално заключение;

че това произтича от чл. 20 на Устава на Съда, според който производството по даване на преюдициални заключения е законно открито, щом като подобен въпрос е повдигнат от юрисдикция на държава членка...

КОМЕНТАР:

Освен въпроса за обхвата на задължението за запитване на СЕО, което Договорът предписва за определени национални юрисдикции (вж. по-горе № 18), настоящото решение засяга и въпроса за силата на преюдициалните заключения.

Този въпрос възниква по повод ясното разграничаване между относителната и абсолютната сила на отговора на СЕО. В единия случай вече постановено преюдициално заключение ще важи само за юрисдикцията, сезирала СЕО, и само относно спора, повод за запитването. Сезиран отново със същия въпрос, но от друг съд, Съдът на ЕО би следвало да повтори отговора си. В другия случай решението ще се прилага спрямо юрисдикциите, пред които по повод друг спор възниква същият въпрос. Както посочва СЕО, това би лишило от основание и изпразнило от съдържание задължението за отделно обръщане към Съда.

Въпреки факта, че генералният адвокат представя тази алтернатива като сила на пресъдено нещо, трябва да се отбележи, че решението говори не за „силата на решението“, а само за „силата на тълкуването“. Впоследствие СЕО допуска, че може да придаде на преюдициалните си заключения сила на пресъдено нещо (5.03.1986 (Ord.), 69/85, *Wünsche Handelsgesellschaft*, р. 947), но без съмнение силата на пресъдено нещо няма нищо общо с тълкувателните решения в качеството им на продукт на производство, особеностите и предназначението на което са по същество различни.

1. Сила на тълкуването

Трудно би могло да се признае сила на пресъдено нещо в производство „между съдии“ без страни и без състезателен характер съгласно дадената от самия СЕО характеристика на производството за даване на преюдициално заключение (вж. по-горе № 15).

По-нататък ще отбележим, че ако националният съдия на практика е обвързан с отговора, който сам е поискал (3.02.1977, 52/76, *Benedetti*, р. 163, concl. G. Reischl), това задължение няма нищо общо с каквато и да е сила на пресъдено нещо. СЕО решава също, че националният правораздавателен орган разполага с правото да прецени дали намира преюдициалното решение за достатъчно ясно, или счита за необходимо отново да сезира Съда (16.05.1968, 13/67, *Firma Becher*, р. 289) с ново производство за даване на заключение, а не с производство, целящо преразглеждане на силата на пресъдено нещо посредством преразглеждане на решението.

Следователно **трябва да се отхвърли схващането за сила на пресъдено нещо и да се разглежда единствено силата на тълкуването.** Това е и подходът, възприет в разглежданото решение. Ако зависеше от самото решение, тази сила би била идентична със самото него независимо от естеството на тълкувания текст – т.е. никаква. Произтичащо от обективно тълкувателно производство, **тълкуването се инкорпорира в тъл-**

кувания текст и се ползва с неговата сила (17.04.1986, 59/85, *Reed*, р. 1283, concl. C. O. Lenz).

При тези условия националният съдия, включително и този, който се е обърнал към СЕО, разполага с няколко възможности. Той или ще приложи правото на ЕО, така както СЕО го е изтълкувал, или, считайки, че това тълкуване е незадоволително, ще отправи ново запитване. Тогава СЕО ще може или да потвърди даденото от него тълкуване, или да го конкретизира или промени в някоя негова част.

2. Последници от тълкуването във времето

Проблемът за последиците от тълкувателните решения във времето се различава от предходния въпрос. **Тълкуването има за задача единствено да разкрие смисъла, който тълкуваният текст винаги е имал.** Следователно решението, което разкрива истинското му значение, **действа с обратна сила.** Такава е по същество практиката на СЕО, според която тълкуваната разпоредба може и трябва да бъде приложена от националният съдия дори спрямо отношения, възникнали преди тълкувателното решение на СЕО. Това обаче може да стане само доколкото вътрешните правни норми допускат до него да се отнасят споровете във връзка с тълкуваната общностна норма (27.03.1980, 61/79, *Denkavit Italiana*, р. 1205, concl. G. Reischl).

Подобно разрешение разкрива неудобствата на обратното действие. Отчитайки възможните последици, СЕО приема, че може да отнесе приложението на тълкуването към датата на решението, с което е направено тълкуването (8.04.1976, 43/75, *Defrenne*, р. 455, concl. A. Trabucchi).

Подобно ограничение обаче се приема по изключение. Еднообразното прилагане на правото на ЕО предполага, че освен общностният законодател и националният съдия (2.02.1988, 24/86, *Blaizot*, р. 379, concl. G. Slynn), СЕО единствен може да прецени това, и то със самото тълкувателно решение (2.02.1988, 309/85, *Barra*, р. 355, concl. G. Slynn). Последващо искане в този смисъл от страна на националният съдия е недопустимо. Сред обстоятелствата, обосноваващи подобно ограничение, се откроява несигурността за задълженията, произтичащи от правото на ЕО (31.03.1992, C-200/90, *Dansk Denkavit*, I, р. 2217, concl. G. Tesauro – 16.07.1992, C-163/90, *Legros*, I, р. 4625, concl. F. G. Jacobs).

Тълкуване, което произвежда своя ефект от датата на тълкувателното решение, на свой ред поражда затруднения. То не може да бъде приложено спрямо спора, който го предхожда във времето, но който е довел до искането за тълкуване. Поради тази причина СЕО е принуден да реши, че **ограничаването на последиците от тълкуването само занапред не се отнася до случаите, в които административна жалба или съдебно обжалване са били подадени преди тълкувателното решение** (2.02.1988, 24/86, *Blaizot*, горещитирано – 17.05.1990, C-262/88, *Barber*, I, р. 1889, concl. W. van Gerven – 6.10.1993, C-109/91, *Ten Oever*, nep, concl. W. van Gerven).

VII. ДЕЙСТВИЕ – ОСОБЕНОСТИ – САНКЦИИ

21

ДИРЕКТЕН ЕФЕКТ – ПРАВНА ОСНОВА – ПРИЛОЖНО ПОЛЕ

5 февруари 1963 г.

**N. G. Algemene Transport en
Expeditie Onderneming Van Gend en Loos**

срещу

Холандската данъчна администрация

Преюдициално заключение по запитване на Tariefcommissie –
дело 46/62

Rec., 1963, p. 1, concl. K. Roemer

Вж. по-горе реш. № 1.

... .

Имайки предвид,

че целта на Договора за ЕИО, а именно – да се създаде Общ пазар, чието функциониране пряко засяга всички, попадащи под юрисдикцията на Общността, предполага, че този Договор е нещо повече от споразумение, което просто създава взаимни задължения между договарящите се държави;

че това схващане намира потвърждение в преамбюла на Договора, визиращ не само правителствата, но и народите, и се подкрепя по-специално от създаването на институции, овластени със суверенни права, чието упражняване засяга както държавите членки, така и техните граждани;

че наред с това следва да се отбележи и фактът, че гражданите на обединените в Общността държави са призвани с помощта на Европейския парламент и Икономическия и социален комитет да съдействат за функционирането на същата тази Общност;

че според чл. 177 (нов чл. 234) съществуването на Съда на ЕО, чието предназначение е да гарантира еднообразното тълкуване и прилагане на Договора от националните съдилища, също потвърждава, че държавите са признали възможността техни граждани да се позовават на правото на Общността пред тези съдилища;

че от това следва изводът, че Общността представлява нов правен ред в международното право, в полза на който държавите са ограничили суверенните си права, макар и в ограничени сфери, а негови субекти са не само държавите членки, но и техните граждани;

че правото на ЕО, отделно от законодателството на държавите членки, не само налага задължения на индивидите, но е предназначено също да им предоставя и права, които стават част от техния патримониум;

че тези права възникват не само в случаите, когато Договорът изрично ги предоставя, но и в резултат на задължения, които Договорът налага по ясно определен начин както на индивидите, така и на държавите членки или на общностите институции;

че съобразно духа на Договора по отношение на митата и таксите с равностоеен ефект е уместно да се акцентира върху чл. 9 (нов чл. 23), според който Общността се основава на Митнически съюз, който съдържа като основно правило забраната за тези мита и такси; че тази разпоредба присъства в началото на част първа на Договора, определяща „Принципите на Общността“ и намира приложение и допълнително изясняване в чл. 12 (нов чл. 25);

че текстът на чл. 12 обявява ясна и безусловна забрана за държавите членки, изразяваща се в задължение не за действие, а за бездействие;

че това задължение не е придружено с никаква резерва на държава членка за подчиняване на изпълнението му на вътрешноправен акт;

че самото естество на забраната я прави идеално годна да произведе директен ефект между държавите членки и техните правни субекти;

че прилагането на чл. 12 (нов чл. 25) не изисква приемането на вътрешен законодателен акт в държавите членки;

че фактът, че тази разпоредба посочва държавите членки като субекти на задължението за бездействие, не означава, че техните граждани не могат да се ползват от него;

че, от друга страна, аргументите, извлечени от текста на чл. 169 (нов чл. 226) и чл. 170 (нов чл. 227) на Договора и посочени от трите правителства, представили своите съображения в изложенията си пред СЕО, се оказват необосновани;

че всъщност обстоятелството, че в горепосочените текстове Договорът предоставя на Комисията и на държавите членки правото да дадат на съд друга държава членка, която не е изпълнила задълженията си, не лишава частноправните субекти от възможност да се позовават на тези задължения пред национален съд, точно както фактът, че Договорът предоставя на Комисията средства за осигуряване спазването на задълженията, наложени на съответните задължени лица, не изключва възможността в спорове между частноправни субекти пред национален съд те да се позоват на нарушаването на тези задължения;

че ограничаване на защитата срещу неспазване от държавите членки на чл. 12 (нов чл. 25) единствено до производствата, предвидени в чл. 169 (нов чл. 226) и чл. 170 (нов чл. 227), би отменило всяка пряка съдебна защита на индивидуалните права на техните граждани, тъй като позоваването на тези текстове би било безрезултатно, ако трябва да стане едва след изпълнението на даден вътрешен акт, нарушаващ разпоредбите на Договора;

че интересът на лицата от защита на техните права се свързва с истински и ефективен контрол, допълващ този, който чл. 169 (нов чл. 226) и чл. 170 (нов чл. 227) поверяват на Комисията и държавите членки;

че от изложените съображения следва, че според духа и буквата на Договора чл. 12 (нов чл. 25) трябва да се разглежда като норма с директен ефект, която поражда индивидуални права, които всяка национална юрисдикция трябва да защитава...

КОМЕНТАР:

Това решение на Съда, вече неколккратно споменавано, дължи особената си известност на факта, че с него Съдът се произнася по една от основните характеристики на Общностното право. Давайки положителен отговор на двойния въпрос, поставен от холандския съдия, а именно – дали Общностното право допуска директен ефект, на който лицата биха могли да се позоват, и дали отделно лице може да се позове на това право пред национален съд срещу държавата, чийто гражданин е, **Съдът формулира принцип с решаващо значение за правната интеграция в ЕО.**

Освен чл. 189 (нов чл. 249), ал. 2, според който регламентът „е директно приложим във всички държави членки“, ДЕО не установява формално принципа за директния ефект или за непосредствената приложимост. Поради това този принцип е трябвало да бъде формулиран и доказан посредством условията за прилагането му. На практика на СЕО се пада задачата дело подир дело да очертае неговото приложно поле.

1. Основа на директния ефект

Основанията за директен ефект на Общностното право, както посочва разглежданото решение, могат да се търсят в самата идея за Общ пазар и последиците от него. Всъщност изграждането на Общ пазар не предполага само осъществяването на определена рамка, установена от държавите членки посредством международен договор, уреждащ единствено насрещните им задължения, а означава преди всичко, че така очертаната рамка действа; че тя е свидетелство за нов тип икономически отношения в пълния смисъл на думата; че създава нова обстановка, в която отделните лица могат да възникват, да влизат в договорни отношения помежду си и да действат в съответствие със неговата собствена логика. Следователно, за да функционира Общият пазар, е необходимо на тези лица да се гледа като на преки адресати на общностните правни норми, или поне на повечето от тях, и тези лица да разполагат с гаранции и защита на правата, произтичащи от тези норми. Съдът прави този извод по изключително ясен и несъмнен начин.

Можело е да се очаква, че държавите членки ще вземат участие в дебата, и дори е странно, че само три от тях са направили това, акцентирайки върху последиците от признаването на такава обективна пряка приложимост. Те напразно са вярвали, че ще успеят да почерпят аргументи от производствата по чл. 169 (нов чл. 226) и чл. 170 (нов чл. 227) от Договора (вж. по-долу № 24 и 25), тъй като това са правни способности за стимулиране на държавите членки да изпълняват своите задълже-

ния, които „не осигуряват пряка съдебна защита на индивидуалните права на техните граждани“. По-късно, доизяснявайки тази особеност, СЕО ще посочи, че „действията на даден частноправен субект имат за цел защитата на личните права в определени случаи, докато намесата на институциите на общностите цели всеобщото и еднообразно съблюдаване на общностния правен ред“ и че „гаранциите, дадени на частноправните субекти по силата на договорния механизъм с оглед защитата на техните индивидуални права и на предоставените на общностните институции правомощия по отношение на изпълнението от страна на държавите членки на техните задължения, имат различни обект, цел и последици“ (3.04.1968, 28/67, *Firma Molkerei Zentrale*, р. 211, concl. J. Gand – 10.03.1983, 172/82, *Synd. Nat. des fabricants raffineurs d'huile de graissage*, р. 555, concl. S. Rozès).

В този си вид обаче анализът на СЕО не довежда до цялостното дефиниране на принципа. Всъщност, ако правото на ЕО поражда за частноправните субекти права и задължения, годни за защита пред правораздавателните органи в държавите членки, това, както посочва тук СЕО, съвсем не се дължи на факта, че Общностното право е правопорядък, независим от вътрешните законодателства на държавите членки, а по-скоро, както СЕО ще изтъкне по-нататък, защото този самостоятелен правен ред „се е интегрирал в правните системи на страните членки от момента на влизане в сила на Договора“ и поради това „той е задължителен за техните юрисдикции“ (15.07.1964, 6/64, *Costa c/ ENEL*, р. 1143, concl. M. Lagrange.). Така принципът на интеграцията допълва този на непосредствената приложимост.

2. Приложно поле

Потвърждаването на този принцип не води до признаването на директен ефект на всяка общностна разпоредба, по която правните субекти да могат да искат защита пред националните съдилища, задължавайки ги да я приложат. В тази връзка е необходимо да се направи разграничение между различните категории норми – от самия Договор до други актове с договорен характер (вж. по-горе № 4).

А. Първо, когато става дума за Римския договор, директният ефект на една или друга от неговите норми бе поставен от СЕО в зависимост от условия, по които настоящото решение дава две указания от общ характер.

Директен ефект имат не само разпоредбите, чрез които самият Договор предоставя определени права или задължения, но също и разпоредбите, чрез които Договорът налага по определен начин задължения както на частноправните субекти, така и на държавите членки и на институциите. По-конкретно **норма с директен ефект ще бъде всяка норма, която е достатъчно ясна както по форма, така и по същество, за да може от нея директно да се черпят правни последици и да бъде изпълнена.**

Така текстовете на Договора, съдържащи забрани или ограничения, се разглеждат като задължение за бездействие, което е ясно определено и подлежащо на изпълнение, без да зависи нито от вътрешноправен акт, нито от акт на институциите на ЕО.

Освен чл. 85 (нов чл. 81) и чл. 86 (нов чл. 82), приложими по отношение на предприятията, това се отнася и за:

- чл. 7 (отменен с ДА), ал. 1 – 28.06.1978, 1/78, *Kenny*;
- чл. 9 (нов чл. 23) – 8.11.1979, 251/78, *Denkavit Füttermittel*, р. 3369;
- чл. 9 (нов чл. 23) и чл. 13 (отменен с ДА) §2, разглеждани заедно – 17.12.1970, 33/70, *Sté S.A.C.E.*, р. 1213;
- чл. 9 (нов чл. 23) и чл. 16 (отменен с ДА), разглеждани заедно – 26.10.1971, 18/71, *Eunomia di Porro*, р. 811;
- чл. 12 (нов чл. 25) – вж. настоящото решение;
- чл. 13 (отменен с ДА), §2 – 5.02.1976, 87/75, *Bresciani*, р. 129; 27.03.1980, 61/79, *Denkavit Italiana*, р. 1205;
- чл.30 (нов чл. 28) – 22.03.1977, 74/76, *Ianelli et Volpi*, р. 557; 29.11.1978, 83/78, *Pigs marketing Board*, р. 2347; 8.11.1979, 251/78, *Denkavit Füttermittel*, горещитирано;
- чл. 31 (отменен с ДА) – 19.12.1968, 13/68, *Salgoil*, р. 661;
- чл. 32 (отменен с ДА), ал. 1 – *Salgoil*, горещитирано;
- чл. 34 (нов чл. 29) – *Pigs marketing Board*, горещитирано;
- чл. 37 (нов чл. 31), §1 – 3.02.1976, 59/75, *Manghera*, р. 91;
- чл. 37 (нов чл. 31), §2 – 15.07.1964, 6/64, *Costa c/ ENEL*, р. 1141;
- чл. 48 (нов чл. 39) – 4.12.1974, 41/74, *Van Duyn*, р. 1337;
- чл. 52 (нов чл. 43) – 21.06.1974, 2/74, *Reyners*, р. 631; 28.04.1977, 71/76, *Thieffry*, р. 765; 28.06.1977, 11/77, *Hugh Patrick*, р. 1199;
- чл. 53 (отменен с ДА) – *Costa c/ ENEL*, горещитирано;
- чл. 59 (нов чл. 49) – *Thieffry*, горещитирано; 18.01.1979, 110/78, *Van Wesemael*, р. 35;
- чл. 60 (нов чл. 50), ал. 3 – 3.12.1974, 33/74, *van Binsbergen*, р. 1299; 12.12.1974, 36/74, *Walrave*, р. 1405;
- чл. 95 (нов чл. 90), ал. 1 – 16.06.1966, 57/65, *Lütticke*, р. 294;
- чл. 95 (нов чл. 90), ал. 2 – 4.04.1968, 27/67, *Fink Frucht*, р. 327;
- чл. 119 (нов чл. 141) – 8.04.1976, 43/75, *Defrenne*, р. 455; 15.06.1978, 149/77, *Defrenne*, р. 1365; 4.02.1988, 157/86, *Murphy*, р. 673;

Това се отнася и за разпоредбите, определящи държавите членки като носители на задължения (16.06.1966, 57/65, *Lütticke*, горещитирано), но и за разпоредбите, предвиждащи приемането на директиви или даващи на държавите членки определени срокове, в случаите когато преходният период е изтекъл, доколкото се налага заради по-важни условия за целесъобразност (8.04.1976, 43/75, *Defrenne*, горещитирано).

За сметка на това СЕО не признава директен ефект на разпоредби, които предписват задължение, приложимо само в отношенията между Общността и държавите членки, или задължение за действие, чието изпъл-

нение или последици не зависят от каквато и да е намеса на институциите на ЕО и оставят на задължената държава членка определена свобода на преценка или пък задължение, чието изпълнение е подчинено на особена процедура.

Такъв е случаят на членове:

- чл. 32 (отменен с ДА), ал. 2 – чл. 33, §1 и 2, ал.1: *Salgoil*, горещитирано;
- чл. 59 (нов чл. 49) и чл. 60 (нов чл. 50) (в областта на транспорта); 22.05.1985, 13/83, *Parlement*, р. 1513;
- чл. 67 (отменен с ДА), §1 – 11.11.1981, 203/80, *Casati*, р. 2595;
- чл. 71 (отменен с ДА) – *Casati*, горещитирано;
- чл. 90 (нов чл. 86), §2 – 14.12.1971, 43/71, *Hein*, р. 729;
- чл. 92 (нов чл. 87) – 19.06.1973, 77/72, *Capolongo*, р. 611; 22.03.1977, 78/76, *Steinike*, р. 595;
- чл. 92 (във връзка с чл. 93, §2 и 94) – *Steinike*, горещитирано;
- чл. 93 (нов чл. 88), §1 и 2 – *Costa c/ ENEL*, горещитирано;
- чл. 97 (отменен с ДА) – *Fink Frucht*, горещитирано;
- чл. 102 (нов чл. 97) – *Costa c/ ENEL*, горещитирано;
- чл. 107 (нов чл. 108) – 24.10.1977, 9/72, *Schlüter*, р. 1135;
- чл. 117 (нов чл. 136) и чл. 118 (нов чл. 137), ал. 2 – 29.09.1987, 126/86, *Zaera*, р. 3697.

Б. Що се отнася до *актовете на институциите*, директният ефект на техните норми зависи от характера им. Условието за това практиката на СЕО определя за всеки конкретен вид поотделно.

В. Същото се отнася и за договорните *актове* (вж. по-горе № 4).

22 ДИРЕКТЕН ЕФЕКТ – ПОСЛЕДИЦИ

19 декември 1968 г.

Sté Salgoil

срещу

Министерство на външната търговия на Република Италия

Преюдициално заключение по запитване на

Cour d'appel de Rome – дело 13/68

Rec., 1968, p. 661, concl. J. Gand

...
III. По втория въпрос

Имайки предвид,

че с втория си въпрос Римският апелативен съд иска от Съда на ЕО да изясни същността на правната защита, която се дължи на даден частноправен субект спрямо държавата, т.е. да изясни дали въпросните норми осигуряват пряка и непосредствена защита на частноправния интерес, изключваща всяка дискреционна власт на държавата в качеството ѝ на публична администрация да засегне този интерес, и дали, обратното, във връзка по-специално с разпоредбите на чл. 36 (нов чл. 30), чл. 224 (нов чл. 297) и чл. 226 (отменен с ДА) от Договора разглежданите норми не целят единствено защитата на публичния интерес на държавите членки в рамките на Общността и дали тяхната изначална цел е да осигурят съответствието на административната им дейност с тези интереси, така че да трябва да се признае, че, от една страна, всяка държава членка запазва по отношение на своите граждани правото да въвежда ограничения на вноса и, от друга, че във връзка с публичния интерес на държавата, а не с частноправния интерес на лицата въпросните разпоредби на Договора визират единствено законосъобразното осъществяване на това правомощие, а не неговото съществуване;

че този втори въпрос може да се постави само в случай, че първият получи положителен отговор (този въпрос засяга директния ефект на чл. 30, 31, 32, ал. 1 и 2, второ изречение и чл. 33, §1 и 2, ал. 1 – вж. коментара по предходното решение), и следва да се разглежда единствено от гледна точка на разпоредбите, които имат непосредствен ефект.

1. Относно компетентността на СЕО

Имайки предвид,

че в качеството си на главен ответник италианското министерство на външната търговия твърди, че настоящият въпрос е недопустим;

че искайки от Съда „да изясни същността“ на правната защита, която евентуално се дължи на частните лица, Римският апелативен съд повдига въпрос за тълкуване на вътрешното право;

че това твърдение не може да бъде подкрепено, понеже настоящият въпрос е свързан с тълкуването на правото на ЕО;

че той допълва първия, тъй като цели изясняването на естеството и обсега на действие на разглежданите разпоредби.

2. По същността

Имайки предвид,

че от основните принципи и цели на Договора произтича, че разпоредбите на чл. 31 (отменен с ДА) и чл. 32, ал. 1 (отменен с ДА) са проникнали във вътрешния правен ред и са директно приложими в него;

че сложността на даден вътрешен проблем в държава членка не може да повлияе върху правната природа на директно приложима общностна норма, още повече че общностните норми трябва да се прилагат с еднаква сила във всички държави членки;

че разпоредбите на чл. 31 (отменен с ДА) и чл. 32 (отменен с ДА) задължават властите и по-конкретно компетентните правораздавателни органи на държавите членки да защитават интересите на попадащите под юрисдикцията на Общността субекти, засегнати от възможни нарушения на споменатите разпоредби, като им осигуряват пряка и непосредствена защита на техните интереси, независимо какво е съотношението във вътрешното право между тези интереси и публичния интерес, визиран във въпроса;

че националният правен ред определя кой е компетентният правораздавателен орган, който да осигури тази защита, и как да бъде квалифицирано така защитеното правно положение на лицето;

че от текстовете на чл. 36 (нов чл. 30), чл. 224 (нов чл. 297) и чл. 226 (отменен с ДА) от Договора не могат да се извлекат аргументи в обратния смисъл;

че ако тези разпоредби действително придават особено значение на интересите на държавите членки, то трябва да се има предвид, че те визират особени хипотези, които са ограничени и не позволяват разширително тълкуване;

че на настоящия въпрос следва да се отговори, че доколкото въпросните норми предоставят на лицата права, които националните правораздавателни органи са длъжни да защитават, определянето на компетентния орган и за тази цел – определянето на тези права съобразно вътрешноправни критерии, става според правния ред на всяка държава членка.

КОМЕНТАР:

Съдът на ЕО извежда логично заключение от формулирания от него принцип, като решава, че разпоредбите, на които признава директния ефект, пораждат за лицата индивидуални права, които националните правораздавателни органи са длъжни да защитават. Съдът не надценява значението на това заключение, когато заявява (вж. предходното решение), че **заинтересоваността на частноправните субекти от защитата на техните права ще доведе до ефективен контрол, допълващ този, осъществяван според Договора от Комисията и държавите членки**. Съдът обаче разчита на това, че националните правораздавателни органи ще положат усилия да наме-

рят разрешение на затрудненията, които подобна заинтересованост би предизвикала във вътрешния правен ред. Проследяването на съдебната практика показва, че възникват няколко типа затруднения. Настоящото решение е типична илюстрация за това.

1. Един вид затруднения възникват от значителното увеличение на броя на делата, заведени пред националните съдилища. Най-забележителният пример за това се отнася до признаването на директен ефект на чл. 95 (нов чл. 90), ал. 1 (16.06.1966, 57/65, *Lütticke*, р. 293, concl. J. Gand). Сред възраженията, които Федералният финансов съд на ФРГ изтъква пред Съда на ЕО при повторното сезиране, се откроява това, че немските данъчни власти нямат законово задължение чрез многобройни изолирани решения да заместват актове на данъчното законодателство, които не са били приети. Съдът на ЕО трябваше да отхвърли това възражение с мотиви, които изясняват и затвърждават същността и значението на директния ефект: „От основните принципи и цели на Договора следва, че, доколкото произтича от самата им природа, тези разпоредби (установените в Договора правни норми), стават част от вътрешния правен ред без посредничеството на каквато и да било вътрешна санкция. Спецификата на проблемите в дадена държава членка не може да повлияе върху правната природа на директно приложима разпоредба на правото на ЕО, още повече че общностните норми трябва да се прилагат с еднаква сила във всички държави членки“ (3.04.1968, 28/67, *Firma Molkerei-Zentrale Westfalen*, р. 211, concl. J. Gand).

2. Възпроизвеждайки буквално последното изречение, настоящото решение разкрива втора група затруднения, произтичащи от вътрешното разпределение на компетенциите между националните правораздавателни органи, и по-конкретно, какъвто е случаят с Италия, от разпределение на административно и съдебно правораздаване, и почива на разграничението между различните субективни права и законни интереси на лицата. Предупреден за вмешателството, в което може да бъде обвинен по повод произнасянето му по това разграничение, СЕО, след като премахва прилагателното „индивидуални“ от правата, които норми с директен ефект пораждат, се съгласява (както вече отбелязахме), че „определянето на компетентния орган и квалификацията на тези права съобразно вътрешноправни критерии става според правния ред на всяка държава членка“.

Приемайки този подход, настоящото решение разкрива явно вътрешно противоречие. Ако на практика всяка държава членка разполага с правото да определя компетентния правораздавателен орган, подобно определяне във връзка с правата, подлежащи на защита на основата на норма от Договора, не би могло да произтича от квалификация „съобразно вътрешноправни критерии“.

В по-новата си практика СЕО продължава да поддържа възгледа, че няма право да се намесва в разрешаването на проблеми относно вътрешната съдебната компетентност, които могат да възникнат поради квалифициране-

то по един или друг начин на определени вътрешноправни положения. На тази основа юриспруденцията приема, че когато подобна квалификация засяга правото на ЕО, СЕО може да укаже на националния съдия тези общностни норми, които биха могли да способстват за разрешаването на проблема за компетентността (9.07.1985, 179/84, *Bozetti*, р. 2301, concl. M. Darmon).

3. Включването на директния ефект във вътрешноправната рамка на свой ред поражда определени трудности. При отсъствието на съответни общностни разпоредби националните правораздавателни органи могат да използват единствено вътрешноправните средства за защита на права, произтичащи от правото на ЕО.

Разглеждано първоначално като възможност за по-голяма ефективност на тази защита (4.04.1968, 34/67, *Firma Gebrüder Luck*, р. 360, concl. K. Roemer), това решение на въпроса впоследствие се превръща по-скоро в проблем (8.04.1976, 43/75, *Defrenne*, р. 466, concl. A. Trabucchi), например когато става въпрос за просрочването на права, което по силата на вътрешното право може да бъде противопоставено на действията на частноправните субекти, насочени срещу несъвместими с правото на ЕО вътрешни мерки или срещу техните последици (16.12.1976, 33/76, *Rewe Zentralfinanz*, р. 1989, concl. J. р. Warner).

Стремейки се да установи, че процедурните възможности за съдебни действия не могат да бъдат по-неблагоприятни от тези за сходни иски от вътрешноправен характер, СЕО успява само да ограничи последиците от положението, в което сам той е поставил националните институции.

В същия контекст и ръководен от същата загриженост, Съдът решава впоследствие, че „цялостното действие на правото на ЕО би било ограничено, ако вътрешноправна разпоредба е в състояние да възпрепятства съдията, сезиран със спор, чието уреждане се регламентира от това право, да постанови привременни мерки с цел гарантиране изпълнението на съдебното решение, което предстои да бъде издадено“, и че „съдията, който при тези обстоятелства определя привременните мерки, стига да не влиза в противоречие с вътрешното право, е длъжен да не прилага тази разпоредба“ (19.06.1990, C-213/89, *Factortame*, I, р. 2434, concl. G. Tesauero).

Принципният проблем обаче остава неразрешен. Това проличава и от формулировките на решението Франкович (19.11.1991, C-6/90, I, р. 5359, concl. J. Mischo), където се казва, че „...при липса на общностни разпоредби определянето на компетентните правораздавателни органи и регламентирането на процесуалния ред за водене на дела, целящи пълната защита на правата, които лицата черпят от правото на ЕО, става според правния ред на всяка държава членка...“

Това решение потвърждава правилото, че приложимите процедури не могат да бъдат по-неблагоприятни от тези за сходни дела по вътрешноправни материали, а още по-малко могат да бъдат уредени по начин, който прави получаването на обезщетение изключително трудно или практически невъзможно.

23

ПРИМАТ – ОСОБЕНОСТИ – ПОСЛЕДИЦИ

15 юли 1964 г.

Costa**срещу****E. N. E. L.**

Преюдициално заключение по запитване на

Giudice conciliatore de Milan – дело 6/64

Rec., 1964, p. 1141, concl. M. Lagrange

...

*Аргумент от липсата на необходимост от тълкуване**Имайки предвид,**че за разлика от обикновените международни договори Договорът за създаване на ЕИО установява самостоятелен правен ред, интегриран в правната система на държавите членки от момента на влизане в сила на Договора, който националните правораздавателни органи са длъжни да прилагат;**че създавайки Общност с неограничен срок на съществуване, със собствени правомощия, юридически персоналитет, собствена дееспособност и право да бъде представлявана в международен план и по-конкретно с реални правомощия, произтичащи от ограничаването на суверенитета или прехвърлянето върху Общността на определени правомощия от държавите членки, те ограничават, макар и в ограничени сфери, суверенните си права и така създават една система от правни норми, обвързващи както тях самите, така и техните граждани;**че създавайки Общност с неограничен срок на съществуване, със собствени правомощия, юридически персоналитет, собствена дееспособност и право да бъде представлявана в международен план и по-конкретно с реални правомощия, произтичащи от ограничаването на суверенитета или прехвърлянето върху Общността на определени правомощия от държавите членки, те ограничават, макар и в ограничени сфери, суверенните си права и така създават една система от правни норми, обвързващи както тях самите, така и техните граждани;**че включването в правото на всяка държава членка на разпоредби, произтичащи от общностен източник и по-общо – от буквата и духа на Договора, довежда до невъзможност държавите членки да предоставят на едностранна и последваща тяхна мярка предимство пред правопорядъка, който те самите са приели на реципрочна основа;**че правната сила на общностните норми не може да варира в отделните държави в зависимост от последващи вътрешни закони, без така да се застраши постигането на целите на Договора, посочени в чл. 5 (нов чл. 10), ал. 2, или да се осъществи дискриминация, забранена по чл. 7 [отменен, сега забраната е по чл. 13 – бел. ред.];*

че задълженията, произтичащи от Договора за ЕИО, не биха били безусловни, а само евентуални, ако могат да бъдат поставени под въпрос от бъдещи законодателни мерки на подписалите го страни;

че правото на държавите на едностранни действия се признава само по силата на конкретни и специални клаузи (напр. чл. 15, чл. 93, §3, чл. 223–225);

че, от друга страна, позволенията на държавите членки на Договора са предмет на разрешителна процедура (напр. чл. 8, §4, чл. 17, §4, чл. 25, чл. 26, чл. 73, чл. 93, §2, т. 3 и чл. 226), която би била безпредметна, ако държавите членки можеха чрез обикновен закон да избегнат изпълнението на задълженията по Договора;

че приматът на правото на ЕО се потвърждава от чл. 189 (нов чл. 249), според който регламентът е „задължителен“ и „пряко приложим във всички държави членки“;

че тази разпоредба, по която няма никакви резерви, би била безсмислена, ако една държава можеше едностранно да я обезсили чрез вътрешни законодателни мерки, които да имат предимство пред общностните норми;

че от изложените съображения следва, че **поради своя специфичен и оригинален характер обективното право, произтичащо от Договора, не може да бъде отменено от вътрешноправни разпоредби, независимо от вида им, без така да се лиши от общностния си характер и без да се постави под въпрос правна основа на самата Общност;**

че прехвърлянето на договорни права и задължения от вътрешната правна система на държавите членки върху тази на Общността окончателно ограничава суверенните им права и те не могат впоследствие да се позовават на едностранни мерки, несъвместими с идеята за Общността...

КОМЕНТАР:

Това е едно от най-известните решения в практиката на Съда, тъй като потвърждава „предимството“ или с други думи примата на правото на ЕО пред това на държавите членки. Въпреки че това е била една от идеите на инициаторите на европейската интеграция, приматът не е изрично споменат в разпоредбите на Договорите. Идеята за предимството на Общностното право пред вътрешното е плод на „федералния подход“. По своя характер обаче този подход е по-скоро политически, отколкото правен и поражда не само надежди, но и съпротива.

СЕО също разглежда този въпрос от друг ъгъл и не изхожда от постулати. Той привежда толкова ясни аргументи и прилага така последователен подход, че заключението се налага като очевидна необходимост.

Когато трябва да се решава стълкновение между норми, технически възможни са два метода. Първият би бил нормите да се сравняват с помощта на тъждествени или поне аналогични категории. Разбира се, най-често прилагат този подход националните правораздавателни органи, които са приковани към националния си правен ред и за които директният ефект на правото на ЕО, вариращ в различните разпоредби, води до много случаи на двустранни стълкновения.

Вторият метод пък разчита на цялостен подход, който разглежда самостоятелно националните правни системи и общностния правен ред и утвърждава върховенството му над тях. Подобно решение нямаше да бъде проблем, ако можеше да се извлече от някаква устройствена или институционална йерархия, каквато обаче не съществува. Ето защо СЕО предпочита да се опре на цялостна по своя характер концепция, която произтича от самата логика на общностния правен ред.

1. Вътрешноправно измерение на проблема

Във вътрешен план въпросът за върховенството на правото на Общността пряко или косвено се поставя във връзка с конституционособразност, от една страна, и законоособразност, от друга страна.

Въпросът за съответствието с конституцията се разглежда на две нива. Това са най-напред самите Договори или техните изменения, които са били обсъждани по различни поводи в държави членки, притежаващи система за конституционен контрол. На второ място става въпрос за конституционността на Производното право, обсъждано най-вече във връзка със зачитането на основните права на човека.

Законоособразността е другият аспект на проблема за конфликта във вътрешен план между Общностно право и национално право. Противоречието с по-стари законодателни актове изглежда е разрешено без особени затруднения. Не така обаче стои въпросът с последващите закони. В Белгия проблемът бива лесно решен в полза на върховенството на правото на ЕО. В други държави членки той слага началото на спорни съдебни практики, които постепенно се нормализират на основата на юриспруденцията на Съда на ЕО.

Липсата на единство и наличието на трудности се усещат както в начина на поставяне на проблема, така и в начина за разрешаването му. Възможни са два случая: използване на традиционните методи за намаляване на противоречията между класическото международно и вътрешното право, което може да доведе до противоречиви заключения, или прилагането на критерии, присъщи на всяка местна система, което може да носи отпечатъка на географската относителност. И двата метода са еднакво неподходящи да предложат решение, отговарящо на спецификата на правото на ЕО. Положението става още по-сложно, тъй като тези методи не позволяват на националния съд, прилагащ правото на ЕО в обхванатите материи, поради самия факт на директния ефект да се освободи от влиянието, което оказват върху него принципите на вътрешния правен ред наред с възможното участие на законодателната или изпълнителната власт в развитието на това право. Изходът следователно може да се търси в някакъв цялостен подход, който произтича от самата логика на правния ред на Общността и единствено от нея.

2. Разрешението на СЕО, произтичащо от логиката на общностния правен ред

Най-авторитетните представители на доктрината отчитат в една или друга степен необходимостта от подобно цялостно решение. В своите заключения генералните адвокати недвусмислено посочват, че именно на СЕО се пада да намери разрешение.

Отправната точка за това може да се открие в идеята за Общ пазар като цел на интеграционния процес. Формулирана с правни термини, тя намира израз в собствен правен ред, спрямо който важат изискванията на този процес: единство, еднообразност, ефективност. Съдът е намерил основания за директната приложимост именно в тази доктрина (вж. по-горе № 21). На същата основа и включвайки в анализа интегрирането на правото на ЕО в правните системи на държавите членки, СЕО обосновава и върховенството му.

В духа и смисъла на решението *Van Gend en Loos* Съдът трупва отделни указания, за да разкрие дълбоката им обвързаност и да докаже, че юридическата основа на Общността предполага не само безусловно включване на Общностното право във вътрешния правен ред, но и това „изпълнителната му сила“ навсякъде да е еднаква, т.е. правото на Общността да има предимство пред всяка национална разпоредба, независимо от характера ѝ, която пречи на приложението му или дори променя еднообразното му действие.

СЕО повече няма да се отклони от така формулирания принцип. За да покаже, че е намерено универсално средство за разрешаване на противоречия, той сам прилага този принцип както относно съответствието с конституцията, така и относно законосъобразността.

По въпроса за конституционността показателни са решенията по дела 9/65 (22.06.1965, *Acciaierie San Michele*, р. 35) и 11/70 (вж. по-горе № 8). В решението по второто дело, след като възпроизвежда буквално част от мотивите си по настоящото решение, СЕО посочва, че „позоваването на противоречие с конституционни принципи или на основните права, провъзгласени в конституцията на дадена държава членка, не засяга валидността или действието на общностен акт на територията на тази държава“. Гаранции за тези права следва да се търсят в самото право на Общността.

Трайна практика на СЕО е да отказва да приема аргументи, свързани с конституционното устройство на държавите членки, затруднения при функционирането им и най-общо – разпоредби, практики или положения от техния вътрешен правен ред като оправдание за неизпълнението на задълженията им (вж. по-долу № 25).

Що се отнася до противоречията между правото на Общността и последващото законодателство, принципът за разрешаването им ще бъде потвърден, а приложното му поле разширено от Договора и по отношение на регламентите (14.12.1971, 43/71, *Politi*, р. 1030, concl. A. Dutheillet de Lamothé – 7.03.1972, 84/71, *Marimex*, р. 89, concl. K. Roemer).

Затвърдено като продължение на директния ефект, върховенството е негово необходимо допълнение във вътрешен план. Както вече беше споменато, държавата членка, чието право не съответства на общностните разпоредби, може да изпадне в положение, което се санкционира с производство по установяване на неизпълнение на Договорите. Ако обаче директният ефект предоставя на частноправните субекти възможност за ефективни действия в защита на техните права (както това е посочено от Съда в решението *Van Gend en Loos*), **върховенството позволява на националния съд, към който са се обърнали тези лица, да преодолее пречките, породени от националното му право.** Негова задача е да разрешава противоречията, а не постоянно да отхвърля националните разпоредби дори когато те се окажат съвместими с Общностното право (13.02.1969, 14/68, *Walt Wilhelm*, р. 1, concl. K. Roemer).

Обединявайки всички тези аргументи в едно заключение, което има принципно значение поради неговата яснота и категоричност на твърденията, СЕО решава, че *„националният съдия, натоварен в рамките на своята компетентност с приложението на разпоредбите на правото на ЕО, е длъжен да осигурява цялостното им действие. При нужда и по собствено решение той може да остави неприложена всяка вътрешна норма (дори последваща), която противоречи на общностните норми, без да се налага да иска или да чака предварителното ѝ отстраняване чрез законодателни или всякакви други конституционни средства“* (9.03.1978, 106/77, *Simmenthal*, р. 629, concl. G. Reischl – пост. практика: 4.02.1988, 157/86, *Murphy*, р. 673, concl. C. O. Lenz – 4.06.1992, C-13/91, *Debus*, I, р. 3617, concl. W. van Gerven).

Несъвместимостта на вътрешен законодателен акт с правото на ЕО съвсем естествено прави несъвместимо и наказанието, постановено на негова основа (10.02.1982, 21/81, *Bout*, р. 381, concl. G. Reischl).

VIII. НАРУШЕНИЕ НА УЧРЕДИТЕЛНИТЕ ДОГОВОРИ ОТ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ

24

ПРОИЗВОДСТВО ПО ЧЛ. 169 И 170 ДЕИО
(НОВ ЧЛ. 226 И 227 ДЕО) И ЧЛ. 141 И 142 ДЕОАЕ

19 декември 1961 г.

Комисията на ЕИО
срещу
Правителството на Република Италия – дело 7/61

Rec., 1961, p. 633, concl. M. Lagrange

...

А. Относно предмета на иска

Имайки предвид,

че след кореспонденция между страните след 1 март 1961 г., депозирана в секретариата на Съда на ЕО на 18 ноември 1961 г., италианското правителство най-накрая се съобразява със становището на Комисията и считано от 1 юли 1961 г. въвежда режим на минимални цени за някои от разглежданите стоки, като възстановява пълната свобода на вноса за останалите;

че СЕО е този, който преценява дали заключенията по иска не са станали безпредметни към момента, което да обезсмисли постановяването на решение;

че по смисъла на чл. 171 (нов чл. 228) от Договора целта на иска е Съдът да установи, че държава членка не е изпълнила свое задължение, произтичащо от Договора;

че СЕО трябва да установи дали е налице неизпълнение на задължение, без да е необходимо да проучва дали след внасянето на иска въпросната държава членка е предприела нужните мерки за прекратяване на нарушението;

че според чл. 169 (нов чл. 226), ал. 2 Комисията има право да сезира СЕО само ако съответната държава не се съобрази с мнението ѝ в рамките на срока, определен от самата нея; срок, който позволява на държавата да се съобрази с разпоредбите на Договора;

че, от друга страна, ако държавата-членка не се съобрази с това мнение в рамките на предвидения срок, Комисията има пълното право да се обърне към Съда, който да се произнесе относно неизпълнението на задължения, произтичащи от Договора;

че въпреки факта, че италианското правителство накрая изпълнява задълженията си, но след изтичането на горепосочения срок в дадения случай Ко-

мисията си запазва правен интерес да търси отсъждане относно това дали е имало неизпълнение на задължение...

Б. Относно допустимостта на иска

Имайки предвид, че са изложени три основания за отхвърляне на иска:

а) Имайки предвид, че първото се свързва с твърдението, че писмото на Комисията от 21 декември 1960 г. не представлява мотивирано становище по смисъла на чл. 169 (нов чл. 226) от Договора, тъй като не преценява дали са уместни съображенията на италианското правителство относно съществуването и сериозността на кризата на пазара за свинско месо и необходимостта от временни мерки за преодоляването ѝ;

че визираното в чл. 169 (нов чл. 226) становище следва да се разглежда като мотивирано от правна гледна точка, когато то съдържа, както е в дадения случай, последователно изложение на причините, поради които Комисията смята, че съответната държава членка не е изпълнила свое задължение, произтичащо от Договора;

че въпреки че не е съставено в надлежната форма, писмото от 21 декември 1960 г. отговаря на това изискване.

б) Имайки предвид, на второ място, че ответникът твърди, че е налице противоречие между позицията на Комисията към момента на мотивираното становище от 21 декември 1960 г., когато тя счита, че е в състояние да направи преценка на ситуацията и да излезе с обосновано мнение, и позицията ѝ към момента на нейния отговор от 10 март 1961 г. на молбата за прилагане на защитни мерки, когато потвърждава необходимостта от сведения за постановяване на решение;

че иск, основан на чл. 226 (отменен с ДА) от Договора, изисква едновременно проучване и преценка на фактите, последвано от решение и дори от започването на определено производство;

че в замяна на това чл. 169 (нов чл. 226), ал. 1 е приложим винаги, когато Комисията прецени – с право или не, – че държава членка не е изпълнила свое задължение, произтичащо от Договора;

че не би могло да се говори за каквото и да е противоречие между позицията на Комисията към момента на формулиране на мотивираното становище и тази към момента на отговора на молбата за прилагане на защитни мерки.

в) Имайки предвид, на трето място, че ответникът твърди, че искът по чл. 169 (нов чл. 226), ал. 2 е допустим само в случай, че съответната държава не се е съобразила с мотивираното становище на Комисията, и счита, че на практика се е съобразил със становището, обръщайки се към Комисията на 5 януари 1961 г., преди изтичането на предвидения срок, с молба по чл. 226 за прилагане на защитни мерки;

че за да се съобрази с мотивираното становище, италианското правителство би следвало да започне своевременно необходимите действия за премахването на суспензивните мерки, противоречащи на чл. 31 (отменен с ДА);

че представянето на молба за прилагане на защитни мерки има съвсем друго предназначение...

КОМЕНТАР:

Това е решението на СЕО по първото приложение на производството по чл. 169 (нов чл. 226) ДЕИО за установяване на неизпълнение на задължение от страна на държава членка. За разлика от Парижкия договор, който предоставя на общностната администрация правото сама да констатира факта на неизпълнение, а на засегнатата държава остава да прецени дали да обжалва пред СЕО съответното решение, Римските договори оправомощават СЕО да определя дали е налице неизпълнение.

Процедурата може да бъде иницирана както от Комисията (по чл. 169 ДЕИО (нов чл. 226 ДЕО) и чл. 141 от ДЕОАЕ), така и от държава членка (чл. 170 ДЕИО (нов чл. 227 ДЕО) и чл. 142 ДЕОАЕ). Втората хипотеза е много по-рядко срещана – в практиката има само едно такова производство, стигнало чак до съдебната фаза (4.10.1979, 141/78, *France c/ Royaume Uni*, р. 2923, concl. G. Reischl). Ако Съдът установи, че съответната държава членка действително не е изпълнила свое задължение, тя е длъжна да предприеме необходимите мерки, за да се съобрази с решението на Съда (чл. 171 ДЕИО (нов чл. 228 ДЕО) и чл. 143 ДЕОАЕ).

Тази процедура се състои от две последователни фази – административна (или досъдебна), и съдебна.

1. Предварителна административна фаза

Предварителната административна фаза се изразява по същество в разследване, осъществено от Комисията, и обхваща няколко етапа.

А. Както вече беше посочено, *инициативата* принадлежи на Комисията или на държава членка. Във втория случай държавата членка отнася въпроса пред Комисията, която трябва да осъществи административното проучване (чл. 170, ал. 2 ДЕИО (нов чл. 227 ДЕО) и чл. 142 ДЕОАЕ).

Употребата на израза „счита“ показва, че инициативата на Комисията подлежи на свободна преценка. Предвид обективния характер на иска за неизпълнение на задължение Съдът на ЕО отказва да обсъжда целите, които могат да се преследват с него (21.06.1988, два случая: 415/85, *Commission c/ Irlande*, р. 3098 – 416/85, *Commission c/ Royaume Uni*, р. 3128, concl. M. Darmon).

Иск за отмяна на акт, с който Комисията се произнася по искане по чл. 169 (нов чл. 226) ДЕИО, е недопустим (1.03.1966, 48/65, *Lütticke*, р. 28, concl. J. Gand). Същото важи за иск за противоправно бездействие, когато актът – в дадения случай отказ – представлява позиция, формулирана в рамките на определените срокове (*idem*). Освен това уредбата по ДЕИО на исковете за противоправно бездействие (вж. по-долу № 32) създава впечатлението, че не допуска частни лица да атакуват акт, който не е адресиран до тях (concl. J. Gand по 48/65, горещитирано – 15.01.1974, 134/73, *Holz et Willemsen*, р. 1, concl. G. Reischl 14.02.1989, 247/87, *Star Fruit*, р. 291, concl. C. O. Lenz, пост. практика: 30.03.1990 (Orf.), C-371/89, *Emrich*, I, р. 1556).

Все пак трябва да се подчертае, че поради директния ефект на повечето разпоредби на правото на ЕО частните лица, позовавайки се на тези разпоредби пред националния правораздавателен орган, разполагат със средство за констатиране на нарушение на УД. Именно в този смисъл Съдът на ЕО отбелязва, че „интересът на съответните частни лица от защита на правата им предполага ефективен контрол, допълващ този, който по чл. 169 (нов чл. 226) и 170 (нов чл. 227) е възложен на Комисията и държавите членки“ (5.02.1963, 26/62, *Van Gend en Loos*, р. 25, concl. K. Roemer – 17.02.1970, 31/69, *Commission c/ Italie*, р. 25, concl. J. Gand). Тази заинтересованост, която не измества изрично предвидените в Договора процедури, намира приложение в два случая. В единия, когато при констатирано неизпълнение на задължение съответната държава членка не взима мерки, за да се съобрази с мотивираното становище на Комисията (26.10.1971, 18/71, *Eunomia di Porro*, р. 811, решение в полза на частно лице: 10.12.1968, 7/68, *Commission c/ Italie*, р. 617, и констатацията, че неизпълнението не е било прекратено: 13.07.1972, 48/71, *Commission c/ Italie*, р. 529). В другия случай СЕО извежда последиците от едно явно неизпълнение на задължение още преди дори да го установи (17.05.1972, 93/71, *Leonesio*, р. 237, становище преди установяването на неизпълнение с решението от 7.02.1973, 39/72, *Commission c/ Italie*, р. 101).

Б. Спорният характер е втората отличителна черта на тази фаза на производството, която като досъдебно разследване позволява на съответната държава членка „да изложи аргументите в своя защита, като изтъкне конкретните основания“ (10.03.1970, 7/69, *Commission c/ Italie*, р. 117, concl. K. Roemer). Това се отбелязва в адресирано до тази държава членка писмо на Комисията за определяне на срок за съобразяване.

Важното е тя да получи възможност да даде разяснения относно приписваното ѝ неизпълнение и СЕО да установи, че тя наистина е имала такава възможност (1.12.1965, 45/64, *Commission c/ Italie*, р. 1057, concl. J. Gand). В своята практика СЕО разглежда изпълнението на това изискване като важна гаранция дори когато държавата не е счела за нужно да се възползва от нея, и разглежда незачитането на това изискване като съществено процесуално нарушение (17.02.1970, 31/69, *Commission c/ Italie*, горещитирано – постоянна практика: 11.07.1984, 51/83, *Commission c/ Italie*, р. 2793, concl. C. O. Lenz).

Ако по време на съдебната фаза настъпят такива изменения във вътрешното право на съответната държава членка, че първоначално твърдяното нарушение вече няма да е налице, Съдът отказва да продължи производството, за да не се накърнят гаранциите, които чл. 169 (нов чл. 226) дава на държавата. СЕО възлага на Комисията ново разследване, в рамките на което държавата отново разполага с възможност да изложи съображенията си (10.03.1970, 7/69, *Commission c/ Italie*, горещитирано).

Дори да не е необходимо писмото с искане на обяснения да бъде така аргументирано и подробно както мотивираното становище на Комисията, то също има за цел „да очертае предмета на спора и да посочи на поканената да представи своите съображения държава изисквания към изложението на защитата ù“ (28.03.1985, 274/83, *Commission c/ Italie*, p. 1077, concl. C. O. Lenz).

В. С *мотивираното становище* приключва предварителната административна фаза. Авторите на Римските договори използват тази формула, за да подчертаят разликата с чл. 88 ДЕОВС, където става въпрос за мотивирано „установително решение“. И тази формулировка обаче е двусмислена, както свидетелстват и колебанията в юриспруденцията.

След като определя тази досъдебна процедура като „сплашваща“ и предназначена да накара съответната държава членка да не я обезсили, като отговори на мотивираното становище с искане за дерогиране (14.12.1962, 2/62, *Commission c/ Luxembourg*, p. 813, concl. K. Roemer), СЕО обявява, че в административната фаза на процедурата не се издава „какъвто и да е правнообвързващ акт на Комисията“ (1.03.1966, 48/65, *Lütticke*, горещитирано).

Поради тази причина „мотивираното становище“ по чл. 169 (нов чл. 226) е различно от „мнение“-то по чл. 189 (нов чл. 249). Един иск за отмяна на такова „мотивирано становище“ ще е недопустим, тъй като „то произлиза от досъдебната фаза на производството, която може да доведе само до евентуално сезиране на СЕО“, при което преценката за неговата обоснованост „се смесва с тази за обосноваността на самия иск, с който Комисията сезира Съда“ (10.12.1969, 6/69, *Commission c/ France*, p. 523, concl. K. Roemer).

Истинската функция, а оттук и естеството на „становището“, е в това, да разкрие различията при тълкуването на правото на ЕО, така че евентуалният спор, когато бъде отнесен до Съда, да е максимално уточнен и изяснен. Това произтича от изискванията на Съда относно позоваването на конкретно изпълнение (вж. сл. реш.) и значимостта на мотивацията. Както се посочва в настоящото решение, достатъчно е последната да е под формата на „последователно изложение на причините, поради които Комисията смята, че съответната държава членка не е изпълнила свое задължение“ (14.02.1984, 325/82, *Commission c/ R. F. A.*, p. 777, concl. S. Rozès, без да е необходимо да указва необходимите мерки за отстраняване на нарушението (11.07.1991, C-247/89, *Commission c/ Portugal*, I, p. 3659, concl. C. O. Lenz).

Практиката позволява да се отиде още по-далеч при определяне на съдържанието на това становище. В своята практика Съдът решава, че „тъй като целта на Договора е ефективното отстраняване на нарушенията и техните настъпили или бъдещи последствия, общностните органи, натоварени със задачата да осигуряват спазването на УД, разполагат с правото да определят доколко задълженията на държавите членки могат да бъдат конк-

ретизирани в мотивираните становища. Все пак **„Комисията не е компетентна да определя окончателно правата и задълженията на държавите членки чрез мотивирано становище по чл. 169 или в друга форма в рамките на производството. Тя не може да дава гаранции на държавите относно съвместимостта на определено тяхно поведение с УД. Определянето на правата и задълженията на държавите членки, както и оценката на техните действия може да се направи единствено с решение на СЕО“.**

„В още по-голяма степен Комисията не би могла посредством становище или друг акт по силата на чл. 169 (нов чл. 226) да освободи държава членка от изпълнението на произтичащо от УД задължение. В частност подобни уверения не могат да попречат на лицата „да отстояват пред съд предоставените им с УД права“ (27.05.1981, 142/80, *Essevi*, р. 1413, concl. F. Capotorti).

Що се отнася до определения от Комисията срок, той следва да бъде разумен и съобразен със съвкупността от обстоятелства в конкретния случай (14.07.1993, C-56/90, *Commission c/ Royaume Uni*, I, р. 4109, concl. C. O. Lenz).

2. Съдебна фаза

Тя започва с иска на Комисията в ролята на ищец и приключва с постановяването на решение от страна на СЕО. Практиката се е сблъскала с няколко въпроса във връзка с тази фаза.

А. На първо място стои проблемът за *срока* и по-конкретно за това в кой момент следва да се заведе делото. Съдът отказва сам да определя това, тъй като смята, че става въпрос за преценка от страна на Комисията, чиято свобода не бива да се ограничава. Съдът счита, че „съображенията, на които се основава тази преценка, нямат отношение към допустимостта на иска, която се подчинява единствено на обективни правила“ (10.12.1968, 7/68, *Commission c/ Italie*, р. 617, concl. J. Gand). СЕО потвърждава тази практика с констатацията, че „предвиденото в чл. 141 ДЕОАЕ завеждане на иск за констатиране на неизпълнение на задължение от страна на държава членка не се ограничава с предварително определен срок. Поради своето естество и цел това производство предоставя на Комисията правомощието да определя най-подходящите мерки и срокове за отстраняване на възможните нарушения“ (14.12.1971, 7/71, *Commission c/ France*, р. 1003, concl. K. Roemer). Нещата стоят по друг начин единствено в случая, в който прекомерната продължителност на досъдебната фаза нарушава правото на защита, тъй като създава допълнителни затруднения за съответната държава членка да отхвърли доводите на иска (16.05.1991, C-96/89, *Commission c/ Pays Bas*, I, р. 2461, concl. M. Darmon).

Б. Вторият проблем е свързан с *доказването и аргументацията*. На Комисията се пада задачата да изложи доказателствата за твърдяното на-

рушение (19.03.1991, C-249/88, *Commission c/ Belgique*, I, p. 1275, concl. G. Tesaurо 16.12.1992, C-210/91, *Commission c/ Grèce*, I, p. 6735, concl. C. Gulmann), като представи документи, които могат да бъдат и само извадки с оглед на поверителността (11.06.1991, C-64/88, *Commission c/ France*, I, p. 2727, concl. C. O. Lenz), и без възможност да се позовава на предположения (20.03.90, C-62/89, *Commission c/ France*, I, p. 926, concl. F. G. Jacobs).

За да не бъде недопустим, искът трябва да посочва конкретните нарушения, по които Съдът трябва да се произнесе. В мотивираното становище пък трябва най-малко да бъдат изброени фактическите и правни основания за обвинението в нарушение (31.03.1992, C-52/90, *Commission c/ Danemark*, I, p. 2187, concl. C. O. Lenz).

Изискването за единство на мотивите и основанията на мотивираното становище и на иска всъщност прави невъзможно допълването им по-късно (26.06.1991, C-152/89, *Commission c/ Luxembourg*, I, p. 3141, concl. F. G. Jacobs – 31.03.1992, C-52/90, *Commission c/ Danemark*, горещитирано – 22.06.1993, C-243/89, *Commission c/ Danemark*, I, p. 3353, concl. G. Tesaurо).

Все пак изискването мотивираното становище и искът да се основават на идентични основания не предполага пълно съвпадение на проблемните национални разпоредби, визирани в становището, и тези, на които се основава искът. Достатъчно е системата, въведена с оспорваните по време на досъдебната процедура вътрешноправни актове, да е потвърдена в своята цялост с новите вътрешноправни актове, които, приети от държавата членка във времето след мотивираното становище на Комисията, стават предмет на иска за съдебната фаза (17.11.1992, C-105/91, *Commission c/ Gruce*, I, p. 5871, concl. G. Tesaurо).

В. Третият проблем засяга *интереса*. Подобно на всеки съдебен иск искът за констатиране на неизпълнение следва да отговаря на изискванията за правен интерес. Поради естеството на производството и условията за протичането му това изискване има една особеност.

Ако вниманието се ограничи до целта на иска, а именно – изпълнение от страна на държавите членки на техните задължения, трябва да се признае, че **ако към момента на постановяване на съдебното решение съответната държава е предприела необходимите мерки за отстраняване на нарушението, искът би бил безпредметен**, а Комисията вече не би имала интерес от предявяването му. Искът ще е недопустим и ако нарушението е било отстранено преди изтичането на определения в мотивираното становище срок (31.03.1992, C-362/90, *Commission c/ Italie*, I, p. 23553, concl. C. O. Lenz).

Все пак искът за неизпълнение има и друго предназначение, което остава незабелязано на фона на дисциплиниращата или санкциониращата му функция. На практика той премахва различията в тълкуването на правото на ЕО и като такъв може да има полезен ефект независимо от конк-

ретните измерения на случая (14.12.1971, 7/71, *Commission c/ France*, горещитирано).

Това предназначение на производството да осигури обективно тълкуване може да се окаже от съществено значение при принципни въпроси. Именно в този дух като че ли настоящото решение постановява, че **„Комисията запазва интереса си да получи отговор на въпроса дали е било налице неизпълнение на задължение“**. Впоследствие тази практика бива потвърдена (9.07.1970, 26/69, *Commission c/ France*, р. 565, concl. K. Roemer). Като подчертава, че не е уместно да се произнася относно мотивите за целесъобразността, провокирали иска на Комисията, и след като констатира, че искът е бил заведен в момент, когато се предполага, че твърдяното нарушение вече е било отстранено, Съдът приема, че е негово задължение служебно да установи наличието на съществен интерес, както и да го признае с оглед „значимостта на повдигнатите пред него въпроси“ (постоянна практика: 26.06.1988, 283/86, *Commission c/ Belgique*, р. 3271, concl. C. O. Lenz). По-лаконично **Съдът заявява, че не може да вземе под внимание мерките, предприети във вътрешен план след завеждането на иска** (17.09.1987, 291/84, *Commission c/ Pays Bas*, р. 3483, concl. M. Darmon).

В по-нататъшната си практика Съдът на ЕО отделя място на материалния интерес „с цел да определи основата за отговорността, която всяка държава членка може да понесе при неизпълнение на свое задължение по отношение на друга държава членка, Комисията или частни лица“ (7.02.1973, 39/72, *Commission c/ Italie*, р. 101, concl. H. Mayras – пост. практика: 18.01.1990, C-287/87, *Commission c/ Grèce*, I, р. 127, concl. G. Tesauro – 30.05.1991, C-59/89, *Commission c/ RFA*, I, р. 2607, concl. J. Mischo).

Възможността за понасяне на отговорност от страна на държавата по отношение на частните лица за неизпълнение на директива е закрепена в решение, което намира основанията за подобна отговорност в правото на ЕО и определя условията за осъществяването ѝ (19.11.1991, 6/90, *Francovich*, I, р. 5337, concl. J. Mischo – 2.08.1993, C-271/91, *Marshall*, пер, concl. W. van Gerven).

25

ПРОИЗВОДСТВО ПО ЧЛ. 169 ДЕИО (НОВ ЧЛ. 228)
И ЧЛ. 141 ДЕОАЕ – ПОНЯТИЕ ЗА НАРУШЕНИЕ –
СЪОБРАЖЕНИЯ, ОПРАВДАВАЩИ НАРУШЕНИЕТО

14 декември 1971 г.

Комисията на Европейските общности
срещу
Правителството на Френската република – дело 7/71

Rec., 1971, p. 1003, concl. K. Roemer

...

По същество:

а) Относно тълкуването на чл. 76 ДЕОАЕ

Имайки предвид,

че на първо място ответникът изтъква, че по силата на ал. 2 на чл. 76 от ДЕОАЕ и както проличава от употребата в текста на израза „в края на“, ако към 31 декември 1964 г. или в разумен срок след това Съветът не е потвърдил разпоредбите на глава VI и не е приел нови такива, то тези разпоредби биха били невалидни;

че в този смисъл фактът на тяхното неприлагане не би следвало да се третира като нарушение по смисъла на чл. 141 от ДЕОАЕ;

че невалидността на разпоредбите на Договора не може да се презумира;

че държавите членки са стигнали до споразумение да създадат неограничена във времето Общност с постоянни институции с реални компетенции, произтичащи от ограничаване на компетенциите или прехвърляне на правомощия от държавите членки върху Общността;

че в тази връзка отнемането на вече предоставени правомощия и връщането на целите, за които те се отнасят, в сферата на компетентност единствено на държавите членки може да стане само по силата на изрична разпоредба от Договора;

че не такова е значението на чл. 76;

че тази разпоредба, намерила място в края на глава VI (главата, която конкретизира визираното в чл. 2, буква d) общо задължение за институциите на Общността да осигуряват за всички потребители редовно и справедливо снабдяване с руди и ядрени горива), цели да улесни приспособяването на системата за доставки към промяната на условията и следователно не могат се правят заключения, че разпоредбата има за цел да лиши Общността от средства за действие за постигането на някоя от целите на Договора;

че дори ако с оглед приспособяването на разпоредбите на посочената глава към реалностите Съветът може да се въздържа при упражняване на правомощията си по силата на чл. 76, ал. 2, това в никакъв случай не отслабва установените чрез Договора връзки между държавите членки и не отменя произтичащите за всяка една от тях задължения;

че да се признае невалидността на глава VI в нейната цялост, без междувременно да са влезли в сила нови разпоредби, би означавало да се допусне липсата на приемственост в област, в която Договорът (и по-специално чл. 2) предвижда провеждането на обща политика;

че ако текстът на чл. 76 посочва, че след изтичането на период от седем години Съветът и Комисията могат да изменят, стига реалностите да са дали повод за това, или да потвърдят първоначалните разпоредби, това не значи, че между евентуалното въздържане от осъществяване на тези компетенции и непосредствената или предстояща да настъпи невалидност на предишните разпоредби може да бъде установена каквато и да било връзка;

че всъщност чл. 76 не съдържа изрична разпоредба, според която задачите, възложени на Общността с чл. 24, да ѝ бъдат отнети и върнати в сферата на компетентност на държавите членки;

че на критика подлежи и аргументът, че оставането в сила на спорните разпоредби е твърдествено на потвърждаването им под форма, различна от изрично предвидената в чл. 76, ал. 2, и че поради това самият чл. 76 става излишен;

че до момента на постановяване на решението съществуващите разпоредби или се закрепват за постоянно, или биват заменени с нови, като разпоредбите на глава VI се прилагат само временно, така че във всеки един момент те могат да бъдат заменени с нови разпоредби, установяващи друг режим на снабдяване;

че основанието, извлечено от чл. 76 на Договора, следователно трябва да бъде отхвърлено;

б) Относно действителността на твърдяното нарушение

Имайки предвид, че Комисията най-напред обвинява страната отговорник, че от 1965 г. не е внасяла предвидените в чл. 70 от Договора годишни доклади, докато френското правителство твърди, че въпросните сведения са предмет на ежегодни публикации в докладите на Френския комисариат за атомна енергия, които от своя страна се изпращат на Комисията; че по-нататък ищецът изтъква, че тези доклади „не покриват напълно изискванията за предоставяне на сведения“, без обаче да уточнява по кои пунктове докладите на Комисариата съдържат непълноти.

Имайки предвид, че от представените пред Съда доклади личи, че поне на ниво проучване, развитие и експлоатация на подземните богатства те съдържат сведенията, от които Комисията се нуждае, за да действа; че освен това последната никога не е изисквала допълнителна информация; че при това положение аргументите на Комисията не са достатъчни, за да се направи правновалиден извод, че е налице нарушение на чл. 70.

Имайки предвид, че впоследствие спрямо правителството отговорник са предявени претенции в две насоки: първо, че то е осъществило покупко-продажба на специални делими ядрени материали в разрез с правото на избор и из-

ключителното право на Комисията да сключва подобни споразумения за доставки; второ, че страната ответник не е уведомила Агенцията за договор относно вноса на уран от Южна Африка.

Имайки предвид, че тъй като френското правителство не оспорва, че така инкриминираните сделки са били сключени без участието на Агенцията, са налице основания да се констатира, че прерогативите на последната не са били спазени.

е) Относно другите обстоятелства, годни да отхвърлят констатацията за нарушение

Имайки предвид, че френското правителство изтъква също, че дори разпоредбите на глава VI да остават в сила, те биха били прилагани чисто формално и без съществени последици; че с оглед на факта, че твърдяното нарушение се отнася главно до покупко-продажбата на ядрено гориво, ответникът възразява, че почти монополното положение на Общността на главен доставчик би обезсмислило всяка съпоставка на търсенето и предлагането дори когато става въпрос за случаите, обосноваващи правото на избор и изключителното право на Агенцията да сключва договори за доставка.

Имайки предвид, че без съмнение поради структурата на пазара за ядрено гориво съпоставянето на търсенето и предлагането при участие на Агенцията не е довело през разглеждания период до определянето на пазарна цена; че от това не следва, че намесата на Агенцията в качеството ѝ на орган на Общността, преговарящ от името на потребителите, не може да допринесе за постигането на целите на Договора; че подобна намеса, особено що се отнася до Договора за сътрудничество, сключен между ЕВРАТОМ и САЩ на 8 ноември 1958 г., осигурява на потребителите в отделните държави членки равен достъп до специалните делими ядрени материали; че във всеки случай фактът, че за един определен период пазарните условия са могли и да омаловажат предвидените с Договора механизми за снабдяване, не е достатъчно основание, за да се оспори задължителната сила на разпоредбите относно тези механизми.

Имайки предвид, че френското правителство също така изтъква, че бездействието на Съвета в рамките на предвидения в чл. 76 от Договора седемгодишен период може да породви неясно правно положение, като оставането в сила на разпоредбите на глава VI бива поставено под съмнение поради възможността за най-различни тълкувания на ал. 2 на чл. 76; че подобно поведение обаче не би било в ущърб на останалите държави членки; че при тези обстоятелства не може да се говори за нарушение по смисъла на чл. 141.

Имайки предвид, че нарушението не може да бъде оправдано с позоваване на неясното правно положение, в което би се оказала дадена държава членка и срещу което Договорът ѝ предоставя основания да действа;

че, от една страна, в съответствие с визираното в чл. 192 общо задължение за сътрудничество страната ответник трябва да прекрати неясното правно положение, на което се позовава, служейки си с основанията, които ѝ предоставя Договорът, който с разпоредбата на чл. 148 предоставя на всяка заинтересована страна възможността да предприема подходящи мерки и действия за предотвратяване на евентуално бездействие от страна на Съвета;

че, от друга страна, производството за нарушение на Договора от държава членка позволява точно и ясно да се определи обхвата на задълженията на държавите членки в случай на различия при тълкуването;

че, накрая, чл. 141 не разглежда наличието на вреда за другите държави членки като условие за прилагането на производството за установяване на нарушение на Договора;

че това основание следователно трябва да се отхвърли...

КОМЕНТАР:

С това решение Съдът на ЕО за първи и единствен път се произнася по иск за нарушение на Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия. То не се ограничава единствено до това да разкрие трудностите, пред които са изправя ЕВРАТОМ. Наред с мястото, което заема в общата теория за източниците на правото на ЕО, това решение допринася и за изясняване на понятието за нарушение. То има отношение и към съображенията, които държавите членки изтъкват в своя защита.

1. Понятие за нарушение

Въпреки че терминът изглежда достатъчно ясен, понятието за нарушение трябва да бъде изяснено с оглед динамиката и сложността на поставения проблем.

Нарушението може да се дефинира само във връзка с едно съществуващо от по-рано задължение, с неговото естество и предназначение. В системата на Учредителните договори и по-специално в двата Римски договора могат да се срещнат много различни по естество и предназначение задължения. Договорните разпоредби налагат не само задължения, целящи определен резултат, но и задължения, които сами по себе си представляват средство. В действителност те уреждат съвкупната линията на поведение, което в зависимост от случая може да бъде положително, отрицателно или бездействие. Наред с това трябва да се направи разграничение между това дали действието или намесата имат за цел да сложат край на едно вече съществуващо правно положение или, обратно, целят постепенното или едноразово въвеждане на нови правни разпоредби.

Към различията, които могат да породят трудности, трябва да се добави и това, че някои от задълженията са ясно определени в самите договори, докато други се изпълват със съдържание едва чрез разпоредбите на Производното право. Ако нарушението произтича от определен брой фактически и правни елементи в една или друга конкретна ситуация, то тръгва най-напред от преценката на различните видове задължения, произтичащи от Договорите. В тази връзка юриспруденцията се опира на два принципа:

А. На първо място предполагаемото нарушение трябва да бъде изрично определено, а не да се основава на презумпция (5.10.1989, 290/87, *Commission c/ Pays-Bas*, р. 3083, concl. С. О. Lenz – 20.03.1990, С-62/89, *Commission c/ France*, р. 986, concl. F. G. Jacobs). Подобно изискване представлява нещо повече от необходимо условие, за да могат държавите членки да упражнят правото си да представят своите съображения по време на досъдебната фаза (вж. по-горе № 24, I, а). Това изискване позволява на СЕО да се запознае с фактите. Очевидно нарушението се анализира в отрицателен аспект, като на тълкуване подлежи всеки негов елемент – било вътрешноправен, било общностен. Когато става въпрос за правото на ЕО, трябва да се отбележи, че възможните неясноти относно задълженията, които това право налага, са в състояние да обезсмислят самото понятие за нарушение.

Решението, с което се отхвърля един иск срещу Франция, илюстрира именно тази хипотеза. Искът е отхвърлен с мотива, че правното положение, произтичащо от общностните разпоредби, се отличава с „нееднозначен характер“ и поради тази причина на въпросната държава не може да бъде приписано нарушение (9.07.1970, 26/69, *Commission c/ France*, р. 565, concl. K. Roemer – 12.07.1973, 70/72, *Commission c/ RFA*, р. 813, concl. H. Mayras). Френското правителство възнамерява да се възползва от същото съображение и в разглеждания случай, но СЕО отхвърля подобна възможност с аргумента, че „нарушението не може да бъде оправдано с позоваване на неясното правно положение, в което би се оказала дадена държава членка“. По такъв начин проблемът се пренася от въпроса за понятието за нарушение върху въпроса за оправдателните факти.

От нееднозначния характер на производството произтичат затруднения, които се забелязват най-ясно при конкретно нарушение. То може да доведе или до прилагане на механизма за носене на отговорност, или до обективното изясняване на една правна ситуация. В първия случай ще е налице тенденция към смесването на нарушението с оправдаващите го факти и до схващането, че изискването за установеност на нарушението няма да е удовлетворено в случай на неопределеност, произтичаща от самото право на ЕО. Във втория случай тази неопределеност ще се разглеждат единствено като един от случаите, в които се налага тълкуване на разпоредбите, които пораждат съмнение или неяснота. Изискването за установеност на нарушението е наложено от общата идея на производството – спорът по същество да бъде разглеждан в адекватния му контекст. Без съмнение трябва да надделее втората тенденция (вж. заключенията на К. Рюмер по настоящото решение), тъй като установяването на нарушение няма за цел, или поне не за изключителна цел, утежняването на производството с елементи, характерни за механизма на търсене на отговорност. Смисълът е в това да се осигури спазването на правото на ЕО, а не в това да се раздават наказания,

още повече че няма никакви основания да се счита, че тълкуванията на Комисията трябва по презумпция да се считат за точни.

Б. „Точно както едно действие може да представлява неизпълнение на задължение от страна на държава членка“ (17.02.1970, 31/69, *Commission c/ Italie*, р. 33, concl. J. Gand). Преди това дело СЕО е гледал единствено нарушения, произтекли от активно или позитивно поведение, считано за несъвместимо с правото на ЕО. Сега въпросът стои по различен начин. В случая на неизпълнение от страна на държава членка на общностна разпоредба с директен ефект въпросът опира до определянето на компетентния съд.

СЕО решава, че **„наличието на възможност за завеждане на производство пред национален съд по никакъв начин не може да ограничи възможността за завеждане на иск по чл. 169 (нов чл. 226)**, като двете производства имат различни цели и последици“. По-нататък Съдът посочва, че „когато определена общностна разпоредба изисква от всяка държава членка създаването на определени публични органи или вътрешни разпоредби, фактът, че властите не предприемат необходимите мерки, може да представлява нарушение по смисъла на чл. 169 (нов чл. 226)“. В случая на въздържане от действие изискването за установеност на нарушението поставя допустимостта на иска в зависимост единствено от обективното установяване на нарушението, „а не на доказването на някакво бездействие или противопоставяне от страна на държавата членка“ (1.03.1983, 301/81, *Commission c/ Belgique*, р. 467, concl. S. Rozès).

Практиката показва, че към нарушенията чрез бездействие очевидно се прибавят и тези, при които държавите членки не прилагат в националния си правов ред адресирани до тях директиви. Още по-сериозни и многобройни са случаите, в които държавите членки не се съобразяват със съдебно решение, установяващо тяхно нарушение. Това вече е налице неизпълнение на задължение, произтичащо от чл. 171 (нов чл. 228) от Договора (13.07.1972, 48/71, *Commission c/ Italie*, D. 529, concl. K. Roemer). Правораздавателните органи на държавите членки са длъжни да изпълнят решението на Съда на ЕО. От своя страна правата на лицата произтичат не от това решение, а от самите общностни разпоредби с директен ефект във вътрешния правен ред (14.12.1982, 314/81, *Comité nat. de défense contre l'alcoolisme*, р. 4337, concl. S. Rozès).

2. Оправданията на държавите членки

Държавите членки нееднократно са се опитвали да възпрепятстват производството с искане към Комисията да им разреши да предприемат защитни мерки във връзка със случаите, в които над тях тежи подозрение, че са извършили нарушение (вж. по-горе № 24). За да се защитят, държавите членки изтъкват определени факти и обстоятелства, които да

послужат като извинение или оправдание за нарушенията, в които са обвинени. Съдът на ЕО е изправен пред три групи такива аргументи.

А. Първата група аргументи почиват на основания от конституционен характер, свързани с функционирането на държавата или в общ план – във връзка с норми, практики или положения от вътрешен характер. СЕО отказва да приеме подобни аргументи. Той постановява, че „отговорността, за която става въпрос, се носи от държавата, разглеждана в нейната цялост, и няма значение какъв е държавният орган, чието действие или бездействие е в основата на нарушението“ (постоянна практика: 18.01.1990, C-287/87, *Commission c/ Grece*, I, p. 125, concl. G. Tesauro).

Б. На второ място държавите членки се позовават на принципа за реципрочност на задълженията. СЕО отказва да приеме и този аргумент. В противен случай той ще трябва да отсъди, че самото поведение на институциите на ЕО или на някоя друга държава членка може да оправдае нарушението.

В тази насока Съдът излиза с принципното решение, че „в правото на ЕО връзката между задълженията на субектите не може да се разглежда по същия начин както в международното договорно право“ и че „неизпълнението на задължения от страна на Съвета не освобождава ответниците от това да изпълняват своите“ (13.11.1964, 90/63, *Commission c/ Luxembourg*, p. 1217, concl. K. Roemer). Настоящото решение продължава линията на тази съдебна практика, като прави допълнителни уточнения на основата на задължението за сътрудничество, според което всяка държава членка трябва да използва средствата, които Договорът ѝ предоставя, за да противодейства при нужда на бездействието на институциите.

Съдът отхвърля и аргумента, свързан със злоупотреба с право от страна на Комисията. Той отказва да се произнесе относно искане за дерегиране с мотива, че „евентуалната грешка на Комисията, която би била предмет на отделно производство, по никакъв начин не би засегнала производството за нарушение на Договора по повод решения, които продължават да бъдат в сила“ (14.12.1962, 2/62, *Commission c/ Luxembourg*, p. 813, concl. K. Roemer).

Фактът, че други държави членки не изпълняват задълженията си, също не може да послужи като оправдание (25.09.1979, 232/78, *Commission c/ France*, p. 2729, concl. G. Reischl – пост. практика: 9.07.1991, C-146/89, *Commission c/ Royaume Uni*, I, p. 3533, concl. C. O. Lenz). В по-новата си практика Съдът отива още по-далеч по отношение на изпълнението на директивите. Той посочва, че изпълнението на дадена директива трябва да се осъществи независимо от факта, че същата директива още не е въведена и изпълнена в други държави членки, тъй като това неизбежно би накърнило принципа за еднообразно прилагане на правото на ЕО (11.01.1990, C-38/89, *Blanguernon*, p. 84, concl. C. O. Lenz).

В. Съдът на ЕО отхвърля и третата група аргументи, според които дадено неизпълнение на общностни задължения няма неблагоприятни последици за функционирането на Общия пазар (11.04.1978, 95/77, *Commission c/ Pays-Bas*, р. 863, concl. G. Reischl).

Държавата се освобождава от отговорност само ако е било установено, че Общностното решение, което тя не е спазила, „е било взето в област, засягаща изключителните ѝ компетенции“, и като такова „е без правно основание по Общностното право“. Самият иск за нарушение ще е неоснователен“ (10.02.1969, 6/69, *Commission c/ France*, р. 923, concl. K. Roemer). Или пък, „ако решението, което не е било изпълнено, страда от особено тежки и очевидни пороци, поради които може да се разглежда като несъществуващ акт“ (30.06.1988, 226/87, *Commission c/ Grece*, р. 3612, concl. F. Mancini).

IX. ИНСТИТУЦИОННО ПРАВО

26 ОБЩНОСТИ – СЪЩНОСТ

7 февруари 1973 г.

**Комисията на Европейските общности
срещу
Република Италия – дело 39/72**

Rec., 1973, p. 101, concl. H. Mayras

...

Имайки предвид,

че неизпълнението на разпоредбите на регламенти 1975/69 и 2195/69 относно субсидиите за непазарна реализация се дължи на отказ на италианските власти;

че страната отговорник оправдава този отказ с произтичащите, от една страна от специфичните характеристики на италианското селско стопанство, а, от друга, от липсата на подходяща административна инфраструктура трудности в осигуряването на ефикасен и сериозен надзор и контрол върху количествата мляко, предназначени не за пазарна, а за друга реализация;

че италианското правителство е на мнение, че мерките, ограничаващи производството на мляко, не отговарят на нуждите на италианската икономика, която са отличава с недостатъчно производство на храни;

че още по време на изготвянето на Регламент 1975/69 на Съвета италианската делегация изтъква споменатите трудности и недвусмислено изразява резервите си относно приемането на Регламента;

че при тези обстоятелства към Република Италия не биха могли да бъдат отправени претенции, че е отказала да изпълни на своя територия разпоредби, влезли в сила въпреки изразеното от нея несъгласие.

Имайки предвид,

че според чл. 43 (нов чл. 37), §2, ал. 3, който служи за основа на Регламент 1975/69, регламентите се считат за надлежно приети от Съвета щом като бъдат изпълнени условията, визирани в посочената разпоредба;

че съгласно чл. 189 (нов чл. 249) Регламентът е „обвързващ в своята цялост“;

че следователно държавите членки не могат да прилагат изборително или непълно разпоредбите на един общностен регламент, на приемането на които са се противопоставили, тъй като противоречат на националните им интереси, и по този начин да обезсмислят определени принципи на Общностното право.

че в определения за това срок и едновременно с останалите всяка държава членка трябва да изпълни разпоредбите, свързани с прилагането на икономически мерки, целящи премахването на излишъците от определени продукти – в противен случай тя накърнява ефикасността на общите мерки и в разрез със свободното движение на стоки си присвоява предимства в ущърб на своите партньори.

Имайки предвид,

че що се отнася до аргументите, които страната ответник изтъква по време на изготвянето на Регламент 1975/69, обективното значение на приетите от институциите на ЕО разпоредби не може да се влияе от резервите или възраженията, които държавите членки формулират в процеса на изработването им;

че трудностите в хода на изпълнението на един общностен акт не дават право на дадена държава членка едностранно да нарушава своите задължения;

че институционалната система на Общностите предоставя на заинтересованата държава членка необходимите средства за съобразяване с нейните затруднения в рамките на разумното при зачитане на принципите на Общия пазар и законните интереси на другите държави;

че в това отношение анализът на въпросните регламенти и техните изменения разкрива, че общностният законодател е отчел посредством специални клаузи специфичните трудности пред Република Италия;

че при тези обстоятелства възможните затруднения при прилагането, на които се позовава страната ответник, не могат да бъдат признати за оправдателна причина.

Имайки предвид,

че Договорът позволява на държавите членки да се ползват от преимуществата на Общността, но в същото време ги задължава да зачитат разпоредбите му;

че държава членка, ръководена от представата за собствения ѝ национален интерес, може едностранно да наруши баланса между предимствата и задълженията, произтичащи от принадлежността ѝ към Общността, като това поставя на изпитание равенството на държавите пред Общностното право и поражда условия за дискриминация за сметка на гражданите на държавите членки и най-вече на самата държава, която се е поставила извън общностните разпоредби;

че подобно нарушение на задължението за солидарност, поето от държавите членки с присъединяването им към Общността, засяга самите устои на общностния правен ред...

КОМЕНТАР:

В своята практика Съдът не е взел нито едно решение, с което да систематизира виждането си относно естеството на Общностите в качеството им на наднационална, конфедеративна, предфедерална или федерална структура. Въпросът е широко дискутиран в доктрината и изключително деликатен от политическа гледна точка, за да може Съдът или поне генералните адвокати (вж. заключенията на M. Lagrange по 8/55, *Fed. Charb. de Belgique*, р. 263) да му дадат обобщен отговор. Не в това се състои тяхната роля.

Все пак Съдът се е сблъсквал с необходимостта да посочи една или друга характерна черта, за да излезе с решение по конкретен спор. Въп-

реки че липсва общо принципно решение, което да обхваща всички аспекти на проблема, конкретните решения, които допринасят за характеризиране на общността правопорядък, са многобройни.

Едно от тях е и настоящото съдебно решение, взето във връзка с нарушение на държава членка (вж. по-горе № 24 и 25). То е измежду най-характерните, тъй като потвърждава не само технически основополагащото значение на солидарността, която е в основата на Общностите, но и оправдава това им име.

Приносът на юриспруденцията, разпръснат в редица решения, измежду които е трудно да се направи избор, може да бъде представен посредством схема, която играе ролята по-скоро на рамка, отколкото на доктрина a priori. Самият СЕО извежда в практиката си основните измерения, които правят тази схема цялостна и определят развитието ѝ. Най-важни сред тях са функционалното, нормативното и институционалното измерение.

1. Функционалното измерение. Общностите като инструмент за управление на обща икономическа структура

Юриспруденцията, свързана с изясняване на естеството на Общностите, борави на първо място с функционалното измерение. Според него **Общностите отговарят за управлението на оригиналната икономическа структура, наречена Общ пазар**. Неизменна задача на Съда е да въвежда в правния ред изискванията и възможностите на тази икономическа база, като се опира на идеята за пазар, за да стигне до различни заключения, особено що се отнася до конкуренцията. За разлика от представата за общност, най-ефикасните елементи на споменатото въвеждане се свързват именно с единството на пазара. Това важи не само на техническо равнище, за което свидетелстват делата относно „разпокъсването“ в материята на сливанията (12.12.1967, 23/67, *Brasseries de Haecht*, р. 525, concl. K. Roemer) или относно определянето на „общите пазарни структури“ (13.11.1964, 90/63, *Commission c/ Luxembourg*, р. 1217, concl. K. Roemer), но и на ниво принципи и цели.

Още в началото Съдът на ЕО потвърждава необходимостта от подчиняване на институциите на основния принцип за действие в общ интерес (13.06.1958, 15/57, *Hts Fourneaux de Chasse*, р. 157, concl. M. Lagrange – 26.06.1958, 9/57, *Chbre synd sidér. franc.*, р. 365 – 13.06.1972, 9/71, *Cie d'approvisionnement*, р. 391, concl. H. Mayras). Подобно действие намира израз в правомощието му „да отсъжда“ между интересите на една държава членка и общите интереси на Общността (13.07.1961, 2/60, *Niederrheinische Bergwerks*, р. 259, concl. M. Lagrange).

Наред с това, като се позовава на изричните разпоредби на Договорите, Съдът въвежда аналогично правило за самите държави членки. **Равнопоставени пред правото на Общностите** (7.02.1973, 39/72, *Commission c/ Italie*, р. 101, concl. H. Mayras), **те по никакъв начин не трябва да вредят на общия интерес, а напротив – да полагат усилия**

за неговото признаване и удовлетворяване. Това е задължение от общ характер и включва както участието на държавите в усъвършенстването на правната регламентация, така и поведението им като субекти, попадащи под юрисдикцията на Общността (14.12.1971, 7/71, *Commission c/ France*, р. 1003, concl. K. Roemer, вж. по-горе № 25) в области, в които взаимозависимостта на икономическите явления изисква упражняването на държавния суверенитет да е в съзвучие със „солидарността, която е в основата на цялата система на Общността“ (10.12.1969, 6/69, *Commission c/ France*, р. 523, concl. K. Roemer).

За да изключи паралелната компетентност на държавите членки при осъществяването на една обща политика, по-нататък Съдът ще посочи, че признаването на подобна компетентност „би означавало да се признае, че в отношенията си с трети страни държавите членки могат да заемат позиции, различни от тези на Общността. Това ще разстрои функционирането на институциите, ще разклати доверието вътре в Общността и ще ѝ попречи да изпълни предназначението си като защитник на общия интерес“ (11.11.1975, *avis 1/75* – вж. по-горе № 5 и следващото решение № 27).

Настоящото решение изтъква основополагащото значение на тази доброволна икономическа солидарност, която от своя страна е неразделно свързана със съществуването на Общ пазар. **Участниците в него се ползват от предимства, но търпят и ограничения, тъй като и едните, и другите са резултат от „съвместно приета“ политика.** Именно тази солидарност определя първостепенното място на Общността и представлява основанието за съществуване на нов тип правна система (7.02.1973, 39/72, *Commission c/ Italie*, горещитирано).

2. Нормативното измерение. Общностите като нов правен ред

От гледна точка на юриспруденцията идеята за Общност е неразривно свързана с раждането на нов правен ред.

Подобен възглед е потвърждаван нееднократно. Най-напред Съдът заявява, че „Общността (ЕИО) представлява нов правен ред в международното право, в полза на който държавите членки са ограничили суверенните си права, макар и в ограничени сфери“ (5.02.1963, 26/62, *Van Gend en Loos*, вж. по-горе № 1). Впоследствие изразът „в международното право“ бързо отстъпва място на заключението, че „Договорът не се ограничава до това да поражда взаимни задължения за различните субекти, спрямо които се прилага, а създава нов правен ред, регламентиращ както компетенциите, правата и задълженията на тези субекти, така и необходимите производства за установяване и санкциониране на всяко нарушение“ (13.11.1964, 90/63, *Commission c/ Luxembourg*, горещитирано). Посоченият правен ред не се ограничава само до държавите членки. **Той „създава Общ пазар, чието функциониране пряко засяга всички, попадащи под юрисдикцията на Общността,“** и „гражданите на обединените в Общността държави са призвани с посредничеството на Европейския парламент и Икономическия и со-

циален комитет да сътрудничат за функционирането на тази Общност“ (5.02.1963, 26/62, *Van Gend en Loos*, горещитирано). Поради това новият правопорядък обхваща и частните лица, на които налага задължения, но и директно предоставя права.

По такъв начин нормативното измерение се оказва от изключително и дори решаващо значение, тъй като, без да позволява на СЕО да се произнася по конституционната рамка, му позволява да извежда принципи като директния ефект, върховенството, еднообразното прилагане или интеграцията, които произтичат от самото естество на Общностното право и същевременно допринасят за определянето на същността му.

3. Институционалното измерение. Общностите като оригинални публични власти

Институционалното измерение като че ли изпъква най-слабо в практиката на СЕО, въпреки че според някои национални съдилища тъкмо на него трябва да се отдаде по-голямо значение. Съдът на ЕО в ролята си и на конституционен съд определя като ненужно и дори опасно да постановява решения относно същността на Общностите чрез съпоставка с класическите модели. Както стана ясно, той предпочита да насочи усилията си към дефинирането на един нов правен ред, следвайки по този начин диалектиката на един развиващ се процес, който поначало е не толкова институционен, колкото пазарен и предназначен посредством нормативния федерализъм да катализира един интеграционен феномен.

При всеки удобен случай Съдът разглежда институционалните разпоредби така, както са посочени в Договорите, и по принцип се старее да не ги тълкува разширително, освен, разбира се, когато става въпрос за Парламента.

Така например СЕО се позовава многократно на юридическия персоналитет на Общностите – както във вътрешен (вж. напр.: 12.07.1957, 7/56, *Algera*, р. 81, concl. M. Lagrange, по-горе № 7 – 13.11.1973, 63/72, *Werhahn Hansmühle*, р. 1229, concl. K. Roemer), така и във външен план, за да затвърди „правосубектността и дееспособността на Общността на международната сцена“ (15.07.1964, 6/64, *Costa c/ ENEL*, вж. по-горе № 23 – 31.03.1971, 22/70, *Commission c/ Conseil*, вж. сл. реш.). Същото се отнася за общата институционална структура, която почива на споменатия в Договора за ЕОВС „принцип на равновесието“ и спрямо която Съдът прилага конституционния принцип на разпределение на компетенциите (12.07.1957, 7/56, *Algera*, горещитирано – 13.06.1958, 9/56, *Meroni*, вж. по-долу № 29 – 13.07.1965, 111/63, *Lemmerz Werke*, р. 835, concl. K. Roemer – 17.12.1970, 25/70, *Köster Berodt*, вж. по-долу № 28). Това важи за неограничените във времето Общности (14.12.1971, 7/71, *Commission c/ France*, вж. по-горе № 35) и за „правния континуитет“ (9.06.1964, 79/63, *Reyner*, р. 511, concl. K. Roemer), както и за „неделимостта“ на всяка от Общностите (25.02.1969, 23/68, *Klomp*, р. 43, concl. J. Gand).

Съдът рядко отива по-далеч и рядко изпреварва естествения ход на събитията с двусмислени намеци за „функционалното единство на Европейските общности и техните институции“ (15.07.1960, 27/59, *Capolongo*, р. 795, concl. K. Roemer), за наличието на „законотворческа“ компетентност (сякаш става дума за езикова особеност...) (15.07.1960, 20/59, *Italie*, р. 665, concl. K. Roemer), за „квазизаконодателни“ актове (20.03.1959, 18/57, *Nold*, р. 89, concl. K. Roemer), за „законодателна система“ на Договора (17.12.1970, 30/70, *Otto Scheer*, р. 1197, concl. A. Dutheillet de Lamothe) или по повод ЕВРАТОМ за „Общността като обща публична власт“ (14.11.1978, *Délibération 1/78*, р. 2151).

27
**ОБЩНОСТИ – ПРАВОМОЩИЯ –
ПОДЕЛЯНЕ С ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ**

31 март 1971 г.

**Комисията на Европейските общности
срещу
Съвета на Европейските общности – дело 22/70**

Rec., 1971, p. 263, concl. A. Dutheillet de Lamothe

1. Относно предварителния въпрос

Имайки предвид,

че Комисията счита, че чл. 75 (нов чл. 71) от Договора, който предоставя на Общността широко определени правомощия за осъществяването на общата транспортна политика, трябва да се прилага както по отношение на външните отношения, така и спрямо вътрешните мерки, предприемани в разглежданата област;

че полезният ефект на тази разпоредба би бил опорочен, ако правомощията, които тя предвижда, и в частност това за приемането на „всякакви други подходящи разпоредби“ по смисъла на §1, с) от цитирания член, не засягаха сключването на споразумения с трети страни;

че ако в началото тази компетентност не включва транспортната сфера в нейната цялост, тя се превръща в обща и изключителна в съответствие с постепенното въвеждане на обща политика в този отрасъл.

Имайки предвид,

че Съветът от своя страна изтъква, че тъй като става въпрос за предоставена компетентност, правомощието за сключване на споразумения с трети страни може да се приеме само на основата на изрична разпоредба в Договора;

че в частност чл. 75 (нов чл. 71) визира единствено вътрешни за Общността мерки и не трябва да се тълкува разширително и спрямо сключването на международни договори;

че дори нещата да стоят по друг начин, разглежданата компетентност не би могла да бъде обща и изключителна, а най-много поделена с държавите членки.

Имайки предвид,

че при липса на специални разпоредби в Договора относно преговорите и сключването на международни договори в областта на транспортната политика е уместно позоваването на общата система на правото на Общността в частта за отношенията с трети страни;

че чл. 210 (нов чл. 281) установява, че „Общността е юридическо лице“;

че смисълът на тази разпоредба, намерила място в самото начало на част шеста на Договора, посветена на „общите и заключителни разпоредби“, се състои в това, че **във външните си отношения Общността се ползва с правото да влиза в договорни отношения с трети страни с оглед на целия спектър от цели, предвидени в първа част на Договора;**

че за да се определи дали в конкретния случай е налице компетентност на Общността да сключва международни договори, трябва да се вземе под внимание както цялата система на Договора, така и материалноправните му разпоредби;

че подобна компетентност може да се изведе не само от изрични норми на Договора, какъвто е случаят с чл. 113 (нов чл. 133) и чл. 114 (отменен с ДА) относно търговските и тарифни споразумения и чл. 238 (нов чл. 310) относно споразуменията за асоцииране, но и от други разпоредби на Договора, както и от актове на институциите, приети в съответствие с тези разпоредби;

че винаги, когато с оглед прилагането на предвидена в Договора обща политика Общността предприема мерки, с които под една или друга форма се въвеждат общи правила, държавите членки вече не разполагат с правото самостоятелно или дори колективно да сключват договори с трети страни, които пораждаат задължения, засягащи тези правила;

че всъщност с оглед въвеждането на въпросните общи правила единствено Общността е в състояние да поема и изпълнява с произтичащите от това последици за общностния правен ред задължения по отношение на трети страни;

че следователно при прилагането на разпоредбите на Договора режимът на вътрешните за Общността мерки не би могъл да се отдели от този на външните отношения.

Имайки предвид,

че въвеждането на обща политика в областта на транспорта е изрично споменато в чл. 3, е) сред целите на Общността и че според чл. 5 (нов чл. 10) държавите членки трябва, от една страна, да предприемат всички необходими мерки, за да осигурят изпълнението на задълженията, произтичащи от Договора или от актове на институциите, и, от друга, да се въздържат от каквато и да било мярка, която би могла да застраши постигането на целите на Договора;

че при съпоставяне на тези разпоредби се налага изводът, че доколкото общностните правила се приемат с оглед постигане целите на Договора, държавите членки не могат да поемат извън рамките на общите структури задължения, които засягат въпросните правила и тяхното значение.

Имайки предвид,

че съгласно чл. 74 (нов чл. 70) целите на Договора, свързани с транспорта, се осъществяват в рамките на обща политика;

че за тази цел чл. 75 (нов чл. 71), §1 овластява Съвета да приема общи правила, както и „всякакви други подходящи разпоредби“;

че според ал. а) на същия член тези общи правила „са приложими по отношение на международния транспорт от и за територията на държава членка или преминаващ през територията на една или повече държави членки“.

че разпоредбата важи и за превозите от или за трети страни в тази част от маршрута, разположена на територията на Общността.

че това предполага, че компетентността на Общността обхваща отношения, които са предмет на международното право и налага необходимостта

от сключването в разглежданата област на споразумения със засегнатите трети страни;

че ако е истина, че текстовете на чл. 74 (нов чл. 70) и чл. 75 (нов чл. 70) не предвиждат изрично в полза на Общността компетентност за сключване на международни договори, влизането в сила на 25 март 1969 г. на Регламент 543/69 на Съвета относно хармонизацията на определени разпоредби от социален характер в областта на сухопътния транспорт все пак има за цел да предостави на Общността необходимата компетентност да сключва с трети страни споразумения относно материята, уредена със същия регламент;

че подобно предоставяне на компетентност е изрично признато в чл. 3 от споменатия регламент, където се посочва, че „с оглед прилагането на настоящия регламент Общността може да води преговори с трети страни“.

Имайки предвид,

че материята, свързана с Европейското споразумение за автотранспорт, спада към сферата на приложение на Регламент 543/69 и че от момента на влизане в сила на този регламент Общността разполага с компетентност да води преговори и да сключва споразумения;

че се изключва възможността за конкурираща компетентност на държавите членки, като всяко действие извън рамките на общите структури се счита за несъвместимо с единството на Общия пазар и еднообразното прилагане на правото на Общността;

че въпросът за допустимостта трябва да се решава именно в светлината на това правно положение.

2. Относно допустимостта на иска

. . . (Вж. по-долу № 37.)

3. По същество

Имайки предвид,

че Комисията оспорва най-вече валидността на акта от 20 март 1970 г., тъй като счита, че той противоречи на разпоредбите на Договора и по-специално на чл. 75 (нов чл. 71), чл. 228 (нов чл. 300) и чл. 235 (нов чл. 308) относно разпределението на компетенциите между Съвета и Комисията, а оттук засяга и правата, които Комисията е призвана да упражни при преговорите относно Споразумението.

а) Основание, извлечено от нарушаването на чл. 75 (нов чл. 71) и 228 (нов чл. 300).

Имайки предвид,

че като държи сметка за произтичащото от чл. 75 (нов чл. 71) предоставяне на компетентност в полза на Общността, Комисията изтъква, че Общността следва да води преговорите и да сключи Споразумението в съответствие с процедурата, предвидена в чл. 228 (нов чл. 300), §1;

че по силата на тези разпоредби Съветът може във всеки един случай да прави преценка на необходимостта от сключване на споразумения с трети

страна, но не и да решава самостоятелно кой способ е по-подходящ – междуправителственият или общественият;

че ако се спре на първия, Съветът би изправил Комисията пред невъзможността да изпълни поставената ѝ с Договора задача в областта на преговорите с трети страни.

Имайки предвид,

че при липса на специални разпоредби в Договора, приложими спрямо договарянето и влизането в сила на въпросното споразумение, е уместно приложимите разпоредби да се отделят от съвкупността от текстове в Договора, имащи отношение към преговорите по повод Споразумението.

Имайки предвид,

че разпределението на компетенциите между обществените институции във връзка с воденето на преговори и влизането в сила на Споразумението трябва да се осъществи в съответствие както с разпоредбите относно общата транспортна политика, така и с тези, които уреждат сключването на споразумения от страна на Общността;

че по силата на чл. 75 (нов чл. 71) Съветът по предложение на Комисията и след консултации с Европейския парламент и Икономическия и социален комитет приема необходимите разпоредби с оглед осъществяването на общата транспортна политика;

че според чл. 228 (нов чл. 300), §1, когато се предвижда сключването на споразумения с една или повече държави или с международни организации, Комисията, на която се предоставят по-широки правомощия, води преговорите, а Съветът сключва споразумението;

че чл. 116 (нов чл. 135), ал. 1 също трябва да се вземе предвид, тъй като преговорите са били в рамките на Икономическата комисия на Обединените нации за Европа и тъй като според него с приключването на преходния период държавите членки осъществяват само „обща действия в рамките на международни организации с икономически характер“, като прилагането на тези обща действия е от компетенцията на Съвета по предложение на Комисията.

Имайки предвид,

че съпоставянето на различните разпоредби разкрива, че когато се отнася за въпрос от една обща политика, държавите членки във всички случаи дължат солидарно действие в защита на интересите на Общността;

че актът на Съвета от 20 март 1970 г. затвърждава тази солидарност и в този смисъл не би могъл да даде повод за критика;

че от целия комплекс от разпоредби и по-специално от текста на чл. 228 (нов чл. 300), §1 следва, че правото да сключва споразумения принадлежи на Съвета;

че Комисията от своя страна може да се включи по два начина – като упражнява произтичащото от чл. 75 (нов чл. 71) и чл. 116 (нов чл. 135) право да прави предложения, от една страна, и като води преговори по силата на чл. 228 (нов чл. 300), §1, ал. 1, от друга.

Имайки предвид,

че разпределението на компетенциите между институциите обаче би било реалност само в случай на преговори в момент, в който на Общността действително е била предоставена компетентност по силата на самия Договор или на разпоредби, приети от институциите;

че в тази връзка трябва да се отбележи, че първоначалната версия на Споразумението от 1962 г. е била формулирана по време, когато поради незадоволителното развитие на общата транспортна политика сключването на това споразумение е било от компетентността на държавите членки;

че подготовката, в хода на която е приет спорният акт, не е имала за цел изработването на ново споразумение, а само внасянето на необходимите промени във версията от 1962 г., за да може споразумението да бъде ратифицирано от всички договарящи се страни;

че в това отношение преговорите относно Споразумението са типичен случай, тъй като започването им и една значителна част от подготовителната работа, осъществена в рамките на Икономическата комисия за Европа, предшества предоставянето на компетенции на Общността с Регламент 543/69;

че на 20 март 1970 г. Съветът е взел решение по отношение на ситуация, при която той не разполага с пълната свобода да се разпорежда в отношенията с трети страни, участващи в същите преговори;

че на този етап от преговорите предложението към заинтересованите трети страни за обсъждане на новото разпределение на компетенциите в рамките на Общността би могло да застраши успешното им приключване, както впрочем посочва и представителят на Комисията по време на разискванията на Съвета;

че в подобна ситуация и предвид факта, че предмет на разглеждане са именно правомощията на Съвета и на Комисията, тези две институции в съответствие с чл. 15 от Договора за сливане на изпълнителните органи на трите Общности от 8 април 1965 г., трябва да се споразумеят относно подходящите способности за сътрудничество с оглед ефикасната защита на интересите на Общността;

че от протокола от заседанието от 20 март 1970 г. става ясно, че Комисията не се е възползвала от визираното в чл. 75 (нов чл. 71) и чл. 116 (нов чл. 135) право да внася предложения, нито пък е изискала прилагането на чл. 228 (нов чл. 300), §1 относно правото ѝ да води преговори;

че следователно са налице основания да се заключи, че в хода на преговорите и чрез сключването същевременно на споразумение съгласно правилата, определени от Съвета, държавите членки са действали и продължават да действат в интерес и за сметка на Общността и в съответствие със задълженията им, произтичащи от чл. 5 (нов чл. 10) на Договора;

че при тези обстоятелства, постановявайки решение в условията на съвместни действия на държавите членки, Съветът не е нарушил задълженията, произтичащи от текстовете на чл. 75 (нов чл. 71) и чл. 228 (нов чл. 300);

че при това положение твърдението трябва да бъде отхвърлено.

б) Други основания, изложени от Комисията (чл.235 (нов чл. 308); липса на мотиви).

Имайки предвид,

че Комисията изтъква, че с оглед на изискванията, свързани с прилагането на общата транспортна политика, Съветът е трябвало да осъществи правомощията си на основание на чл. 235 (нов чл. 308), а не на чл. 75 (нов чл. 71);

че Съветът е на мнение, че при наличието на възможност за съвместни действия на държавите членки не е било необходимо да прибегва до тази раз-

поредба и че Комисията никога не би поела инициативата, както изисква цитираната разпоредба.

Имайки предвид,

че въпреки че чл. 235 (нов чл. 308) оправомощава Съвета да приема „всички необходими разпоредби“, включително и в областта на външните отношения, той не поражда задължение, а предоставя на Съвета възможност, неупражняването на която не засяга валидността на акта, и поради това основание също трябва да бъде отхвърлено.

Имайки предвид,

че Комисията твърди също, че атакуваният акт не посочва никъде правното си основание и няма никакви мотиви.

Имайки предвид,

че изискванията по отношение на регламентите, директивите и решенията, посочени в чл. 190 (нов чл. 253), не се отнасят за акт от особен характер, какъвто е този от 20 март 1970 г.;

че участието на Съвета в предварителните разисквания е дало на Комисията всички правни гаранции, които чл. 190 (нов чл. 253) има за цел да осигури по отношение на трети страни, засегнати от посочените в него актове.

Имайки предвид,

че следователно искът трябва да бъде отхвърлен...

КОМЕНТАР:

Създаването на Общностите се свързва с прехвърляне на компетенции в полза на техните институции. В същото време обаче държавите членки си запазват всички атрибути, присъщи на държавата както в международен, така и във вътрешен план. От това са произтекли и все още произтичат деликатни въпроси относно разпределението на компетенциите, които СЕО трябва да разреши. Такъв е случаят и с настоящото решение. Неговата известност се дължи на факта, че възгледът, застъпен в него, впоследствие непрекъснато се потвърждава и препотвърждава (вж. най-вече Декларация № 10 от Заключителния акт към Договора за ЕС).

Преди да разгледаме разрешението на проблема в практиката на СЕО най-напред в областта на външните отношения, а след това и в рамките на общностния правен ред, е необходимо да се направи едно чисто терминологично уточнение. Става въпрос за „конкуриращата“ компетентност.

1. Въпросът за конкуриращата компетентност

Настоящото решение недвусмислено посочва, че в областта на външните отношения компетентността на Общността от момента на нейното създаване „изключва възможността за конкурираща компетентност на държавите членки“. В своето становище 1/75 (вж. по-горе № 5), както и в решенията си от 15.12.1976 г. (41/76, *Donckerwolke*, р. 1045, concl. F. Capotorti) и 5.05.1981 г. (804/79, *Commission c/ Royaume Uni*, р. 1045, concl.

G. Reischl) Съдът отхвърля съществуването на „паралелни“ компетенции в областта на общата търговска политика.

Този радикален възглед, изключващ „смесените“ споразумения, впоследствие се е наложило да бъде смекчен. Съдът обаче потвърждава становището си и му придава още по-голямо значение с мотива, че мисията на Общността и целите на Договора биха били еднакво компрометирани, ако държавите членки разполагат с правото да сключват международни договори, съдържащи норми, които могат да засегнат или изменят значението на разпоредби, приети и в области извън обхвата на общите политики (19.03.1993, *avis 2/91*).

В рамките на общностния ред нещата стоят по обратния начин, тъй като Съдът не отхвърля веднага тезата за конкуриращите компетенции, като въпросът трябва да бъде уреден в съответствие с принципа за върховенството на Общностното право (13.02.1969, 14/68, *Walt Wilhelm*, р. 1, *concl. K. Roemer*). Последвалата съдебна практика обаче постепенно се ориентира към решения, които недвусмислено изключват всяка конкурираща или паралелна компетентност и я признават само доколкото е предвидена в самото Общностно право.

2. Разпределение на компетенциите в областта на външните отношения

Разпределението на компетенциите между Общностите и държавите членки в областта на външните отношения се превръща в източник на проблеми, които настоящото решение пряко или косвено засяга. Те ще бъдат представени с оглед на приноса на последвалата съдебна практика и в последователност, чиято логика предполага разглеждането на две групи аргументи.

А. На първо място анализът засяга правосубектността на Общността. В това отношение юриспруденцията е категорична. Позоваването на чл. 210 (нов чл. 281), според който „Общността е юридическо лице“, отново привлича вниманието, доколкото СЕО стига до заключението, че „в областта на външните отношения Общността се ползва с правото да влиза в договорни отношения с трети страни“. Вероятно поради тази причина на заден план остава едно по-ранно решение, и то измежду най-известните, в което Съдът заявява, че „Общността е дееспособна на международната сцена“ (15.07.1964, 6/64, *Costa c/ ENEL*, вж. по-горе № 23).

По-късно Съдът ще потвърди, че разпоредбата на чл. 210 (нов чл. 281), „намерила място в началото на част шеста на Договора, посветена на „общите и заключителни разпоредби“, означава, че в областта на външните отношения Общността е правоспособна да поема международни задължения с оглед на целия спектър от цели, предвидени в част първа на Договора“ (14.07.1976, 3/76, *Kramer*, р. 1279, *concl. A. Trabucchi*). Така становище 2/91 бива потвърдено.

Б. На второ място стои въпросът за компетентността на Общността. Когато Договорът предвижда подобна компетентност, какъвто е случаят с чл. 111 (отменен с ДА), чл. 113 (нов чл. 133) и чл. 238 (нов чл. 310) ДЕИО или с чл. 206 ДЕОАЕ, не би следвало да има трудности. Ситуацията е различна, когато липсва подобно изрично предоставяне на компетентност. На практика и едната, и другата хипотеза пораждаат проблеми – в първия случай относно изключителността, а във втория относно наличието на компетентността.

Въпросът за наличието на компетентност на Общността извън рамките на изрично предоставената ѝ с Договора може да се разглежда от две позиции. Едната я отрича, като се аргументира със самия текст и по-специално с началото на чл. 228 (нов чл. 300): „Когато този Договор предвижда сключването на споразумения...“ В качеството си на ограничителна разпоредба тази формулировка придобива не толкова процедурно, колкото принципно значение. Втората позиция признава подобна компетентност, като тя дори не е изрично предоставена, а подразбира се.

Съдът възприема именно този възглед не само в настоящото, но и в следващите си решения. Разсъжденията вървят в две посоки. На ниво принципи компетентността се свързва най-напред с правосубектността, която обхваща „целия спектър от цели, предвидени в част първа на Договора“ (настоящото решение и 14.07.1976, 3/76, *Kramer*, горещитирано). Впоследствие в тези принципни рамки и за всеки конкретен случай действителното наличие на компетентност се извлича от системата на Общностното право и от материалните му разпоредби. Служейки си с този метод, настоящото решение за пръв път налага въпросната формула. Тя ще бъде многократно потвърждавана в различни варианти: „Компетентността може да е резултат не само от изрично възлагане с Договора, но и да произтича имплицитно от неговите разпоредби или от актове на институциите, приети в съответствие с тях“ (настоящото решение, 14.07.1976, 3/76, *Kramer*, горещитирано, и *Становище 1/76*).

Съдът постановява конкретно, че „винаги когато с оглед прилагането на предвидена в Договора обща политика Общността предприема мерки, с които под една или друга форма се въвеждат общи правила, държавите членки вече не разполагат с правото да сключват договори с трети страни, които пораждаат задължения, засягащи тези правила“. По-късно той ще се произнесе далеч по-общо, че „винаги когато Общностното право предоставя във вътрешен план компетенции на институциите на Общността с оглед постигането на дадена цел, Общността може да поема необходимите международни задължения за осъществяването на тези цели дори и да липсват изрични разпоредби в това отношение“ (26.04.1976, *avis 1/76*).

Става ясно, че изключителният характер на компетентността се предполага. Подобна изключителност логично следва от идеите за общност и обща политика. Във връзка с общата търговска политика Съдът ще заяви, че „становището му очевидно е несъвместимо със свободата, която държавите членки биха запазили за себе си с цел удовлетворяване на собствените им

интереси в областта на външните отношения, дори с риск да се компрометира ефикасната защита на цялостния интерес на Общността“ (*avis 1/75*, вж. по-горе № 5 – 18.02.1986, 174/84, *Bulk Oil*, р. 559, *concl. G. Slynn*).

Налице са няколко отклонения от изключителния характер на компетентността на Общността в сферата на външните отношения. Така например Съдът на ЕО признава участието на определени държави членки наравно с Общността в сключването на дадено споразумение. В същото време обаче той уточнява, че подобно участие има за цел единствено да внесе необходимите изменения в споразуменията, по които съответните държави са страни. Съдът подчертава, че въпросното участие, намерило основания в чл. 234 (нов чл. 307), не може да се разглежда като посегателство спрямо компетентността на Общността (становище 1/76, *горецитирано*).

Принуден да разглежда въпроса в обратна насока в рамките на Договора за ЕОАЕ, СЕО, след като припомня принципната изключителност на общностните правомощия, изразява становището, че участието на държавите членки в сключването на споразумения отговаря на Договора само при условие, че по силата на присъщите ѝ компетенции Общността също е страна по споразумението, като изпълнението на договорните задължения става съобразно разпределението на правомощията между нея и държавите членки (14.11.1978, *Délibération 1/78*, р. 2117).

След консултации с него относно компетентността на Общността да сключи конвенциите с МОТ и по-конкретно Конвенция № 170, СЕО стига до извода, че „сключването ѝ е от компетенциите едновременно на държавите членки и на Общността“. Това на практика означава признаване на паралелна компетентност.

3. Вътрешният общностен ред

Разпределението на правомощията между Общностите и техните държави членки вътре в общностната система има не по-малко сложни и деликатни проявления. Съдебната практика е особено богата в това отношение, а принципното ѝ значение е също толкова неравностойно, колкото и поводите за нея. По-нататък се набляга само на това, което е залегнало в трайни решения и може да послужи като илюстрация.

А. Вътрешната компетентност на Общността е предоставена и се свързва с факта, че държавите членки са се съгласили да ограничат суверенните си права в определени области (5.02.1963, 26/62, *Van Gend en Loos*, вж. по-горе № 1 – 15.07.1964, 6/64, *Costa c/ ENEL*, вж. по-горе № 23).

Това общо правило е твърде несъвършено отражение на действителността. Обхватът и значението на Общностното въздействие зависят не само от разглежданата област, но и от процеса на изграждане на Общия пазар, неговите изисквания, осъществяване и последици. Оказва се, че когато става въпрос за действия от икономически характер (12.12.1974, 36/74, *Walrave*, р. 1405, *concl. J. p. Warner*) и с оглед на строго определените изисквания за

обществен ред (28.10.1975, 36/75, *Rutili*, р. 1219, concl. H. Mayras), възможностите за намеса от страна на държавите постепенно се ограничават.

Б. Когато става въпрос за предоставени правомощия, така установената система е ясно и аналитично определена. В своята практика Съдът продължава да оказва натиск върху нея, обосновавайки се с идеята за Общ пазар и произтичащите от това принципи на солидарност, единство и ефективност. Натискът се упражнява в две посоки – както по отношение на компетенциите на Общността, за които юриспруденцията посочва основания, предполагащи разширително тълкуване, така и спрямо правомощията на държавите, чието естество и приложно поле тя изменя.

Като прилага внимателно, но неотклонно теорията за имплицитните правомощия, Съдът изразява становището си по въпроса за общностните компетенции. Примерите за това са многобройни, а основните етапи ясно откроява.

През 1956 г. Съдът постановява, че при липса на изрични правомощия на Общността нормите, установени с Договора, включват разпоредби, без които първите не биха имали смисъл или не биха позволили разумно и полезно приложение (вж. по-горе № 12). През 1960 г. Съдът посочва, че нормативните правомощия могат да произтичат имплицитно от духа или текста на Договора (15.07.1960, 20/59, *Italie*, р. 663, concl. K. Roemer). Впоследствие с оглед на посочените в Договорите цели имплицитните правомощия биват признати и конкретизирани за сметка на компетенциите на държавите членки (12.07.1962, 9/61, *Pays Bas*, р. 413, concl. K. Roemer). Едновременно с това Съдът налага принципа за необратимото предоставяне на компетенции в полза на Общността (15.07.1964, 6/64, *Costa c/ ENEL*, горещитирано). Този принцип не позволява връщането на правомощия на държавите членки дори те да не са били упражнени (14.12.1971, 7/71, *Commission c/ France* – 5.05.1981, 804/79, *Commission c/ Royaume Uni*, р. 1045, concl. G. Reischl), както и приемането на каквито и да било неблагоприятни вътрешни мерки (13.07.1972, 48/71, *Commission c/ Italie*, р. 529, concl. K. Roemer).

От друга страна юриспруденцията засяга и въпроса за компетенциите на държавите, за да признае и дори да наложи възможности за осъществяването им (17.12.1970, 30/70, *Otto Scheer*, р. 1197, concl. A. Dutheillet de Lamothé) с оглед на задължението за сътрудничество в името на общия интерес, а след това, за да ограничи приложното им поле в името на полезния ефект на Договора (23.02.1961, 30/59, *De Gesamenlijke Steenkohlenmijnen*, р. 1, concl. M. Lagrange) или по-общо в името на общностната солидарност. Последната не само отхвърля всякакви едностранни мерки, приети „въз основа на независима пазарна политика“ (14.12.1961, 2/62, *Commission c/ Luxembourg*, р. 813, concl. K. Roemer), но също така засяга осъществяването на компетенциите, които държавите членки са си запазили, доколкото това осъществяване нарушава задълженията, произтичащи от Договора (10.12.1969, 6/69, *Commission c/ France*, р. 523, concl. K. Roemer).

17 декември 1970 г.

**Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel
срещу
Köster et a.**

Преюдициално заключение по запитване на
Hessischer Verwaltungsgerichtshof – дело 25/70

Rec., 1970, p. 1161, concl. A. Dutheillet De Lamothe

...

1. По въпроса относно процедурата на „Управителния комитет“

Имайки предвид,

че най-напред Съдът трябва да се произнесе дали процедурата, предвидена в чл. 26 от Регламент 19 на Съвета от 4 април 1962 г. относно постепенното изграждане на обща организация на пазарите на зърнени храни (Официален вестник на ЕО, 1962 г., с.933) и вследствие на която е приет Регламент 102-64 на Комисията, не противоречи на Договора за създаване на ЕИО и по-конкретно на чл. 43 (нов чл. 37), §2, чл. 155 (нов чл. 211), чл. 173 (нов чл. 230) и чл. 189 (нов чл. 249), ал. 1 от Договора за създаване на ЕИО.

Имайки предвид,

че, на първо място, става въпрос за законността на процедурата, наречена „на Управителния комитет“, въведена с чл. 25 и 26 от Регламент 19 и многократно възпроизвеждана в други регламенти относно селското стопанство;

че от гореспоменатите разпоредби на Договора личи, че проблемът засяга най-вече съвместимостта на процедурата на Управителния комитет със структурата на Общността и институционалния ѝ баланс както във връзка с отношенията между институциите, така и с оглед осъществяването на съответните им правомощия.

Имайки предвид,

че се предполага, че правомощието да определя режима на спора принадлежи на Съвета, който по силата на чл. 43 (нов чл. 37), §2, ал. 3 от Договора трябва да се произнесе по предложение на Комисията и след консултации с Европейския парламент и че следваната процедура е в нарушение на процедурите и компетенциите, определени с цитираната разпоредба.

Имайки предвид,

че както законодателната система на Договора, намерила израз и в чл. 155 (нов чл. 211), последно тире, така и трайната практика на институциите на ЕО прокарват в съответствие с правните концепции, възприети във всички

държави членки, разграничение между мерките, които произтичат от самия Договор, и мерките в производното право по изпълнението им;

че следователно не може да се изисква от Съвета да определя всички подробности, свързани с регламентите относно общата селскостопанска политика в съответствие с процедурата по чл. 43 (нов чл. 37);

че тази разпоредба е достатъчна, когато основните елементи на регламентирана материя са били определени съгласно предвидената в нея процедура;

че в замяна на това самият Съвет или Комисията, ако бъде оправомощена по силата на чл. 155 (нов чл. 211), могат да приемат разпоредби за изпълнение на базовите регламенти според процедура, различна от тази на чл. 43 (нов чл. 37);

че мерките, които са предмет на Регламент 102-64 на Комисията, не излизат извън изпълнението на принципите на базовия Регламент 19;

че поради тази причина Комисията може да бъде надлежно оторизирана със същия регламент да предприема въпросните мерки за изпълнение, чиято валидност не може да бъде оспорена посредством изискванията на чл. 43 (нов чл. 37), §2 от Договора.

Имайки предвид,

че, на второ място, главният ответник критикува процедурата „на Управителния комитет“, защото смята, че тя представлява вмешателство в правото на Комисията да решава, поставящо под въпрос самата независимост на тази институция;

че поставянето между Съвета и Комисията на орган, който не е предвиден в Договора, би разстроило отношенията между институциите, както и упражняването на правото на решение.

Имайки предвид,

че според чл. 155 (нов чл. 211) Комисията осъществява правомощията, предоставени ѝ от Съвета за изпълнението на разпоредбите, приети от него;

че тази разпоредба, чието прилагане е факултативно, позволява на Съвета да определя евентуалните начини за осъществяване на компетенциите, предоставени на Комисията;

че процедурата „на Управителния комитет“ е едно от средствата, които Съветът може законно да използва за оправомощаването на Комисията;

че анализът на механизма, предвиден в чл. 25 и 26 от Регламент 19, разкрива, че Управителният комитет има за задача да дава мнения относно мерките, предлагани от Комисията;

че последната може да приема непосредствено приложими мерки, независимо от становището на Управителния съвет;

че в случай на неодобрение от страна на Комитета единственото задължение на Комисията е да уведоми Съвета за приетите мерки;

че целта на Управителния комитет е непрестанно да консултира Комисията, за да я ориентира при осъществяването на предоставените ѝ от Съвета правомощия, както и да даде възможност на последния да замени своето действие с това на Комисията;

че Управителният комитет няма право да взема решения вместо Комисията или Съвета;

че следователно, без да нарушава структурата на Общността и институционалния ѝ баланс, механизмът на Управителния комитет позволява на Съ-

вета да предостави на Комисията значителни изпълнителни правомощия с уговорката решението евентуално да се обжалва;

че законността на процедурата на Комитета такава, каквато е предвидена в чл. 25 и 26 от Регламент 19, следователно не може да бъде оспорена във връзка с институционалната структура на Общността.

Имайки предвид,

че главната страна ответник критикува процедурата „на Управителния комитет“ и поради факта, че с въвеждането на „право на обжалване“, запазено за Съвета спрямо мерките, приети от Комисията, въпросният механизъм ще лиши Съда от някои негови правомощия.

Имайки предвид,

че подобен аргумент почива на погрешна представа за правото на обжалване, запазено за Съвета;

че предвидената в чл. 26 от Регламент № 19 процедура има за цел да позволи на Съвета в случай на неодобрение от страна на Управителния комитет да замени собственото си действие с това на Комисията;

че системата е уредена по такъв начин, че по силата на базовия регламент мерките за изпълнение се приемат във всеки един случай или от Комисията, или по изключение от Съвета;

че независимо от инициатора им и при равни условия тези актове могат да поставят началото както на производството по отмяна по чл. 173 (нов чл. 230), така и на процедурата за даване на преюдициално заключение по чл. 177 (нов чл. 234) от Договора;

че може да се заключи, че упражняването от страна на Съвета на правото му на обжалване по никакъв начин не ограничава правомощията на СЕО...

КОМЕНТАР:

Интересът към това решение на Съда се дължи на направената в него преценка относно „съвместимостта на процедурата „на Управителния комитет“ със структурата на Общността и институционалния ѝ баланс както във връзка с отношенията между институциите, така и с оглед на осъществяването на съответните им правомощия“. Така употребените от Съда изрази ясно показват, че става въпрос за конституционните принципи, от които се ръководят Общностите. Те са били предмет на дискусии във връзка със законността на процедурата по осъществяване от страна на Комисията на предоставените ѝ от Съвета правомощия. Тези принципи, така, както ги разглежда юриспруденцията (вж. по-горе № 9), се свеждат до принципа за самоорганизация на институциите, от една страна, и принципа за „институционалния баланс“, на който настоящото решение изрично се позовава, от друга страна.

1. Самоорганизация на институциите

Този принцип затвърждава правото на институциите сами да се организират на основата на разпоредбите на Договора.

Той е поставен в определени граници от географска гледна точка, тъй като седалището на институциите се определя по общо съгласие между пра-

вителиствата на държавите членки (чл.77 ДЕОВС, чл. 216 (нов чл. 289) ДЕИО и чл. 189 ДЕОАЕ). Това предизвиква редица спорове (10.02.1983, 230/81, *Luxembourg c/ Parlement*, р. 255, concl. F. Mancini – 10.04.1984, 108/83, *idem*, р. 1945, concl. F. Mancini – 22.09.1988, 358/85, *France c/ Parlement*, р. 4821, concl. F. Mancini), докато най-накрая седалището е определено с решение на правителствата на държавите членки в рамките на Европейски съвет (Европейски съвет в Единбург от 11 декември 1992 г., част А, анекс 6).

При тези условия правото на самоорганизация намира израз в признатото от Договорите право на институциите сами да приемат вътрешните си регламенти, които да определят вътрешната организация и правилата за работа на всяка от институциите. За да не надхвърлят институциите възложените им функции, разпоредбите на споменатите правилници произтичат от правото на вътрешна организация (15.09.1981, 208/80, *Lord Bruce of Donington*, р. 2205, concl. G. Slynn). Те са задължителни съгласно принципа *patere legem* (14.07.1972, 48/69, *Imperial Chemical*, р. 619, concl. H. Mayras). Неспазването им може да доведе до отмяна (23.02.1988, 68/86, *Royaume Uni*, р. 892, concl. C. O. Lenz).

Всяка институция разполага с неограничена власт да организира собствения си персонал (16.12.1964, 109/63, *Müller*, р. 1295, concl. K. Roemer – 5.05.1966, 18/65, *Guttman*, р. 150, concl. K. Roemer). Тази организация обаче трябва да отговаря на необходимостта от гладко функциониране (11.07.1968, 26/67, *Darvin*, р. 463, concl. J. Gand). Тя почива на йерархичния принцип (11.07.1968, 16/67, *Labeyrie*, р. 431, concl. K. Roemer), който в съответствие с така установения ред допуска делегиране на правомощия и делегиране на подпис (6.05.1969, 17/68, *Reinarz*, р. 61, concl. K. Roemer – 14.07.1972, 48/69, *Imperial Chemical*, горецитирано).

При осъществяването на своите правомощия Комисията следва да се съобразява с принципа на колегиалността, като споменатата възможност за делегиране не трябва да го нарушава. Съдът изяснява изискванията, свързани с този принцип, и постановява, че правото да се взимат решения, предоставено по силата на чл. 14, §3 от Регламент 17 относно конкуренцията, не го накърнява (28.09.1986, 5/85, *Akso*, р. 2585, concl. C. O. Lenz – 21.09.1989, 46/87, *Hoecht*, р. 2859, concl. J. Mischo).

Дори вътрешните директиви да не могат да бъдат определени като съдържащи правни разпоредби, които администрацията е длъжна да спазва на всяка цена, те формулират правила за поведение, указващи каква да бъде последващата практика. Тях администрацията вече не може да наруши, без да посочи основанията си за това (30.01.1974, 148/73, *Louwage*, р. 81, concl. G. Reischl – 1.12.1983, 343/82, *Michael*, р. 4023, concl. G. Reischl – 9.10.1984, 80/81, *Adam*, р. 3411, concl. G. Slynn – 13.12.1984, 129/82, *Lux*, р. 4127, concl. P. VerLoren van Themaat).

Институциите сами отговарят за своите служби, които не притежават някакво собствено качество (15.07.1964, 66/63, *Pays-Bas*, р. 1047, concl. M. Lagrange). Ако тяхното функциониране или лошата им организация причи-

нят вреда, в частност на служителите, СЕО се ограничава до това да поправи щетите, без да разглежда правомощията на съответната институция (6.05.1969, 17/68, *Reinartz*, горещитирано – 16.12.1970, 5/70, *Prelle*, р. 1075, concl. A. Dutheillet de Lamothe).

2. Институционален баланс

Така нареченият Принцип на институционалния баланс е установен под това име още от Съда на ЕОВС. Той може да бъде извлечен от разпоредбата на чл. 95, ал. 3 на Парижкия договор относно „малката ревизия“. Всъщност Съдът използва израза „предвидения с Договора баланс между институциите на Общността“ при първото си произнасяне на това основание. Година по-рано той вече е постановил, че определяйки целите, към които трябва да се стреми не само Върховният орган, но и „институциите на Общността в рамките на съответните им компетенции“, чл. 3 ДЕОВС „позволява в баланса на правомощията, така характерен за институционалната структура на Общността, да се търсят сериозни гаранции за предприятията и обединенията от предприятия“ (13.06.1958, 9/56, *Meroni*, р. 11, concl. K. Roemer). Изглежда Съдът се обръща отново към тази практика (вж. по-горе № 9).

Двойното позоваване на институционалния баланс потвърждава основополагащото значение на принципа. Конституционен по естеството си, той се разглежда като гаранция, доколкото този баланс е неприкосновен, освен в случай на изменение на договорите. В това отношение е забележително, че Съдът отхвърля аргументите на Съвета за недопустимост на един иск на Комисията с мотива, че „когато спорът засяга институционалната структура на Общността, допустимостта на иска не зависи от предишни пропуски или грешки на ищеца“ (31.03.1971, 22/70, *Commission c/ Conseil*, р. 263, concl. A. Dutheillet de Lamothe).

Оказва се, че ситуацията не е съвсем ясна. Изглежда става въпрос за правило, според което дадена институция не може да бъде лишена или сама да се откаже от осъществяването на компетентност в полза на друга институция или на друг орган, който не е предвиден в договорите, дори създаването му да е само по себе си законно. Това положение произтича от Решение 1/76. Отрицателното становище се обосновава с аргумента, че съгласието „би изменило вътрешното устройство на Общността, тъй като ще се засегнат основните елементи на общностната структура както във връзка с прерогативите на институциите, така и с оглед на реципрочните отношения между държавите членки“.

Институционалният баланс би означавал също така, че положението на държавите членки спрямо Общността и на всяка от институциите спрямо останалите изразява специфичен конституционен възглед за структурата на Общността.

29

**ОБЩНОСТИ – ИНСТИТУЦИИ – НОРМОТВОРЧЕСКА
КОМПЕТЕНТНОСТ – ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ – ДЕЛЕГИРАНЕ**

13 юни 1958 г.

Meroni et Cie

срещу

Върховния орган на ЕОВС – дело 9/56

Rec., 1958, Vol. IV, p. 11, concl. K. Roemer

...
III. Нередовност на делегирането на правомощия, произтичаща от Решение № 14–55

Имайки предвид,

че ищецът обвинява Върховния орган „за неатакуемостта и, така да се каже, сакралността на сметките в Брюксел, в последна сметка оказала се по-неприкосновена и със сигурност по-значима от действителните решения, които винаги могат да бъдат атакувани пред Съда на ЕО“, или, казано по друг начин, ищец подава жалба срещу Върховния орган за това, че последният е делегирал на брюкселските организации правомощия, които има по силата на Договора, без да подчини упражняването им на изисквания, които иначе Договорът би определил, ако тези правомощия се упражняваха директно от самия Върховен орган.

Имайки предвид,

че ищецът също така атакува Върховния орган, че е създал „ситуация, при която големият и средният бизнес господстват над този, който разполага с ограничени ресурси и трябва да осигурява своето снабдяване на вътрешния пазар“, или, казано по друг начин, че със своето Решение № 14–55 Върховният орган е делегирал правомощия на организации, които не са достатъчно квалифицирани да ги упражняват.

Имайки предвид,

че тези две обвинения се отнасят до делегирането на правомощия, които общото Решение № 14–55 предоставя на Брюкселските организации, като първото се отнася до начина на делегиране, а второто – до самата му същност.

Имайки предвид,

че преди да бъдат разгледани тези обвинения, е уместно да се проучи дали Решение № 14–55 действително делегира на Брюкселските организации определени правомощия.

а) Делегира ли Решение № 14–55 правомощия на Брюкселските организации?

...

б) Особенности на Решение № 14–55.

Имайки предвид,

че ако Върховният орган беше упражнил сам правомощията, които с Решение № 14–55 делегира на Брюкселските организации, тези правомощия биха се подчинили на разпоредбите на Договора и по-специално на тези, които ги учредяват:

– задължението да мотивират решенията си и да посочат изискуемите мнения (чл. 15);

– задължението да публикуват ежегодно обобщаващ доклад за своите дейности и административни разходи (чл. 17);

– задължението да публикуват данните, които биха могли да бъдат полезни за правителствата или за други заинтересовани страни (чл. 47).

Имайки предвид,

че при същите обстоятелства решенията и препоръките на тези органи биха били подчинени на контрола на СЕО по реда на чл. 33.

Имайки предвид,

че Решение № 14–55 не подчинява упражняването на правомощията, които предоставя на Брюкселските организации, на нито едно от изискванията, на които биха били подчинени, ако бяха упражнени от самия Върховния орган.

Имайки предвид,

че дори ако делегирането с Решение № 14–55 изглежда правилно по смисъла на Договора, то не би могло да доведе до предоставяне на овластения орган на правомощия, различни от тези, които делегиращият орган има по силата на Договора;

че възможността Брюкселските организации да приемат решения, несъобразени с изискванията, на които биха били подчинени, ако бяха приети директно от Върховния орган, предоставя на Брюкселските организации по-широки правомощия дори в сравнение с тези, които самият Върховен орган има според Договора.

Имайки предвид,

че като не поставя решенията на органите в Брюксел в зависимост от изискванията, които Договорът поставя за решенията на самия Върховен орган, делегирането на правомощия с Решение № 14–55 нарушава Договора;

че поради това Решението от 24 октомври 1956 г., което представлява изпълнителен акт по задължение, установено по силата на общото Решение № 14–55, което е нередовно само по себе си, следва да бъде обявено за нищожно.

Имайки предвид,

че ищецът обвинява Брюкселските организации, че са предприели спрямо него действия без правно основание за служебно облагане с данък и за временна оценка на дългове при равномерното разпределение на данъците.

Имайки предвид,

че в случай, че по първото основание е установено, че Решението от 24 октомври 1956 г. следва да бъде отменено поради неспазване на изискуемата форма, тъй като не посочва, че размерът на исканата вноска е бил установен

чрез служебно облагане и временна оценка, трябва да се провери дали Брюкселските организации са имали правомощия да се разпоредят по този начин.

Имайки предвид,

че в отговор на въпросите, поставени от Първи състав, Върховният орган посочва на 18 юли 1957 г., че правото да се извърши служебно таксуване произтича от „решенията с идентично съдържание, приети на 26 май 1955 г. от Касата за разпределение на данъците за внос на старо желязо и от Обединената служба на потребителите на старо желязо, които определят, че вместо да се събира дължимото от предприятията за тонажа, облаган с данъци, на 15-то число на втория месец след месеца, за който се отнасят удържките, Дирекцията е упълномощена да извърши процедурата по договореното изчисляване с помощта на регионалните бюра“.

Имайки предвид,

че Решение № 14–55 не оправомощава Брюкселските организации да прибягват до подобен начин за данъчно облагане, нито да го прилагат с обратно действие или пък да обявяват официално временните оценки.

Имайки предвид,

че в случай че техниката за служебно оценяване се използва и за разпореждане с общите удържки, тя е била употребена според изричните разпоредби на Решение № 31–55 от 19 ноември 1955 г.... след като с Решения № 2–52, чл. 4 и № 3–52, чл. 5 Върховният орган задължава предприятията да декларират продукцията си и определя начините за деклариране.

Имайки предвид,

че цялостната процедура по служебно облагане с данъци и временна оценка следва да бъде подчинена на точни правила, за да се избегнат злоупотреби и да е възможно упражняването на контрол върху използваните данни.

Имайки предвид,

че делегирането на правомощия не се презумира и дори да има право да делегира своите правомощия, делегиращият орган следва да го направи с изрично решение за целта.

Имайки предвид,

че служебното облагане с данъци и официалното обявяване на временните задължения, осъществявани от Брюкселските организации, нямат правно основание...

в) Обхват на делегирането на правомощия

Имайки предвид,

че ищецът обвинява Върховния орган, че със своето Решение № 14–55 е делегирал на Брюкселските организации правомощия, които те не са достатъчно квалифицирани да упражняват.

Имайки предвид,

че чл. 8 от Договора възлага на върховния орган „да осигурява постигането на предвидените в този договор цели в съответствие с неговите разпоредби“ и не предвижда свобода на делегиране.

Имайки предвид,

че все пак не трябва да се изключва възможността привеждането в действие на „финансови споразумения, общи за няколко предприятия“, предвидени в

чл. 53, ал. а), да се повери на субекти на частното право, които са обособени като юридически лица и разполагат със собствени правомощия.

Имайки предвид,

че финансовите механизми, установени от самия Върховния орган, в приложението на ал. б) на същия член следва да имат същите цели като тези по ал. а);

че поради това тези механизми трябва да могат да приемат аналогични форми и да се ползват от съдействието на субекти, които са обособени като юридически лица.

Имайки предвид,

че правото на Върховния орган да разрешава или да установява финансовите механизми, предвидени в чл. 53 на Договора, му позволява да поверява някои правомощия на подобни органи при определени от него условия и под негов контрол.

Имайки предвид,

че в контекста на чл. 53 подобни форми на делегиране са законни само ако Върховният орган „ги счита за необходими при изпълнението на целите, определени в чл. 3, и съвместими с разпоредбите на настоящия Договор и в частност с чл. 65“.

Имайки предвид,

че чл. 3 определя осем отделни цели, формулирани доста общо, и следователно не е сигурно, че всички тези цели в тяхната съвкупност могат да се осъществяват едновременно и при всякакви обстоятелства.

Имайки предвид,

че при осъществяването на целите, предвидени в чл. 3 на Договора, Върховният орган трябва да осигури постоянна съгласуваност при евентуални противоречия поради разглеждане на целите по отделно и в случай че констатира подобни противоречия да определи коя или кои от целите по чл. 3 имат върховенство, което вероятно е наложило приемането на решения, отговарящи на фактите или икономическите обстоятелства.

Имайки предвид,

че съгласуването на различните цели по чл. 3 предполага действителна самостоятелност, включваща преценка на фактите и икономическите обстоятелства, с оглед на които се прави този труден избор.

Имайки предвид,

че последиците от делегирането на правомощия са твърде различни в зависимост от това дали става въпрос за изрично определени изпълнителни правомощия, чието осъществяване подлежи на строг контрол поради наличието на обективни критерии, определени от делегиращия орган, или за неограничени правомощия, предполагащи една голяма свобода на преценка, чието значение се вижда в действителност при употребата им в една реална икономическа политика.

Имайки предвид,

че делегирането от първия вид не води до съществени промени по отношение на последиците, до които води упражняването на правомощията, които то засяга, а делегирането от втория вид, като замества избора на делегиращия орган с този на делегирания, всъщност осъществява действително прехвърляне на отговорност.

Имайки предвид,

че по отношение на привездането в действие на финансовите споразумения чл. 53 невинно позволява делегирането на правомощия, „необходими за изпълнението на целите по чл. 3“;

че подобни случаи на делегиране засягат само изпълнителни правомощия, които са ясно дефинирани и цялостно контролирани при упражняването си от Върховния орган.

Имайки предвид,

че чл. 3 установява цели, които се отнасят не само за Върховния орган, но и за институциите на Общността в рамките на съответните им функции и на общия интерес;

че тази разпоредба позволява в баланса на властите, характерен за институционалната структура на Общността, да се открие важна договорна гаранция за предприятията и сдруженията на предприятията, спрямо които се прилага Договорът;

че делегирането на право на преценка на органи, различни от тези, които Договорът е установил с оглед осигуряването и контрола върху упражняването на правомощието в рамките на съответните функции на дадените органи, застрашава тази гаранция.

Имайки предвид,

че в светлината на горепосочените критерии е редно да се проучи дали делегирането на правомощия, предоставяни от Върховния орган по силата на Решение № 14–55 на Брюкселските организации, отговаря на изискванията на Договора.

...

Имайки предвид,

че много от предложенията, които по силата на горепосочения чл. 5 (на Решение № 14–55) компетентната Служба следва да предостави на Касата, а именно фиксирането на „максималната покупна цена при внос“, на „цената при разпределението на данъците“, на „критериите при изчисляване на икономии от старо желязо“ и на „стойността на определеното в зависимост от тези икономии възнаграждение“, могат да бъдат продукт само на изцяло счетоводни операции, основаващи се на обективни критерии, определени от Върховния орган;

че те предоставят значителна свобода на преценка и като такива водят до неограничена власт, чиято цел е да постигне съгласуваност между множеството изисквания при една сложна и нюансирана икономическа политика.

Имайки предвид,

че потвърждавайки в своя Трети общ доклад, че „цялостната политика в областта на старото желязо трябва да следва общите принципи“, приети от Съвета на министрите и от Върховния орган, Касата признава имплицитно, че тези принципи не могат самостоятелно да определят решенията на Брюкселските организации.

Имайки предвид,

че поради липсата на обективни критерии спрямо техните решения Брюкселските организации следва да се ползват от значителна свобода на преценка при изпълнението на функциите, възложени им по силата на Решение № 14–55.

Имайки предвид,

че с чл. 9 от Решение № 14–55 Върховният орган предоставя на своя постоянен представител пред Брюкселските организации правото да подчинява всяко решение на неговото одобрение.

че въпреки че Върховният орган си запазва правото да откаже да даде съгласие, той вече не разполага с достатъчно правомощия, за да остане делегирането по силата на Решение № 14–55 в горепосочените рамки.

Имайки предвид,

че Върховният орган отбелязва, че „приема данните, предоставени от Брюкселските организации, без да може да добави нищо към тях“.

Имайки предвид,

че при тези обстоятелства делегирането на правомощия на Брюкселските организации с Решение № 14–55 им предоставя и една свобода на преценка, която води до неограничена власт, и следователно не е съвместимо с изискванията на Договора...

КОМЕНТАР:

Това съдебно решение илюстрира един от аспектите на общия проблем на делегирането, а именно този на делегиране на правомощия от Върховния орган на ЕОВС на определени органи, наричани „Брюкселските организации“, създадени от него под формата на сдружения – субекти на белгийското частно право – за управление на финансовите механизми за разпределение на данъците за старо желязо. Ако тази особена хипотеза позволява на Съда да формулира строги правила, техническият проблем се явява под друга форма – относно качеството на оправомощения орган и това дали начинът на действие е предвиден в Договорите, или не.

1. Делегиране на правомощия на органи, различни от Комисията

Настоящото решение заедно с няколко други решения определят съдебната практика в тази насока и потвърждават принципите ѝ.

Така със Становище 1/76 (26.04.1977, р. 741, вж. по-горе № 5) Съдът признава съвместимостта с ДЕИО на едно проектоспоразумение с трета страна, доколкото този проект предвижда предоставяне на компетенции на едно международно публично учреждение, щом като разпоредбите на статута на това учреждение определят и открояват правомощията на неговите органи „по един толкова ясен и точен начин, че в случая става въпрос само за изпълнителни правомощия“. Именно тук може да се открие едно от изискванията за законосъобразност на делегирането.

Настоящото решение посочва, че ако чл. 8 ДЕОВС не предвижда възможност за делегиране на общностни правомощия на частни лица, подобно делегиране може да не бъде незаконно, ако разпоредба на Договора, в случая чл. 53 ДЕОВС, го допуска. Ако се премахне тази първоначална пречка, делегирането се вписва в една точна юридическа рамка.

За да е налице делегиране, е необходимо то да се извършва не в полза на агент или пълномощник, чиито актове могат да бъдат отменени, а на оп-

ределено самостоятелно юридическо лице, което разполага с действителни правомощия да взема решения, а не с обикновен мандат за определен акт по изпълнение (16.12.1963, 18/62, *E. Barge*, р. 529, concl. M. Lagrange).

Делегиращият орган може да предостави на оправомощения само правомощия, които самият той има по Договора, като решенията на втория трябва да се подчиняват на същите правила, на които по Договора се подчиняват и решенията на делегиращия орган, независимо дали става въпрос за право на обжалване, или за изисквания, позволяващи да се избегне произволът. Делегирането на правомощия не се предполага и дори да има право да го направи, делегиращият орган трябва да приеме изричен акт за прехвърляне, за да се гарантира правната сигурност (вж. настоящото решение). Доколкото не се предполага, делегирането трябва да е действително, т.е. оправомощеният частноправен субект трябва да взема самостоятелно административните решения с риск в случая неговите актове да бъдат предмет на съдебно атакуване. По такъв начин въпросните актове придобиват характер на общностни (17.07.1959, 32/58, *SNUPAT*, р. 275, concl. M. Lagrange).

Във връзка с общата теория на делегирането настоящото решение прокарва основно разграничение между делегирането, което се отнася до обвързан компетентен орган, и това, което има за цел упражняването на неограничени компетенции. Единствено първият вид делегиране е законно, тъй като не променя упражняването на правомощията, за които се отнася, щом като те са придружени със строг контрол според обективни критерии, определени от делегиращия орган. Вторият вид, напротив, е недопустим, най-вече когато въпросните неограничени компетенции предоставят на своя титуляр действителна икономическа власт с всичко, което тя означава при едно свободно тълкуване. Подобно делегиране замества делегиращия орган с оправомощения при упражняването на правото на икономически избор и в крайна сметка води до изместване на отговорността, което противоречи на договора, дори и да е предвидена възможност за обжалване, най-вече ако се отнася до крайните цели, формулирани в началните текстове на договора, които, макар и тържествени, са твърде неясни. По този начин се засяга институционалното равновесие (вж. предходното решение).

Остава да се определи кой носи отговорност в случай на простъпки, причиняващи вреди, – делегиращият орган или оправомощеният. В това отношение е необходимо да се определи дали по силата на своето конституиране оправомощеното частно лице е подчинено на вътрешното право в съответната държава членка, или поради своето предназначение е подчинено на Общностното право. В последния случай отговорността се пада на делегиращата институция. Тя е обективна и се носи според публичното право (14.12.1962, 33/59, *Hts Fourn. de Chasse*, р. 719, concl. M. Lagrange). Тя остава отговорност на делегиращата институция, дори ако последната има право на обжалване, за което претендира, че е възпрепятствало възможността ѝ да се противопостави на „неконтролируемите действия на оп-

равомощения“. При това тя е длъжна да осъществява надзор, а липсата му поражда отговорност за институцията (9.12.1965, 29/63, *Usines de la providence*, р. 1123, concl. M. Lagrange–K. Roemer).

2. Делегиране на правомощия на Комисията

Пропуснато в ДЕОВС поради цялостната институционална концепция, от която той се ръководи, подобен вид делегиране е предвидено и намира място в чл. 155 ДЕИО (нов чл. 211 ДЕО) относно правомощията на Комисията. Единният европейски акт, изменящ чл. 145 (нов чл. 202) относно правомощията на Съвета, добавя към този текст разпоредби, предвиждащи същата възможност, като предоставя на Съвета правото да определи начините за упражняване на правомощията, които той делегира на Комисията.

Формулировката на чл. 155 (нов чл. 211), според който Съветът делегира на Комисията правомощия да изпълнява нормите, установени от него, дава повод за тълкуване, засягащо смисъла и обхвата на термина „изпълнение“. Съдът възприема една широка по своето съдържание концепция за делегирането (30.10.1975, 23/75, *Rey Soda*, р. 1279, concl. H. Mayras), считайки, че то може да обхване и нормотворческите компетенции (15.07.1970, 4/69, *ACF Chemiefarma*, р. 690, concl. J. Gand), като пределите на делегираната компетентност следва да се преценяват не толкова в зависимост от буквалния смисъл на делегирането, колкото според общите цели на организацията на пазарите (*Rey Soda*, горещитирано).

По този начин и с уговорката, че не се създава непредвидено правомощие, е възможно делегиране от страна на Съвета на Комисията във всички области, щом подобно делегиране е в съответствие с чл. 155 и не променя институционалния баланс. Случаят е същият дори когато делегираните правомощия следва да се упражняват според процедурата за регламентиращите или управителните комитети (17.12.1970, 25/70, *Köster*, р. 1161, concl. A. Dutheillet de Lamothe). След като Съветът определя в базов регламент най-важните правила относно разглежданата материя, той може да делегира на Комисията общото право да определи начините за прилагането им, без да е необходимо да се конкретизират съществените елементи на делегираните компетенции (27.10.1992, C-240/90, *R. F. A.*, I, р. 5383, concl. F. G. Jacobs).

Делегирането следва да бъде достатъчно точно, в смисъл че Съветът трябва ясно да очертае пределите на делегираната компетентност (15.07.1988, 291/86, *Central Import Munster*, р. 3679, concl. G. Slynn). Комисията трябва да се съобрази с тези ограничения (14.11.1989, 6/88, *Espagne*, р. 3639, concl. G. Tesaurio). Тя не може да добавя разпоредби по време на изпълнението на даден регламент, който сам по себе си е изчерпателен (24.02.1988, 264/86, *France*, р. 973, concl. C. O. Lenz), нито пък да се освобождава от упражняването на делегираните правомощия, прехвърляйки ги на държавите членки (*Rey Soda*, горещитирано).

Като предвижда делегирането на правомощия от Съвета на Комисията, чл. 145 в новата си версия след ЕЕА постановява, че Съветът може да постави упражняването им в зависимост от „определени обстоятелства“, което вече е правено с Решение № 87/373 на Съвета. Съдът констатира, че тази нова разпоредба цели да потвърди решението относно понятието за изпълнение, взето по-рано във връзка с процедурите на управителните и регламентарните комитети.

Все пак се уточнява, че понятието „изпълнение“ естествено включва и индивидуалните решения. Следователно въпросът е в това да се определи дали Съветът може да подчини на процедурата на управителните комитети приемането на мерки, за предприемането на които е оправомощил Комисията, щом като тези решения следва да бъдат представени като индивидуални, налагащи финансови задължения. Подкрепена от Парламента, Комисията всъщност претендира, че в случая е налице посегателство върху правомощието, предоставено ѝ с Договора, единствено тя да носи отговорност за изпълнението на бюджета. Съдът не е длъжен да споделя тази теза и счита, че самото правомощие за изпълнение не е от естество да промени разпределението на правомощията, произтичащо от различните разпоредби на Договора, които оправомощават Съвета и Комисията да приемат актове с общо или индивидуално действие (24.10.1989, 16/88, *Commission c/ Conseil*, р. 3457, concl. M. Darmon).

30

ИНСТИТУЦИИ – АКТОВЕ – ИЗРАБОТВАНЕ И ПРИЛОЖЕНИЕ

13 юли 1965 г.

Sté Mannesmann
срещу
Върховния орган на ЕОВС – дело 7/64

Rec., 1965, p. 894, concl. K. Roemer

...

А. По отношение на основанията, имащи връзка с лихвения режим

Имайки предвид,

че страната ищец твърди, че общите решения, атакувани с настоящия иск, са незаконни поради това че биха въвели система на лихви, която не е възприета в по-ранни решения, приети след мнение на Съвета в съответствие с чл. 53, б) от Договора за ЕОВС;

че първият въпрос, който следва да бъде решен, е да се определи дали задължението да се вземе мнението на Съвета произтича в дадения случай от самия Договор.

Имайки предвид,

че според чл. 53, б) от Договора Върховният орган може „с единодушното одобрение на Съвета да сключва финансови споразумения, които имат същите цели“;

че доколкото става въпрос за разпоредба, която определя съществените процедурни изисквания за валидността на определени решения, приложното ѝ поле не би могло да се разшири;

че от чл. 53, б) е видно, че единодушното мнение на Съвета е необходимо само ако включването на лихвите по кредити засяга или променя самата основа на финансовото споразумение за разпределение на данъците при внос на старо желязо.

Имайки предвид,

че наличието на система на кредиторски лихви, създадена с цел да компенсира разсрочването във времето на имобилизацията на фондове, с която се сблъскват засегнатите предприятия, се счита за необходимо условие, за да не се допусне тези предприятия да понесат неоправдани щети поради забавяне на други предприятия при техните разплащания;

че тази система, която не изменя съставните елементи на финансовите механизми за разпределение на данъците, е възприета, за да направи възможно правилното функциониране на този механизъм и постигането на целите, одобрени от Съвета.

Имайки предвид,

че вторият въпрос за разрешаване се състои в това да се определи дали фактът, че Решение 16–58, прието с единодушното одобрение на Съвета и

предвиждащо в своя чл. 13 система на лихви, задължава Върховния орган да получава ново единодушно мнение от Съвета при всяко решение за изменение.

Имайки предвид,

че нищо не води до извода, че решенията на Върховния орган, взети след единодушното мнение на Съвета, могат да бъдат променяни, дори в своите неконститутивни елементи, само посредством ново решение, прието също с единодушие от страна на Съвета.

че следователно основанието, който се позовава на липсата на единодушно одобрение на Съвета, е неоснователен...

КОМЕНТАР:

Това решение разрешава един конкретен проблем, отнасящ се до разработването на актове на институциите, а именно проблема за обхвата на консултативната процедура при одобрение (вж. също така: 13.07.1965, 111/63, *Lemmerz Werke*, р. 835).

Тази процедура е само един от аспектите на общностната процедура за вземане на решения при съчетаване на основните указания на Съда, с изключение на въпросите за компетентността, вече разгледани в предходното решение, на въпросите за изменение, отменяне или оттегляне на проект на акт, както и на самата процедура, отнасяща се до бюджетните решения, която е различна (11.06.1991, C-51/89, *Royaume Uni et a*, I, р. 2757, concl. G. Tesaurο).

1. Процедура по изработване на акта

Актовете на институциите по принцип са в писмена форма. В краен случай Съдът приема, че е възможно те да се базират на устна информация (16.12.1963, 18/62, *E. Barge*, р. 529, concl. M. Lagrange).

Те следва да бъдат мотивирани, като преценката по това изискване се прави от съдията в зависимост от естеството на актовете (общ или не) (вж. по-долу № 41). **Резултат са на процес, който включва няколко етапа, от предложението до приемането на акта, преминавайки през фазата на консултациите.**

А. Според Римските договори **инициативата по принцип принадлежи на Комисията**, както показва формулировката, използвана в много от разпоредбите на тези договори. Наличието на предложение на Комисията определя началото на процеса на вземане на решение, както и условията за неговото приемане. Въпреки това Съдът преценява, че не всяко предложение на Комисията задължително представлява предложение по смисъла на чл. 149 ДЕИО (отменен от чл. G, ал. 45 ДЕС), така че приетите в случай на подобно предложение актове не могат да имат характер на акт на институциите само на това основание (30.06.1993, C-181/91, *Parlement*, I, р. 3685, concl. F. G. Jacobs).

Макар да представлява неделима част от процедурата, **липсата на предложение не може да бъде предмет на производство за проти-**

воправно бездействие на институция по иск на частно лице (15.01.1974, 134/73, *Holtz et Willemsen*, p. 1, concl. G. Reischl). **Посочването на предложението в акта позволява да съдим за него и е съществено процедурно изискване, което обаче няма да е неизпълнено, ако, макар и да липсва такова посочване, е ясно, че актът е бил приет именно въз основа на това предложение** (23.02.1988, 68/86, *Royaume Uni*, p. 855, concl. C. O. Lenz). Макар изискването за посочване на предложението да е задължително, не е необходимо да се посочва и дали актът е съобразен с него, или не (29.03.1990, C-62/88, *Grèce*, I, p. 1528, concl. M. Darmon).

Б. *Консултациите* представляват втората важна част на процедурата. Многобройни са текстовете на Договора, които възлагат на органа, на товарен с правомощията да взема решения, да се консултира с друг орган, чието мнение според случая може да е обвързващо или факултативно. Затова практиката на СЕО извежда определен брой указания както по отношение на одобрението на Съвета, установено с Парижкия договор, така и по отношение на мнението, предвидено с Римските договори.

а) По отношение на одобрението на Съвета, изисквано от чл. 28 и чл. 53 на ДЕОВС, Съдът най-напред решава, че „препоръките“, които Съветът трябва да включи в своето мнение, не могат да водят до ограничаване или промяна на изричните правомощия, предоставени с решението – обект на мнение. Подобни препоръки засягат единствено отношенията между Съвета и автора на акта и не представляват елемент за преценка на редовността на решенията за прилагане на приетия след одобрение акт (16.03.1971, 67/69, *SIMET*, p. 197, concl. K. Roemer).

Посоченото съдебно решение установява ново правило, определяйки, че „нищо не позволява да се направи заключението, че решенията на Върховния орган, за които се изисква одобрение на Съвета, не могат да бъдат променени, дори в своите неконститутивни елементи, посредством ново решение, което също се приема след одобрение на Съвета“. Ако получаването на подобно одобрение представлява съществено процедурно изискване, предписано във връзка с опасността от обявяването на решението за невалидно (7.07.1982, 119/82, *Klöckner Werke*, p. 2627, concl. p. VerLoren van Themaat), Договорът не определя условията на консултациите, чийто резултат е решението. Считайки, че е налице един вид споразумяване между институциите, Съдът преценява, че самите те трябва да определят формите на сътрудничеството помежду си по общо съгласие и при зачитане на съответните им правомощия (11.05.1983, 311/81, *Klöckner Werke*, p. 1451, concl. G. Reischl).

б) **Консултациите по Римските договори по принцип са под формата на задължителни консултации с факултативно мнение, освен ако специална разпоредба не им придава характер на одобрение** (вж. A. U., art. 8 et. 9).

Съдът е приел, че Съветът, който редовно е поискал мнение от Парламента, е задължен да изчака последният да формулира мнение, въпреки че не е задължен да се съобрази с него (29.10.1980, 138/79, *Roquette*, р. 3333, concl. G. Reischl). Това разрешение, очевидно продиктувано по-скоро от политически, отколкото от юридически аргументи, се усложнява от неточното позоваване, което е направил Съдът в своята последваща практика, на санкцията за липсата на консултации, докато е достатъчно да се прочете решението, за да се констатира, че Съдът е бил задължен да вземе предвид, че консултирането е било поискано от Парламента (27.09.1988, 165/87, *Commission c/ Conseil*, р. 5545, concl. C. O. Lenz).

Въпросът е и в това да се разбере дали в случай на внесени изменения в първоначалното предложение, за което е бил консултиран Парламентът, е нужно ново консултиране на парламентарната институция. В съдебната практика подобни указания има само при хипотезата на изменение, внесено от Съвета. Тези указания, първоначално имплицитни (15.07.1970, 41/69, *ACF Chemiefarma*, р. 661, concl. J. Gand), са потвърдени по начин, гласящ, че „към нови консултации трябва да се пристъпва всеки път, когато от окончателно приетия текст, разглеждан в неговата цялост, се отделят съществени части, за които Парламентът вече е бил консултиран, с изключение на случаите, в които поправките в основната си част съответстват на изразеното от Парламента становище“ (16.07.1992, C-65/90, *Parlement c/ Conseil*, I, р. 4594, concl. M. Darmon – 5.10.1993, C-13/92, *Driessen en zonen*, пер, concl. F. G. Jacobs).

Изискуемото по Договорите консултиране представлява съществено процедурно изискване, чието неизпълнение води до обявяването на акта за невалиден. Това основание за отмяна (вж. по-долу № 41) се прилага и спрямо случаите, когато не е поискано одобрение. Следва да се отбележи, че в последния случай, съответстващ на процедурата за съвместно вземане на решение, **порокът на акта не е във формата, а е липса на компетентност.**

В. Решението се взема на основата на разпоредбите на Договорите. Следователно тези разпоредби не зависят нито от „разпореждането на държавите членки, нито от институциите“ (23.02.1988, 68/86, *Royaume Uni*, горещитирано).

Този принцип разкрива особеното си значение по отношение на условията за формиране на волята на Съвета, когато се засяга както самата процедура на формирането му, така и броят на необходимите гласове.

Чл. 6, §1 от Вътрешния регламент на Съвета, отнасящ се до приемането на решения по писмена процедура, изисква единодушие по прилагането на тази процедура. Изискването за единодушие „не зависи от това дали въпросният акт трябва да бъде приет с единодушие, или с мнозинство съгласно Договора“. Следователно, задължен да спазва правилото, което сам е определил, Съветът „не може да го избегне дори с по-голямо мно-

зинство, отколкото се изисква за приемането или изменението на вътрешния му правилник, без официално да измени самия правилник“ (23.02.1988, 68/86, *Royaume Uni*, горещитирано).

За всяко решение съответната разпоредба от Договорите определя необходимите гласове: единодушно или с мнозинство. Би могло да съществува разлика между текстовете само при промяна в избраната договорна основа, доколкото приеманият акт трябва или може да се основава на повече от един текст, който може да изисква или мнозинство, или консенсус, какъвто е случаят с чл. 100 и чл. 235 ДЕИО.

В съдебната практика е възприето, че позоваването на чл. 235 като правна основа за приемане на даден акт е оправдано само ако никоя друга разпоредба на Договора не предоставя на институциите необходимите правомощия да приемат този акт (11.06.1991, C-51/89, *Royaume Uni et a*, I, p. 2757, concl. G. Tesaurо).

С развитието на Общностното право във времето обаче, отразяващо се и върху функциите на Парламента, и върху начините за гласуване в Съвета, се умножават трудностите при избора на правна база на актовете. В трайната си практика Съдът напомня, че изборът на подходящата правна база не зависи от преценката на Общностното право, а трябва да се основава на обективни елементи, които подлежат на съдебен контрол, в частност – целта и съдържанието на акта (7.12.1992, C-295/90, *Parlement*, I, p. 4193, concl. F. G. Jacobs). Всъщност противоречието относно правната основа не е само формално, доколкото тъкмо различните правила за формирането на волята на Съвета могат да имат последствия за съдържанието на предстоящия да се приеме акт (26.03.1987, 45/86, *Commission c/ Conseil*, p. 1493, concl. C. O. Lenz – 23.02.1988, 68/86, *Royaume Uni*, горещитирано – 2.02.1989, 274/87, *Commission c/ Conseil*, p. 259, concl. C. O. Lenz – 30.05.1989, 242/87, *idem*, p. 1425, concl. J. Mischo – 30.05.1989, 56/88, *Royaume Uni*, p. 1615, *idem* – 16.11.1989, 131/87, *Commission c/ Conseil*, p. 3743, concl. C. O. Lenz).

В случай че компетентността на дадена институция се основава на две разпоредби от Договора, то тази институция е длъжна да приема актове, отговарящи и на двете разпоредби, за да не се получи така, че кумулирането на разпоредбите да изпразва от съдържание процедурата по сътрудничество с Парламента, което да наложи отново определяне на подходящата юридическа база (11.06.1991, C-300/89, *Commission c/ Conseil*, I, p. 2867, concl. G. Tesaurо).

2. Влизане в сила

Договорите обикновено разграничават индивидуалните актове, които пораждаат ефект от деня на съобщаването си, от актовете с общо действие, които следва да бъдат публикувани. По отношение на регламентите чл. 191 (нов чл. 254) определя, че те влизат в сила на датата, посочена в тях, или в случай, че такава няма, на двадесетия ден след публикуването

си в Официалния вестник на ЕО. Тази дата обикновено е същата, която е отбелязана в съответния брой на вестника, в който е публикуван и текстът на регламента (25.01.1979, 98/78, *Racke*, р. 69, concl. G. Reischl).

Съдът припомня, че в административната материя се ползва правилото, че „решенията стават задължителни или от момента на приемането им, или от датата на съобщаването или публикуването им“ (8.03.1960, 3/59, *R. F. A.*, р. 117, concl. M. Lagrange), като тези алтернативи определят разликата между влизане в сила и атакуемост (14.07.1972, 52/69, *Geigy*, р. 787, concl. H. Mayras).

„Нормата на правото, възприета най-общо във всички страни на Общността, според която всяко писмено волево изявление поражда пълния набор от своите ефекти от момента, в който то редовно навлиза във вътрешната сфера на адресата“, е приложима и в Общностното право (10.12.1957, 8/56, *ALMA*, р. 179, concl. M. Lagrange). **Съобщаването на актовете, които следват тази формалност, става чрез препоръчано писмо.** Ако е налице съмнение по отношение на датата, това съмнение се разрешава в полза на адресата (17.07.1959, 32/58, *SNUPAT*, р. 275, concl. M. Lagrange). По отношение на поименните актове за достоверен се приема само този, който е бил съобщен на адресата (13.07.1966, 56/64, *Consten Grundig*, р. 429, concl. K. Roemer).

Посоченото по-горе правило, според което регламентите влизат в сила от датата, която е посочена в тях, поставя един двоен проблем – за незабавното влизане в сила и за обратното действие на актовете. Съдът посочва, че „голямата свобода, предоставена на авторите на регламенти, не следва да се разглежда като неподлежаща на никакъв съдебен контрол, най-вече по отношение на евентуален ефект на обратно действие“. От друга страна той добавя, че не е възможно, „без да се накърнява оправданата грижа за правната сигурност, да се прибегва немотивирано към незабавно влизане в сила“ (13.12.1967, 17/67, *Max Neumann*, р. 571, concl. K. Roemer).

Ако принципът за недопустимост на обратното действие на актовете и по-общо за правната сигурност, част от която е този принцип, пречат на незабавното прилагане и обратното действие, то това не означава, че няма никаква възможност за реализирането им. Съдебната практика в това отношение прави принципно разграничение между процедурни правила и основополагащи такива, като за първите се предполага, че се прилагат за всички ситуации, зависещи от момента на влизане в сила на правилата (12.11.1981, 212/80, *Salumi*, р. 2735, concl. S. Rozès – 24.02.1987, 312/84, *Continentalen Produkten*, р. 863, concl. M. Darmon – 6.07.1993, C-121/91, *CT Control*, I, р. 3873, concl. C. Gulmann).

Това обаче не се отнася до основополагащите правила. Ако незабавното влизане в сила не е специално мотивирано, когато възпроизвежда определен императив за ефективност, присъщ на самото естество на мярката, определена в даден регламент (14.03.1973, 57/72, *Westzucker*, р. 321, concl. H. Mayras – 16.01.1987, (Ord.), 304/86 R, *Enital*, р. 267), и ако

се приеме за принципно начало фактът, че новото правило намира израз незабавно с оглед на бъдещите последици от ситуация, породена под действието на предходна норма (вж. по-горе № 6), то принципът за правна сигурност се противопоставя на онова, което времевият обхват на един акт на Общността счита за своя отправна точка, определена с по-ранна дата от тази на своето публикуване. Въпреки това по изключение би могло да бъде и иначе, когато поставената цел на акта го изисква и при условие, че се зачита сигурността на интересите, което идва да покаже (в случай че общностната уредба е ясна и предвидима за съдебно отговорните лица), че приложимостта на даден акт спрямо минали ситуации произтича ясно от условията, крайната цел или предмета на акта (18.01.1979, 98/78, *Racke* – 12.11.1981, 212/80, *Salumi*, горещитирани).

Що се отнася до преходните разпоредби, в случай че дадена клауза, оправомощаваща Комисията да предприема подобни мерки, се интерпретира в смисъл, че мерките трябва да засягат периода след като основните разпоредби започнат да пораждат ефект, то не бива да се изключва възможността, че те могат да се прилагат и по отношение на период, разположен във времето между публикуването на съответната уредба и момента, от който тя поражда ефект, под резерва, че подобни мерки запазват преходния си характер и са необходими за постигането на целите, определени в оправомощаващата клауза (14.01.1987, 278/84, *R. F. A.*, p. 1, conl. G. Slynn).

31
ИНСТИТУЦИИ – КОНТРОЛНИ
И САНКЦИОННИ ПРАВОМОЩИЯ

14 юли 1972 г.

Imperial Chemical Industries Ltd.
срещу
Комисията на Европейските общности – дело 48/69

Рес., 1972, р. 619, concl. H. Mayras

...

Процедурни и формални основания

Относно основанията, засягащи административната процедура

а) Основание, отнасящо се до подписването на „уведомяването за обстоятелствата“ от страна на служител на Комисията

Имайки предвид,

че страната ищец твърди, че съобщаването на щетите, предвидено в чл. 2 на Регламент № 99–63 на Комисията, е неправилно, тъй като е подписано от генералния директор по конкуренцията „по делегиране“, когато подобно делегиране на правомощия от страна на Комисията не е позволено.

Имайки предвид,

че е сигурно, че генералният директор по конкуренцията се ограничава до подписването на уведомяването за щетите, което членът на Комисията, отговарящ за въпросите на конкуренцията и оправомощен за това от Комисията, предварително е одобрил;

че този служител в случая не е действал при условията на делегиране на правомощия, а при едно обикновено делегиране на правото на подпис, което е придобил от компетентния член;

че подобен начин на делегиране представлява мярка, отнасяща се до вътрешната организация на службите на Комисията, в съответствие с чл. 27 от Временния вътрешен правилник, приет по силата на чл. 7 от Договора от 8 април 1965 г., установяващ единен Съвет и единна Комисия;

че следователно подобно основание е необосновано.

б) Основание, засягащо несъответствията между „уведомяването за щетите“ и решението за откриването на административна процедура

Имайки предвид,

че страната ищец твърди, че съобщаването на щетите предполага увеличаване на цените, настъпило след решението за откриване на процедура, ка-

то упоменатото съобщаване се отнася още и за евентуалното прилагане на глоби тогава, когато решението за откриване се отнася единствено за процедурата по установяване на нарушения.

Имайки предвид,

че единствено съобщаването на щетите, а не решението за откриване на процедурата представлява акт, който определя положението на Комисията по отношение на предприятията, за които се започва процедура, отнасяща се до преследване на нарушенията на правилата за конкуренцията;

че ако в периода между решението и горепосоченото съобщаване предприятия продължават или повтарят действията, за които Комисията е решила да започне разследване, правата на защитата не се засягат от включването в съобщението на фактическите щети, които представляват само продължение на предходни действия, което впрочем съответства на принципа за административната икономия.

Имайки предвид,

че решението за откриване на процедурата, визирайки „именно“ чл. 3 и чл. 9, алинеи 2 и 3 от Регламент № 17, същевременно се отнася за този регламент като цяло и следователно в същата степен се отнася и за неговия чл. 15, засягащ глобите.

Имайки предвид,

че следователно тези основания са необосновани.

в) Искове, отнасящи се до нарушаването на правата на защитата

Имайки предвид,

че страната ищец отхвърля позоваването в атакуваното решение от страна на Комисията на факти, които не са посочени в уведомяването за щетите и за които Комисията не би могла да вземе отношение по време на административната процедура.

Имайки предвид,

че за да се запазят правата на защитата при административната процедура, е достатъчно предприятията да бъдат информирани за съществените фактически елементи, върху които почива искът;

че от текста на изложението на щетите става ясно, че фактите, поддържани от ищеца, са ясно посочени в него;

че това изложение съдържа всички необходими елементи за определяне на претенциите срещу ищеца, а именно условията, при които са обявени и приложени увеличението на цените от 1964, 1965 и 1967 г.;

че поправките, внесени от атакуваното решение по отношение на точното развитие на фактите, които заинтересованите лица представят на Комисията по време на административната процедура, не могат да бъдат използвани при прилагането на това основание;

че следователно това основание не е обосновано.

г) Основание относно протокола от изслушването

Имайки предвид,

че страната ищец упреква ответника, че е взел решение, преди тя да е имала възможност да го включи в своите бележки, отнасящи се до протокола от изслушването на заинтересованите страни.

Имайки предвид,

че чл. 9, § 4 на Регламент № 99/63 на Комисията определя, че протоколът от декларациите по същество на всеки изслушван следва да бъде одобрен от Комисията след изчитането;

че тази разпоредба цели да гарантира на изслушваните страни съответствие на протокола с техните декларации;

че протоколът от изслушването от 10 декември 1968 г. е предаден на ищеца едва на 27 юни 1969 г., т.е. около четири седмици преди приемането на решението;

че въпреки липсата на експедитивност от страна на Комисията при предаването на протоколите забавянето, от което се оплаква ищецът, не може да има отражение върху законността на решението, освен в случай на съмнение относно точността на възпроизвеждането на въпросните декларации;

че в случая не е налице подобна ситуация, като пропусъкът, за който става въпрос, не е от такова естество, че да прави недействително атакуваното решение;

че следователно този иск не е обоснован.

По отношение на основанието относно уведомяването за решението

Имайки предвид,

че страната ищец твърди, че Комисията, предвиждайки в чл. 4 на атакуваното решение, че уведомяването може да бъде направено във филиалите на ищеца, установени в рамките на Общия пазар, и процедирайки по този начин, би нарушила Договора или най-малкото неговите съществени процедурни изисквания;

че немският филиал на ищеца, в който Комисията е направила уведомяване за решението, не е получавал мандат за това от дружеството майка и че според немското право не е длъжен да доведе въпросните документи до знанието на последното.

Имайки предвид,

че чл. 191, ал. 3 ДЕО (нов чл. 254) предвижда, че „решенията се съобщават на техните адресати и започват да произвеждат своя ефект със съобщаването“;

че при всички случаи чл. 4 на атакуваното решение не може да променя този режим;

че следователно не може да се отпрати жалба към ищеца.

Имайки предвид,

че нередностите в процедурата за съобщаване на едно решение са външни спрямо акта и следователно не го опорочават;

че при определени обстоятелства тези неточности могат да доведат до затруднения, когато започва да тече срокът на иска;

че чл. 173 (нов чл. 230), посл. алинея ДЕО предвижда, че срокът на исковете за отмяна на индивидуални актове на Комисията започва да тече от момента на съобщаването му на ищеца, а при отсъствието на такова – от деня, в който е бил узнат от последния;

че в случая е видно, че ищецът е познавал напълно текста на решението и че се е възползвал от правото си на жалба в определените срокове;

че при тези обстоятелства въпросът за евентуалните нередности при съобщаването остава безпочвен;

че следователно горепосочените основания не се приемат поради липсата на заинтересованост.

По отношение на основанието за давност

Имайки предвид

че страната ищец твърди, че атакуваното решение противоречи на Договора и на правилата за неговото прилагане, тъй като Комисията, започвайки на 31 май 1967 г. процедура относно увеличението на цените от януари 1964, е превишила всяко разумно ограничение за време.

Имайки предвид,

че текстовете, определящи правомощията на Комисията да налага глоби в случай на нарушение на правилата на конкуренцията, не предвиждат давност;

че за да изпълни предназначението си, всеки давностен срок следва да бъде предварително фиксиран;

че фиксирането на този срок и на условията за прилагането му са част от компетенциите на законодателя на Общността;

че ако в отсъствието на подобен текст основополагащото изискване за юридическа сигурност влиза в противоречие с факта, че Комисията може да забавя за неопределено време упражняването на правомощието си да налага глоби, то поведението ѝ в случая не следва да се счита за пречка пред упражняването на това правомощие във връзка с участието в съгласуваните практики от 1964 и 1965 г.;

че следователно и това основание е необосновано.

...

Относно компетенциите на Комисията

Имайки предвид,

че страната ищец, чието седалище е извън Общността, твърди, че Комисията няма компетенции да ѝ налага глоби само заради ефекта, който имат действията, предприети от нея извън Общността, върху Общия пазар.

Имайки предвид,

че тъй като става въпрос за една съгласувана практика, уместно е най-напред да се определи дали действията на ищеца са се проявили на Общия пазар;

че от посоченото по-горе следва, че спорните увеличения на цените са направени на Общия пазар и засягат конкуренцията между производителите, които търгуват на този пазар, и следователно действията, за които е наложена спорната глоба, са практики, които се реализират директно във вътрешността на Общия пазар;

че от казаното по повод на прегледа на основанията относно съществуването на съгласувани практики следва, че дружеството ищец е взело решение за увеличаване на продажните цени на своите продукти за потребителите в

рамките на Общия пазар, като увеличението има същия характер като този на решенията от другите производители повишения;

че като се позовава на правомощията си да дава указания на филиалите си в рамките на Общността, ищецът е могъл да приложи решението си на този пазар.

Имайки предвид,

че ищецът възразява, че подобни действия са деяние на неговите филиали, а не на самия него.

Имайки предвид,

че обстоятелството, че филиалът е отделно юридическо лице, не е достатъчно да се елиминира възможността неговите действия да се вменят на дружеството майка;

че именно такъв е случаят, когато филиалът, макар и да е отделно юридическо лице, не определя по един автономен начин своето поведение на пазара, а прилага всъщност указанията, дадени му от дружеството майка;

че щом филиалът не се ползва от действителна самостоятелност при определянето на своята линия на поведение на пазара, забраните, постановени от чл. 85 (нов чл. 81), § 1 могат да се разглеждат като неприложими при отношенията между филиала и дружеството майка, които заедно формират икономическа единица;

че разглеждайки единството на така формираната група, при определени обстоятелства действията на филиалите могат да бъдат отнесени към дружеството майка.

Имайки предвид,

че е известно, че ищецът по това време е имал пълен или мажоритарен дял в капитала на своите филиали;

че ищецът е разполагал с възможността да влияе решително на ценовата политика на своите филиали на Общия пазар, както и реално да използва своите правомощия по отношение на трите увеличения на цените, за които става дума;

че в действителност телексите, отнасящи се до увеличението през 1964 г., адресирани от ищеца до неговите филиали в рамките на Общия пазар, определят по един категоричен начин цените и другите условия на продажба, които филиалите следва да прилагат по отношение на своите клиенти;

че при липсата на обратни индикации е уместно да се счита, че при увеличенията от 1965 и 1967 г. ищецът е действал по идентичен начин в отношенията си с филиалите, установени в рамките на Общия пазар;

че при тези условия формалното разграничение между дружествата, произтичащо от факта, че те са отделни юридически лица, не може да се противопостави на единството на техните действия на пазара с оглед прилагането на правилата на конкуренцията;

че именно ищецът осъществява съгласувана практика във вътрешността на Общия пазар;

че следователно може да се обобщи, че основанието за липсата на компетентност, повдигнато от ищеца, е неаргументирано...

КОМЕНТАР:

Настоящото решение представлява забележителна за времето си илюстрация за правомощията на Комисията на ЕИО по отношение на спазването на правилата на конкуренцията, които се прилагат спрямо предприятията. То представлява пример за ръководните принципи по отношение на правомощията за контрол и санкциониране на институциите на Общността. Упражняването на тези правомощия очевидно изисква информация, предвидена изрично в Договорите. Това предполага определянето на компетенциите за проверка и контрол и организацията на процедурата в случай на налагане на санкция. Това са въпросите, които е уместно да се разгледат последователно.

1. Информацията, събирана от институциите, и правомощията им за проверка и контрол

Всеки от трите договора съдържа норма с обща формулировка относно информацията, събирана от институциите (чл.47 ДЕОВС, чл. 213 (нов чл. 284) ДЕО, чл. 187 ДЕОАЕ). Тази обща формулировка следва да получи по-нататъшно уточняване било в същите договори, било в специални регламенти, какъвто е случаят с Регламент 17/62 на Съвета относно конкуренцията в ЕИО.

Прилагането на съвкупността от тези правила, които корелативно определят задълженията на тези, за които се отнасят (държави и оператори), и правомощията за разследване и контрол на общностния орган предизвиква юридически спор, който първоначално е само в рамките на ЕОВС, но после покрива и ЕИО. Към тази първа разлика в съдебната практика се прибавя и друга, базирана на особеностите на субектите в зависимост от това, дали става въпрос за държави членки, или за предприятия.

А. Съдебната практика, засягаща държавите, не предлага никаква особена оригиналност, като санкцията по тяхното задължение за информация, чиято тежест непрекъснато нараства с увеличаването на броя на директивите, намира израз в производството за установяване на нарушение на Учредителните договори.

Нещо повече, следва да се обърне внимание на някои решения относно правомощията на Комисията в областта на проверката на сметките на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство (25.11.1980, 820/79, *Belgique*, р. 3537, concl. H. Mayras) или контрола на собствените ресурси (10.01.1980, 267/78, *Commission c/ Italie*, р. 31, concl. J. р. Warner).

От последното решение става ясно, че държавите членки не могат да оспорват правомощието на Комисията да упражнява контрол от момента на констатирането на собствените ресурси от компетентните национални инстанции. Прилаганият в тази област режим „изисква да се запази правото на Комисията да настоява за допълнителен контрол, който да бъде свързан с проверките, правени от държавите членки от момента, в който

е трябвало да бъде направена констатацията“. Въпреки това „разпоредбите от националното наказателно право, които ограничават съобщаването на актовете от наказателното производство на определени лица, могат да бъдат използвани срещу Комисията в същата степен, в която тези ограничения могат да се противопоставят на националната администрация“.

Б. Съдебната практика, засягаща предприятията, се е развила:

а) Най-напред в рамките на ЕОБС. Принципното решение в това отношение е едно решение от 4 април 1960 г. (31/59, *Acciaierie e Tubificio di Brescia*, р. 151, concl. K. Roemer). Тълкувайки чл. 47 от Парижкия договор, Съдът отказва да отграничи събирането на информация, правото на проверка и правото на контрол, декларирайки, че „ако контролът означава само преглед на точността на представената информация, проверката, която чл. 47 предвижда, се отнася не само за всички проучвания, поверени на Върховния орган за изпълнение на неговите задачи, а и за множеството задължения за информация, които той има“. Въпреки това Съдът приема, че „тъй като поръчението относно информацията, както е предвидено от чл. 47, ал. 1, нито е определено, нито е ограничено в текста на нормата, следва да се признае, че предприятията могат, ако преценят, че действията на представителите на Върховния орган надхвърлят рамките на техните правомощия или пък компетенциите на Общността, да изискват прекратяването на събирането на информация или на извършването на проверка без наличието на предварително решение, което да урежда спорните моменти“.

По тази резерва общностната власт няма задължения, предвидени в изрично правило. Границите на неговите правомощия при прилагането на чл. 47 се определят от необходимостта от контрол (14.12.1962, 5/62, *San Michele*, р. 859, concl. M. Lagrange) и не произлизат от чл. 86, ал. 4, чиято цел е различна (4.04.1960, 31/59, *Acciaierie e Tubificio di Brescia*, горещитирано). Тези правомощия за проверка и контрол не изчезват при прекратяването на дейността на предприятието и продължават да се прилагат дори при несъстоятелност, доколкото става въпрос за нормални проверки и контрол (21.01.1965, 108/63, *Merlini*, р. 1, concl. K. Roemer). Договорът използва формулировката „изисква подобна процедура“. Общностната власт не е задължена да направи проверката, използвайки свои служители, а може да я възложи на всяко лице, което счете за подходящо. Подобно възлагане представлява точно упражняване на собствените правомощия, а не делегиране на такива, и следователно не се спазват изискванията за делегиране (22.03.1966, 30/65, *Macchiorlatti*, р. 50, concl. K. Roemer – 16.03.1971, 67/69, *SIMET*, р. 197, concl. K. Roemer). Предприятието носи отговорността да „позволи на Върховния орган да изпълни своята задача и да му осигури необходимите данни“ (16.12.1963, 18/62, *E. Barge*, р. 531, concl. M. Lagrange).

б) Що се отнася до ЕИО, Комисията има правомощия да изисква данни и да предприема проверки в областта на конкуренцията, които са много важни за съдебната практика.

Най-напред Съдът прави разграничение между процедурите в чл. 11 и чл. 14 на Регламент 17/62 (26.06.1980, 136/79, *National Panasonic*, р. 2033, concl. J. р. Warner), а по-късно уточнява и условията за прилагане на последния.

Според това решение, „доколкото чл. 11 от Регламент № 17 подчинява упражняването от страна на Комисията на правото да изисква данни от дадено предприятие или група предприятия на процедура от два етапа, като вторият включва приемането от Комисията на решение, което определя спецификите на исканите данни, вторият етап не може да започне, ако първият, характеризирани с отправянето на искане за предоставяне на данни, е завършил неуспешно. Член 14 от същия регламент, отнасящ се до правомощията на Комисията за проверка, не съдържа никакъв елемент, от който да се разбира, че Комисията не може да приеме решение за проверка по смисъла на §3 от тази разпоредба, освен ако преди това не е опитала да направи подобна проверка по силата на обикновен мандат“. Съдът добавя, че „обстоятелството, че упълномощените от Комисията служители, като правят „проверка“, предвидена от чл. 14, имат правомощия да изискат в течение на тази проверка данни относно конкретни специфични въпроси, произтичащи от документите, които проверяват, не е достатъчно, за да се направи заключението, че проверката следва да се определя като еднаква с процедурата, чието единствено предназначение е да се съберат данни по смисъла на чл. 11“. И най-после, след като приема, че поверените на Комисията правомощия да извършва проверки без предварително уведомление не представляват „нарушение на основните права на предприятията“, Съдът решава, че процедурата на проверка, определена от чл. 14, има „за цел единствено да позволи на Комисията да събере документацията, необходима за проверка на действителността и на фактическото и правното значение на дадена ситуация. Всяко решение за проверка по смисъла на този член не е част от решенията, които Комисията не може да приема преди да предостави на заинтересованите страни възможността да упражнят правото си на защита“.

Последното съображение трябваше да бъде моделирано по-късно: като най-напред се запази в рамките на същия чл. 14 конфиденциалността на кореспонденцията между защитниците (18.05.1982, 155/79, *A. M., et S.*, р. 1575, concl. G. Slynn); после, при една по-фундаментална промяна, се прецени, че ако правата на защитата се спазват при административните процедури, които могат да водят до санкции, то „трябва да се попречи тези права да бъдат непоправимо накърнени при предварителните процедури на проучване преди проверките“ (21.09.1989, 46/87, *Hoechst*, р. 2859, concl. L. Mischo). Така стои въпросът и със закрилата на конфиденциалността, която вече е призната, и с правото на юридическа помощ. Въпреки това в случая Съдът не признава като такива нито принципа за неприкосновеност на търговските помещения, нито принципа, според който ни-

кой не може да бъде призован да даде свидетелски показания против самия себе си (18.10.1989, 27/88, *Solvay*, р. 3355, concl. M. Darmon).

2. Санкционни правомощия

По отношение на предприятията общностната власт разполага със санкционна власт, което произтича или от самия Договор, или пък е част от издадените от нея разпоредби на базата на общата компетентност, която той има. Тези правомощия за санкциониране, които могат да се изразят в решение за налагане на глоба или задължение, се упражняват под контрола на съдията в рамките на процедура, чието естество и особености се определят от практиката при прилагането на Регламент № 17. При съща на тази регламентация, съдебната практика е и забележителна илюстрация за начина, по който Съдът възприема това, което е прието да се нарича административно несъзнателно производство.

В действителност Съдът решава, че това производство има административен характер. И ако като такова то носи задължение за Комисията да изисква от заинтересованите да представят своите бележки по исковете, повдигани срещу тях (7.06.1983, 100/80, *Musique Diffusion*, р. 1825, concl. G. Slynn), за разлика от съдебното, то не предвижда задължение за администрацията да мотивира отхвърлянето на основанията на страните (13.07.1966, 56/64, *Consten Gründig*, р. 430, concl. K. Roemer).

Производството започва или с молба, или с решение на Комисията. В първия случай няма основание да се проучва дали авторът на жалбата има законен интерес от откриването на производство (12.07.1979, 32/78, *B. M. W. Belgium*, р. 2435, concl. J. P. Warner). Посоченото съдебно решение уточнява, че не това решение определя положението на администрацията, а съобщаването на щетите, което може да бъде направено и с делегиране на правото за подпис. Това съобщаване на щетите трябва да гарантира правата на защитата от момента, в който тя обяви дори сумарно, но достатъчно ясно основните факти, върху които стъпва Комисията (15.07.1970, 41/69, *A. C. F. Chemiefarma*, р. 661, concl. J. Gand, потвърдено с настоящото решение).

Процедурата продължава с изслушване на заинтересованите страни, върху което се изгражда и протоколът. При една административна процедура „членовете на Комисията могат да бъдат информирани за резултатите от изслушването от лица, специално упълномощени за целта от Комисията“ (*idem*). Протоколът трябва да бъде предаден на заинтересованите страни във вариант, преведен на техния език, но непознаването на това изискване не е от такова естество, че да направи недействително производството, щом вече е установено, че съответното предприятие въпреки това е било в състояние да се запознае с документа (15.07.1970, 41/69, горещитирано). Предприятията трябва да могат да отговорят на фактите, изложени в протокола. Но както показва настоящото решение, тук става въпрос единствено за гарантирането на изслушваните лица, че техните декла-

рации са адекватно отразени в протокола. Кратките срокове, предоставяни на тези лица, дори неопределеният характер на протокола, който може да не вземе под внимание бележките, които не засягат същността, не са от такова естество, че да анулират процедурата като противоречаща на принципа за зачитане на правата на защитата (15.07.1970, 41/69, горещитирано).

„Нито започването на производство за установяване на нарушения на правилата за конкуренцията в рамките на Общността, нито съобщаването на щетите следва да се разглеждат по своята природа и юридически последици, като решения по смисъла на чл. 173 ДЕО (нов чл. 230)“. Следователно спрямо тях не може да се предяви иск за отмяна (11.11.1981, *J. V. M.*, р. 2639, concl. G. Slynn). От друга страна, съобщаването на щетите „не поражда за предприятието адресат задължение да промени или да преразгледа своята търговска практика. Ако съобщаването може да доведе до разкриване от страна на предприятието, че е застрашено от реален риск да бъде глобено от Комисията, то в случая става въпрос просто за фактическа последица“ (*idem*).

Що се отнася за решението, до което води тази процедура, Съдът вече е отсъдил, че то не следва да възпроизвежда представянето на щетите. Съдията преценява, че „Комисията следва да вземе под внимание резултатите от административното производство било за да отхвърли слабо обоснованите иски, било за да преустрои както фактически, така и правно своите аргументи в подкрепа на иска“. Подобна хипотеза в никакъв случай не влиза в противоречие със спазването на правата на защитата от момента, в който „решението вменява на заинтересованите страни нарушения, различни от тези, посочени в изложението на щетите, и поддържа само фактите, които заинтересованите вече са имали възможност да обяснят“ (15.07.1970, 41/69, горещитирано). Настоящото решение игнорира от своя страна основанието, извлечено от съобщаването на решението на филиалите на предприятието. Това основание, отнасящо се до формата, представлява друга основа за оспорване на компетенциите на общностната власт да налага санкции на предприятия, чието седалище е извън Общността, основание, което по-късно ще бъде разгледано отново и отхвърлено от съдебната практика (27.09.1988, 89/85, *Ahlström Osakeyhtiö*, р. 5193, concl. M. Darmon).

32

**ИНСТИТУЦИИ – НЕПРАВОМЕРНО БЕЗДЕЙСТВИЕ –
САНКЦИИ – ЧЛЕН 175 ДЕО (НОВ ЧЛ. 232)**

22 май 1985 г.

**Европейският парламент
срещу
Съвета на Европейските общности – дело 13/83**

Rec., p. 1513, concl. C. O. Lenz

...
По правните аспекти

...
Б. Допустимост на исковете

Съветът като страна ответник представя едно възражение за недопустимост, включващо две съображения за недопустимост: първото произлиза от липсата на компетенции за постъпки пред Съда, или на активна легитимация, а второто се основава на неспазване на условията, отнасящи се до досъдебната процедура, предвидени в чл. 175 (нов чл. 232).

1. Активна легитимация

...
Необходимо е да се подчертае, че чл. 175 (нов чл. 232), ал. 1 изрично допуска, както Съветът посочва, завеждането на иск за установяване на неправомерно бездействие срещу Съвета и Комисията, между другото, „от страна на другите институции на Общността“. Тази разпоредба предвижда равна възможност за всички институции на Общността да завеждат иск. Упражняването на това право не се ограничава за никоя от тях, без при това да се нарушава институционалното им положение по Договора и в частност по чл. 4 (нов чл. 7), параграф 1.

Обстоятелството, че Европейският парламент е същевременно и институция на Общността, която има за задача да упражнява политически контрол над дейностите на Комисията и в определена степен на Съвета, не е от таква естество, че да повлияе на тълкуването на разпоредбите на Договора, отнасящи се до начините, с които разполагат институциите за завеждане на дело.

Следователно първото съображение за недопустимост следва да бъде отхвърлено.

2. Условия относно досъдебната процедура

...
Основателно е да се предположи, че условията, изисквани по втората алинея на чл. 175 (нов чл. 232), в случая са свързани. След като изрично се е позовавал

на тази разпоредба, в писмото на своя председател Парламентът ясно посочва, че той приканва Съвета да действа по смисъла на чл. 175 (нов чл. 232), като добавя и списък на действията, които според него следва да бъдат предприети от Съвета, за да определи своята позиция.

Отговорът на Съвета, обратно, се задоволява да посочи действията, които Съветът вече е предприел в областта на транспорта, без да се произнася „по съдебните аспекти“ на започнатата от Парламента преписка. Отговорът нито отхвърля, нито потвърждава твърдяното бездействие, нито разкрива по някакъв начин отношението на Съвета към действията, които той трябва да предприеме според Парламента. Подобен отговор не може да се счита за определяне на позиция по смисъла на чл. 175 (нов чл. 232), ал. 2.

От друга страна, Съдът счита, че бележките на Съвета за неограничените правомощия, с които той разполага за осъществяването на общата транспортна политика, не се отнасят до проблема дали специфичните условия по чл. 175 (нов чл. 232) са били спазени, а се отнасят по-скоро до по-общия проблем да се определи дали липсата на общностна политика в транспортния сектор представлява бездействие по силата на въпросната разпоредба – проблем, който ще бъде разгледан по-нататък в настоящото решение.

От горепосоченото следва, че и второто съображение за недопустимост трябва да бъде отхвърлено.

V. Предмет на иска

Най-напред следва да се припомни, че Парламентът е формулирал две различни запитвания: първото се отнася до пропуската да се въведе обща политика в областта на транспорта и по-специално да се определи нейната рамка, а второто – до пропуската от страна на Съвета да се произнесе по шестнадесет предложения в областта на транспорта, които Комисията е внесла. Само първото искане поставя проблем дали формулировката на чл. 175 (нов чл. 232) и мястото на тази разпоредба сред способите за иск, предвидени в Договора, позволяват на Съда да констатира бездействие в нарушение на Договора.

Ако се приеме, че формулировката на чл. 175 (нов чл. 232) предполага тълкуване, при което се предполага, че липсва определен акт, в случая на английски и холандски език, то този аргумент не е решаващ. От една страна, вариантите на други езици на един и същи текст са съставени по начин, който позволява един по-общ отказ от поети задължения. От друга страна, целта на чл. 175 (нов чл. 232) би била погрешно разбрана, ако ищецът не може да предаде за разглеждане от Съда пропуската на дадена институция да вземе няколко или група решения, в случай че подобно действие произтича от задълженията, които институцията има по Договора.

При тези условия повдигнатият от Съвета проблем се свежда до това да се узнае дали Европейският парламент е посочил с голяма прецизност в първото си искане мерките, за липсата на които упреква Съвета, така че Съдът, като представя своите заключения на Парламента, да направи възможно изпълнението на това решение от Съвета в приложение на чл. 176 (нов чл. 233).

Подобна степен на прецизност се налага още повече, тъй като системата от начините за предявяване на иск, предвидени в Договора, определя тясна

връзка между исковете, предвидени в чл. 173 (нов чл. 230), който прави възможно обявяването на актове на Съвета и на Комисията за недействителни поради противоречие със закона, и исковете въз основа на чл. 175 (нов чл. 232), който може доведе до констатацията, че пропускът на Съвета или Комисията да установят определени актове противоречи на Договора. Предвид тази връзка следва да се направи заключението, че в двата случая актовете, които представляват предмет на спор, трябва да бъдат достатъчно индивидуализирани, за да позволят на Съда да оцени законосъобразността на тяхното приемане или съответно – неприемане.

Следователно първото искане на Парламента не може да бъде прието, дори да се окаже обосновано, освен по отношение на случая, когато липсата на обща политика в областта на транспорта, за която е упрекван Съветът, води до пропуск да бъдат предприети мерки, чийто обхват може да бъде достатъчно определен, за да могат те да бъдат индивидуализирани и да са обект на изпълнение по смисъла на чл. 176 (нов чл. 233).

Г. Първо искане: пропуск да се установи обща политика в областта на транспорта

1. Общата транспортна политика като цяло

Необходимо е да се определи дали при отсъствието на група мерки, които могат да сформират обща политика в областта на транспорта, въздържането на Съвета да се произнесе представлява бездействие по чл. 175 от Договора (нов чл. 232).

За тази цел най-напред е добре да се отбележи, че обективните трудности, които според тезата на Съвета затрудняват напредъка по пътя към една обща транспортна политика, неуместно са поставени в рамките на настоящия спор. По силата на чл. 175 (нов чл. 232) в случая Съдът е органът, който трябва да констатира нарушение на Договора, което се изразява във въздържане на Съвета или Комисията да се произнесат в ситуации, в които те по принцип са задължени да дават мнение. Степента на трудност на задължението на съответната институция не се взема под внимание от чл. 175 (нов чл. 232).

Въпреки това аргументът, който Съветът извлича от правото си да прави преценка, по принцип следва да се приеме. Ако е вярно, че правомощието за тълкуване е ограничено от изискванията, произтичащи от създаването на Общ пазар и от някои разпоредби на Договора като тези, определящи сроковете, следва, че в рамките на системата на Договора Съветът е този, който трябва да определи според процедурните правила, предвидени в Договора, целите и средствата на една обща транспортна политика.

В действителност, ако Съветът е задължен в рамките на своите отговорности да установи подобна политика, да вземе решенията, които да доведат до прогресивното въвеждане на тази политика, съдържанието на тези решения не е определено от Договора...

...Липсата на една обща политика в качеството ѝ на политика, чието установяване е предписано от Договора, не е непременно бездействие, чието естество е добре определено в чл. 175 (нов чл. 232)....

2. Свободно предлагане на услуги в областта на транспорта

Уместно е най-напред да се припомни, че чл. 61 (нов чл. 51), § 1 ДЕО предвижда, че свободното предлагане на услуги в областта на транспорта се регулира от разпоредбите на този дял, отнасящ се до транспорта. Прилагането на принципите на свобода на предоставянето на услуги, както са установени в чл. 59 и 60 на Договора (нови чл. 49 и 50), следва да се реализира според Договора чрез въвеждането на обща политика в областта на транспорта и в частност чрез определянето на общи правила, които да се прилагат за международния транспорт, и на условия за допускане на превозвачи от други държави на територията на държава членка, правила и условия, определени в чл. 75 (нов чл. 71), параграф 1, подточки а) и б), които засягат свободата на предоставяне на услуги...

По този въпрос следователно Съветът не разполага със свободна преценка, каквато има в други сфери на общата транспортна политика. Резултатът от комбинираното действие на чл. 59, 60, 61 и 75 (съответно нови чл. 49, 50, 51 и 71), параграф 1, подточки а) и б), при съобразяване с чл. 75 (нов чл. 71) по отношение на спецификите на транспорта, би могъл да направи възможно упражняването на известно право на тълкуване.

При тези условия задълженията, предвидени в чл. 75 (нов чл. 71), параграф 1, подточки а) и б), доколкото целят осъществяването на свободно предоставяне на услуги, са достатъчно прецизни и тяхното неспазване може да бъде обект на иск за установяване на неправомерно бездействие по смисъла на чл. 175 (нов чл. 232)...

КОМЕНТАР:

Това решение представлява характерна илюстрация на иска за установяване на неправомерно бездействие, така както това е установено в чл. 175 (нов чл. 232) ДЕО и чл. 148 ДЕОВС, които предвиждат:

„Ако Съветът или Комисията в нарушение на този договор бездействат, държавите членки и другите институции на Общността могат да заведат дело пред Съда, за да бъде установено нарушението.

Искът е допустим само ако съответната институция е била най-напред поканена да действа. Ако в рамките на два месеца от поканата съответната институция не е определила своята позиция, делото може да бъде заведено в рамките на следващите два месеца.

Всяко физическо или юридическо лице може при условията, предвидени в предходната алинея, да подаде жалба пред Съда, че институция на Общността е пропуснала да адресира до него някакъв акт, с изключение на препоръка или мнение.

Ако в общия си смисъл този иск е аналогичен на иска, предвиден в чл. 35 ДЕОВС (вж. предходното решение), включването му в различен юридически контекст може да доведе до промяна на особеностите му и при всички случаи до неговата по-голяма точност за частноправните субекти.

Интересът, който се придава на настоящото решение, произтича не само от неговата формулировка, но и от онова, което то постановява от-

носно първото дело за установяване на неправомерно бездействие между институции.

1. Предварително приканване на институцията

Въпреки че в Римските договори ударението е поставено върху спорния характер на исковете, предварителното сезиране на администрацията е включено задължително, тъй като винаги става въпрос за неправомерно бездействие на последната. Следователно именно тази „покана за действие“ определя развитието на иска за установяване на неправомерно бездействие както по отношение на процедурата, така и по същество...

Поканата очевидно има смисъл само при бездействие. Когато става въпрос за частни лица, Съдът решава, че щом дадена институция е приела акт, който те считат за незаконосъобразен, на тях не им е позволено да изискват от тази институция да отмени акта и в случай на бездействие – да представят казуса като „противозаконен пропуск да се произнесе“, тъй като това означава, че „те откриват начин за предявяване на иск, паралелен на този по чл. 173 (нов чл. 230), който не е подчинен на условията, които Договорът предвижда за него“ (10.12.1969, 10/68, *Eridania*, р. 459, concl. K. Roemer).

По същата логика Съдът, след като припомня, че с фразата: „е пропуснала да адресира до него някакъв акт“, чл. 175 (нов чл. 232) визира бездействието, проявено чрез въздържане от произнасяне или вземане на решение, извлича по дедуктивен път следната формула, която не е в разпоредбите на Договора: „приемане на акт, който е различен от този, който заинтересованите лица считат за необходим или желан“ (13.07.1971, 8/71, *Deutscher Komponisten Verband*, р. 705, concl. K. Roemer – 15.12.1988, 166/86, *Irish Cement Ltd*, р. 6473, concl. M. Darmon – 24.11.1992, C-15/91, *Buckl*, I, р. 6061, concl. C. Gulmann).

Изразът „определя позиция“ (18.10.1979, 125/78, *GEMA*, р. 3173, concl. F. Capotorti) не следва да заблуждава, тъй като той може да се разширява само по отношение на формулата: „е пропуснал/а да адресира до него някакъв акт, с изключение на препоръка или мнение“.

Решението показва, че изискванията за покана за действие и за определяне на позиция са същите и по отношение на институционалните ищци.

Право да се ползват от тази процедура имат държавите членки, институциите, включително Парламентът, както определя настоящото решение, и „всяко физическо или юридическо лице“. Независимо от външните признаци тази регламентация поставя повече изисквания спрямо ищците, които не са институции, отколкото регламентацията по ДЕОВС (вж. решение № 2). Строгостта на нормите като че ли засяга индиректно самите държави членки (14.12.1971, 7/71, *Commission c/France*, р. 1003, concl. K. Roemer).

Както чл. 35 ДЕОВС, така и чл. 175 (нов чл. 232) ДЕО и чл. 148 от Договора за създаване на ЕВРАТОМ не посочват в какъв срок е трябвало да бъдат поканени да действат Съветът или Комисията. Мотивите, дали ос-

нова на съдопроизводството по ДЕОВС относно разумните срокове, могат да бъдат отнесени и към настоящия казус.

За Съда проблемът възниква при предявяването на иск за установяване на неправомерно бездействие срещу Европейския парламент, тъй като последният не е разработил проекти с оглед установяването на всеобщи преки избори съгласно единна процедура. Този въпрос не е разрешен, а делото завършва с определение за недопустимост (10.06.1993, C-41/92, *The Liberal Democrats*, I, p. 3153, concl. M. Darmon).

2. Искът по чл. 175 (нов чл. 232)

Тъй като Съдът е приел, че искът, предвиден в чл. 35 от Договора за ЕОВС, е само разновидност на иска за отмяна, предвиден в чл. 33 на същия договор, той не изяснява изрично, че *mutatis mutandis* прави същото и по отношения на чл. 175 ДЕО (нов чл. 232) (18.11.1970, 15/70, *Chevalley*, p. 935, concl. A. Dutheillet de Lamothé).

А. Когато става въпрос за ищци, които не са институции, формулировката на чл. 175 (нов чл. 232) води директно до задълбочаване на ограничението, като се уточнява, че искът, който може да бъде предявен от всяко физическо или юридическо лице спрямо дадена институция, е за това, че тя „е пропуснала да адресира до него някакъв акт, с изключение на препоръка или мнение“. Свеждайки всичко това до приеманите решения, полето на иска още веднъж е стеснено не само от формулировката „да адресира до него“, но и от нормите, прилагани спрямо допустимостта на исковете за отмяна (23.01.1991, T-3/90, *Prodifarma*, II, p. 1).

По този начин е изключено тези лица да могат да прибегнат до иск за установяване на неправомерно бездействие като основание да се застави Комисията да предприеме определено действие (1.03.1966, 48/65, *Lütticke*, p. 28, concl. J. Gand – jurisp. const.: 14.02.1989, 247/87, *Star Fruit Cie*, p. 291, concl. C. O. Lenz – 7.11.1990 (Ord.), C-247/90, *Emrich*, I, p. 3913). В същата линия на размишления не е допустимо и да се предприемат действия във всички случаи, когато решението, което трябва да се приеме, би имало твърде общ характер, непозволяващ да се определят неговите адресати (26.10.1971, 15/71, *Makprang*, p. 797, concl. A. Dutheillet de Lamothé – 15.01.1974, 134/73, *Holz et Willemsen*, p. 1, concl. G. Reischl – 28.03.1979, 90/78, *Granaria*, p. 1081, concl. F. Capotorti – 10.06.1982, 246/81, *Bethell*, p. 22-77, concl. G. Slynn).

Принципът за самостоятелност на исковете запазва допустимостта на иск за обезщетение, който може да доведе до резултати, сравними с тези при иска за установяване на неправомерно бездействие (2.07.1974, 153/73, *Holz et Willemsen*, p. 675, concl. G. Reischl).

Б. Ищците институции обаче считат своите искове за доста ограничени, както показва настоящото съдебно решение. Съпоставката с чл. 173 (нов чл. 230) (иск за отмяна) разкрива разлика с естеството на бездейст-

вието, което може да бъде съдебно констатирано, като актовете, които са обект на спор в двата случая, „трябва да бъдат достатъчно индивидуализирани, за да позволят на Съда да тълкува законността на тяхното приемане или съответно неприемане“, както и да направи възможно дадено решение „да бъде изпълнено в приложение на чл. 176 (нов чл. 233)“. Ако „степената на сложност на задължението, възложено на дадената институция“, не се вземе под внимание, правомощието за тълкуване, признато от текста с оглед на изпълнението на това задължение, може да бъде пречка при констатирането на бездействие, което е недостатъчно определено, за да попадне под действието на чл. 175 (нов чл. 232).

Последващата съдебна практика внася и нови моменти. Те се отнасят до случая, в който поканената да действа институция отстранява бездействието след внасянето на иска, но преди обявяването на съдебното решение. В такъв случай следва прекратяване на делото с мотива, че констатирането на първоначалното бездействие вече не води до резултата, предвиден в чл. 176 (нов чл. 233) по отношение на изпълнението на решението (12.07.1988, два случая: 377/87, *Parlement c/ Conseil*, р. 4017 и 383/87, *Commission c/ Conseil*, р. 4051, concl. J. Mischo – jurispr. const.: 18.09.1992, T-28/90, *Asia Motor*, II, р. 2285 – 24.11.1992, C-15/91, *Buckl*, горещитирано).

Това разрешение обаче се предхожда от разглеждане на иска за установяване на неправомерно бездействие по чл. 175 ДЕО (нов чл. 232), който, като изяснява концепцията на съдиите, го разграничава от иска за установяване на неправомерно бездействие по ДЕОВС. Същото се потвърждава от по-късно приетото решение в отговор на аргументите на Парламента в подкрепа на иска за отмяна, формулиран от него. Съдът решава, че „явният отказ от действие може да (му) бъде предаден, след като не слага край на бездействието“ (27.09.1988, 302/87, *Parlement c/ Conseil*, р. 5615, concl. M. Dargmon). Без формата на отказа (явен или скрит) да е от толкова голямо значение, целта на иска е да се констатира бездействието чрез решение, което задължава неизпълнителната задължението си институция да го изпълни, като се уточнява, че става въпрос за отказ да се действа, а не за негативно решение (9.07.1991 (Ord.), C-250/90, *Control Union*, I, р. 3585).

Х. СЪДЕБЕН КОНТРОЛ – ИСКОВЕ И ПРОИЗВОДСТВА

33

КОМПЕТЕНТНОСТ НА ОБЩНОСТНИЯ СЪД – КЛАСИФИКАЦИЯ НА СПОРОВЕТЕ

16 декември 1960 г.

R. p. M. Fiddelaar
срещу
Комисията на ЕИО – дело 44/59

Rec., 1960, p. 1077, concl. K. Roemer

...

По допустимостта

1. Имайки предвид,

че в своето второ заключение по същество ищецът иска от Съда да установи, че следва да бъде разглеждан като временно ангажиран като служител или агент с точно определен ранг и степен.

Имайки предвид,

че правото да назначава служители принадлежи изключително на администрацията и че единствено тя е компетентна да вземе решение с какъв ранг и с каква степен може да бъде назначен даден служител;

че Съдът не може да бъде заместен от Комисията в тази си компетенция и следователно второто заключение по същество на ищеца, е недопустимо.

2. Имайки предвид,

че ищецът допълнително изтъква, че ответникът следва да заплати обезщетение за морални вреди.

Имайки предвид,

че според чл. 38, §1, д) от Процесуалния правилник на Съда на Европейските общности заключенията на ищеца трябва да бъдат изложени в исквата молба;

че посоченото заключение е представено за първи път в писменото становище на ищеца по разследването, разпоредено от Съда на 20 юни 1960 г., без да е изрично изложено в иска;

че следователно това заключение следва да се разглежда като закъсняло и поради това като недопустимо;

че въпреки това, доколкото в случая става въпрос за разрешаване на спор, дори при липсата на редовни заключения Съдът на ЕО има правото не само да отмени акта, но дори и да осъди служебно ответника да заплати обезщетение за морални вреди, причинени от бездействието му...

КОМЕНТАР:

В част от своите разпоредби Учредителните договори предвиждат и уреждат съдебен контрол над дейностите на Общностите. Най-общо този контрол включва, от една страна, определяне на компетенциите на Съда на ЕО, създаден специално, за да ги осъществява, като част от тези компетенции е прехвърлена на Първоинстанционния съд, създаден с Решение 88/591 на Съвета в приложение на Единния европейски акт, с резерва за обжалване пред СЕО по законосъобразност. От друга страна, контролът включва класификация на споровете, които СЕО може да гледа. Накрая е нужно и да се разграничат правните способности и да се определят правомощията на Съда, както това прави настоящото решение.

1. Компетенции на Съда на ЕО

С твърде сходни термини трите Учредителни договора определят, че Съдът е органът, който осигурява спазването на законността при тълкуването и прилагането на Договорите (чл.31 ДЕОВС, чл. 164 ДЕИО (нов чл. 220 ДЕО) и чл. 136 ДЕОАЕ).

Въпреки тази твърде широка формулировка на функцията му Съдът на ЕО има само предоставена компетентност. Това произтича от разпоредбите на чл. 40 ДЕОВС, чл. 183 ДЕИО (нов чл. 240) и чл. 155 ДЕОАЕ, според които извън определените компетенции на Съда всички останали спорове, по които страна са Общностите, не могат да бъдат изключени от компетентността на юрисдикциите на държавите членки. Що се отнася до договорната отговорност, Общността следва да се съобразява със закона, приложим към съответния договор (чл.215 ДЕИО (нов чл. 288), чл. 188 ДЕОАЕ).

Тази компетентност на СЕО е уредена по два начина. Единият е резултат от създаването на Първоинстанционния съд, а другият – от възможното разширяване на компетентността на последния.

А. Компетентност на Първоинстанционния съд. Тя включва споровете между Общностите и техните служители (чл.179 ДЕИО (нов чл. 236 ДЕО) и чл. 152 ДЕОАЕ); исковите за отмяна (и за противоправно бездействие), заведени срещу Комисията от предприятия или сдружения на предприятия срещу индивидуални актове, отнасящи се до прилагането на чл. 50, 57 до 66 ДЕОВС; исковите за отмяна (и за противоправно бездействие), заведени от физически или юридически лица срещу актове на институциите, отнасящи се до действието на правилата на конкуренцията, прилагани спрямо

предприятията (чл.85 и 86 ДЕИО (нови чл. 81 и 82 ДЕО), както и до свързаните с тях искове за обезщетение. Решенията на Първоинстанционния съд подлежат на обжалване пред Съда на ЕО само за законосъобразност.

Тези разпоредби предопределят една двупосочна съдебна практика, която все още не е достатъчно развита. От една страна, става дума за разпределението на компетенциите (вж. накрая и: 4.06.1991 (Ord.), C-66/90, р. *T. T. Nederland*, I, р. 2723 – 21.06.1991 (Ord.), T-49/91, *idem*, II, р. 273).

Другата насока на практиката, вече доста по-богата, се отнася до обжалването. С изключение на едно решение на Съда от 18 май 1993 г. по дело C-220/91 P (*Commission c/ Stahlwerke Peine-Salzgitter*), което отхвърля обжалване от Комисията, обжалванията срещу решения на Първоинстанционния съд са все по дела на служители. От това следват две групи изводи.

Обжалването може да се основава на липсата на компетентност на Първоинстанционния съд, на процесуални нарушения, засягащи интересите на ищеца, и на нарушаване на правото на ЕО. Въпреки самостоятелността на тези основания разграничаването помежду им все още не е проведено докрай. При позоваване на процесуални нарушения (27.02.1991 (Ord.), C-126/90, *Vocos Viciano*, I, р. 781) понякога е трудно те да се разграничат от едно нарушение на правото на ЕО, още повече че то е достатъчно широко, за да включва другите две основания, включително и некомпетентност (4.10.1991, C-185/90 P, *Commission c/ W. Gill*, I, р. 4779, concl. F. G. Jacobs – 17.12.1992, C-78/91, *Moritz*, I, р. 6849, concl. W. van Gerven).

Вторият извод се основава на това, че обжалване е възможно само по законосъобразност. Процентно погледнато, твърде голям е броят на решенията, които припомнят това изискване и отхвърлят обжалването, защото не е съобразено с него (30.03.1991 (Ord.), C-115/90 P, *Turner*, I, р. 1423 – 1.10.1991, C-283/90 P, *Vidranyi*, I, р. 4339 – 5.11.1991, C-348/90 P, *V. Schettini*, I, р. 5226 – 28.11.1991, C-132/90 P, *Schwedler*, I, р. 5764 – 2.04.1992, C-378/90, *Pitrone*, I, р. 2375 – 8.04.1992, C-346/90 P, *F. c/ Commission*, I, р. 2691 – 30.09.1992, C-294/91, *Sebastiani*, I, р. 4997).

Б. Разширяване на компетентността на Съда. Извън промените в самите Договори компетентността на СЕО може да бъде разширена по множество начини:

– чрез едностранен акт на общностен орган: чл. 87, 2, д) (нов чл. 83) относно разпределението на функциите на Комисията и на СЕО по приложението на чл. 85 и 86 (нови чл. 81 и 82); чл. 172 (нов чл. 229) относно санкциите, евентуално предвидени в регламентите; чл. 177 (нов чл. 234) относно тълкуването на уставите на органите, създавани от Съвета;

– чрез законодателството на една държава членка: чл. 43 ДЕОВС за всички случаи, свързани с предмета на Договора.

– чрез помирителна клауза, включена в публичноправен или частноправен договор, сключен от Общността или за нейна сметка: чл. 42 ДЕОВС, чл. 181 ДЕИО (нов чл. 238 ДЕО); чл. 153 ДЕОАЕ (7.12.1976, 23/76, *Pellegrini*,

р. 1807, concl. H. Mayras – 1.07.1982, 109/81, *Porta*, р. 2469, concl. F. Capotorti – 20.06.1985, 123/84, *Klein*, р. 1907, concl. P. VerLoren van Themaat – 26.11.1985, 318/81, С. О. D. E. M. I., р. 3693, concl. G. Slynn – 13.11.1986, 220/85, *Fadex*, р. 3387, concl. M. Darmon – 18.12.1986, 426/85, *Zoubeck*, р. 4057, concl. G. Slynn – 11.02.1993, C-142/91, *Cebag*, I, р. 553, concl. F. G. Jacobs – 20.10.1993, C-338/92, *CFE*, пер. Concl. W.van Gerven).

– по силата на споразумение по спор между държави членки във връзка с предмета на Договорите: чл. 89 ДЕОВС, чл. 182 ДЕИО [нов чл. 239 ДЕО – бел.ред.], чл. 154 ДЕОАЕ.

– най-сетне по силата на някакъв специален протокол – от 3 юни 1971 г. (9.11.1983 (Ord.), 80/33, *Habourdin*, р. 3639 – 28.03.1984 (Ord.), 56/84, *von Gallera*, р. 1789) или от 19 декември 1988 г.

2. Класификация на споровете

Като описват производствата, по които СЕО е компетентен да се произнася, Договорите най-често боравят с терминология, типична за традиционното разделяне на видовете дела. **В действителност делата, по които СЕО е компетентен да се произнесе, се обособяват в три категории: дела по съществуване, дела за законосъобразност и тълкувателни дела.**

Принадлежността на дадено производство към някоя от горепосочените категории е резултат или от изричното квалифициране по Договорите (чл. 33 и 40 ДЕОВС, чл. 173 и 215 ДЕИО (нов чл. 230 и 288 ДЕО), или от отнасянето към член, който определя общия режим (напр. чл. 66–6 ДЕОВС), или от самото естество на разглеждания спор, определено от разпоредбите, които го уреждат.

Въпреки това най-вече в рамките на ДЕОВС се появяват затруднения, дължащи се или на липсата на прецизна квалификация – неименован иск (чл. 35, ал. 3 ДЕОВС), или когато най-общо „се завежда дело“ (чл. 65–4 ДЕОВС), или при наличието на разпоредби, които откриват особени правни процедури (чл. 63–2 ДЕОВС) или позволяват да се мисли, че СЕО има правомощия, различни от тези, с които той обикновено разполага да отсъди по даден спор (чл. 37 ДЕОВС).

В подобни хипотези СЕО е този, който трябва да даде квалификация на иска, с който е сезиран, т.е. трябва да определи към коя от големите групи дела принадлежи, за да приложи спрямо него съответните норми. СЕО не пропуска да направи това. Така е и в случая по чл. 35, ал. 3 ДЕОВС (23.04.1956, 7/54, *Ind. Sidér. luxemb.*), чл. 37 ДЕОВС (13.07.1961, 2/60, *Niedderrheinische Bergwerks*, вж. по-горе № 31) и чл. 65 и 66 ДЕОВС (14.07.1961, 9/60, *Vloeberghs*, вж. по-долу № 49).

Класификацията на споровете има множество последици с голямо практическо значение.

3. Последици: компетентност на Съда, самостоятелност на исковите

Класификацията на споровете по същината си се основава на разграничение в естеството и обхвата на компетентността на Съда. Но към това се добавя и разграничение в правната уредба на исквете, от което следва, че всеки от тях е самостоятелен.

А. Като се произнася последователно, първо, по законосъобразността, след това по същество, настоящото решение илюстрира първото от тези разграничения, отнасящо се до *правомощията на Съда*.

Гледането на едно дело по същество позволява на съдията да правораздава с най-широки правомощия по спора между администрацията и опонентите ѝ, както прави един обикновен съдия между спорещи страни. **На него му е позволено не само да отменя, било да изменя едно решение, било защото е незаконосъобразно, но и защото е неправилно** (10.12.1957, 8/56, *ALMA*, р. 179, concl. M. Lagrange). Той може да го замени с ново решение (в този смисъл 15.07.1960, 43/59, *von Lachmuller*, р. 933, concl. K. Roemer), да установи задълженията, да наложи парични санкции.

Обратно, **по дело за отмяна правомощията на съдията са ограничени**: макар искът да е допустим и обоснован, той може само да отмени акта, който е атакуван пред него на основание незаконосъобразност.

Тъй като Договорите определят, че в случай на отмяна на акта делото се препраща на органа, който трябва да „предприеме необходимите мерки за изпълнение на решението на Съда“ (чл. 34 ДЕОВС, чл. 174 ДЕИО (нов чл. 231 ДЕО), чл. 149 ДЕОАЕ), настоящото решение прилага принципа, според който функциите на администрацията и на Съда следва да бъдат ясно разграничени, и следователно съдията не може да нарежда на администрацията и още по-малко да взема вместо нея решения от нейна компетентност (12.07.1962, 14/61, *Hoogovens*, р. 485, concl. M. Lagrange – сравни със 17.03.1983, 294/81, *Control Data Belguim*, р. 911, concl. G. Slynn – 26.02.1987, 15/85, *Consorzio cooperativa d’Abruzzo*, р. 1005, concl. J. Mischo – пост. практика.: 25.05.1993, C-199/91, *Foyer culturel du Start-Tilman*, I, р. 2667, concl. M. Darmon).

Това отнасяне към администрацията позволява на съдията да разреши проблема с частичната отмяна на актове. Съдът, за да се произнесе, може да прибегне до концепцията за отделимите разпоредби, независимо каква е важността им, щом като решението в своята цялост е в полза на интереса на ищците (23.10.1974, 17/74, *Transocean Marine Paint*, р. 1063, concl. J. P. Warner), а още в по-ранно решение е признал допустимостта на иск за отмяна на отделна разпоредба от дадено решение с мотива, че тъй като съдебното решение не може да предреши мерките, които администрацията е длъжна да предприеме в резултат на отмяната, то не е възможно останалата част от решението да се счита за ново решение (20.03.1957, 2/56, *Geitling*, р. 9, concl. K. Roemer). В продължение на тази доктрина СЕО допълва, че актът на дадена институция ще се ползва със силата на пресъдено нещо, когато представлява чисто повторение на не-

отменената част на даден по-ранен акт, засегнат от частична отмяна (16.02.1965, 14/64, *E. Barge*, XI).

В по-новата съдебна практика, действайки по аналогия, Съдът тълкува преюдициалната си компетентност при преценка на валидността като позволяваща му да отправя разпореждания до институциите, основавайки се на чл. 176 (нов чл. 233, вж. по-долу № 47).

Б. Освен процесуални правила, на които се подчиняват, делата се разграничават също и по правната им уредба. Ако оставим настрана делата по тълкуване и преценка на валидност, които започват на основата на преюдициално запитване и като такива имат твърде специфичен характер, разграничението се илюстрира най-добре от делата по законосъобразност. Уредбата на иска за отмяна, както ще видим по-надолу (вж. по-долу № 37–39), е особено строга по отношение на неинституционалните ищци. Тези ищци не са опитвали да получат по-широки възможности за защита, докато институциите са правили много опити да защитят интересите си, като разширят тясната рамка на изискванията по производството за отмяна.

Съдът е длъжен да се противопостави на тези две тенденции и да поддържа общия баланс на системата за контрол, установена от Договорите. Той може да постигне това само като провъзгласи самостоятелността и спецификата на различните правни способности. При всеки удобен случай Съдът прави именно това, както показва внимателното изучаване на неговата практика.

СЪДЕБЕН КОНТРОЛ – ОСНОВНИ ПРОЦЕДУРНИ ПРАВИЛА

20 март 1959 г.

Firme I. Nold, KG
срещу
Върховния орган на ЕОВС – дело 18/57

Rec., 1958–1959, p. 89, concl. K. Roemer

...

А. Относно правосубектността на ищеца

Имайки предвид,

че по отношение на своя статут, ликвидация и прекратяване командитното дружество „Nold“, учредено и действащо в Германия, се подчинява на разпоредбите на правото на държавата, където е неговото седалище;

че немското право дава възможност на дружествата в ликвидация да завеждат иски и да отстояват правата си с оглед нуждите на същата тази ликвидация;

че в конкретния случай това означава запазване на жизненоважната за дружеството способност да се снабдява в качеството си на търговец на едро от първа ръка.

Имайки предвид също така,

че съгласно разпоредбите на немското право съдружниците в едно командитно дружество, което е в процес на ликвидация, могат да натоварят пълномощник с изпълнението на определени юридически действия;

че следователно командитистите в качеството си на ликвидатори са разполагали с правото да упълномощят г-н Ерих Нолд да заведе настоящия иск.

Имайки предвид,

че на писменото твърдение на командитистите, че са упълномощили г-н Нолд, страната ответник противопоставя единствено аргумента, че поради липсата на писмен акт, който да го документира, това упълномощаване няма юридическа стойност;

че немското право, приложимо в случая, не съдържа принципно изискване пълномощието да е в писмен вид дори актът, с оглед на който се предоставя правомощието, да трябва да е под формата на писмен документ.

Имайки предвид,

че с оглед на законния интерес от ликвидацията и от името на командитистите, законно действащи като ликвидатори, г-н Ерих Нолд е бил надлежно упълномощен да заведе иска срещу Върховния орган;

че следователно няма основания да се разглежда юридическото значение на акт, потвърждаващ, че г-н Нолд е трябвало да узакони исковата молба след присъединяването си като командитист към дружеството ищец.

Б. Относно валидността на исковата молба

Имайки предвид,

че исковата молба е подписана от адвокат Клибански, вписан в адвокатския регистър на гр. Франкфурт-на-Майн;

че мерките срещу него не са свързани с изключването му от адвокатското съсловие.

Имайки предвид,

че съгласно § 107 (2) от закона на Land de Hesse, който регламентира адвокатската професия въобще и в частност професионалния статут на г-н Клибански и на който г-н Нолд като негов клиент може да се позове, отстраняването от длъжност не засяга актовете, осъществени от адвоката.

Имайки предвид,

че от всичко казано дотук следва, че исковата молба е валидна от гледна точка на формата.

. . .

Имайки предвид,

че в писмено становище от 11 ноември 1957 г. ищецът за пръв път обосновава иска си със съществено процесуално нарушение, свързано с липсата на мотиви в атакуваните решения.

Имайки предвид,

че съгласно чл. 22 от Устава на Съда на ЕОВС и чл. 29, § 3 от Правилника му исковата молба трябва да съдържа кратко изложение на основанията;

че с оглед на тези разпоредби основание, което ищецът не е посочил в исковата молба, е недопустимо...

КОМЕНТАР:

Производството пред Съда е уредено в три вида текстове: трите протокола относно Устава на Съда съответно за трите Общности, неколккратно изменяния Процесуален правилник на СЕО и Правилника за съдебния секретар.

Юриспруденцията изяснява определени аспекти на общата и еднаква за всички обикновени искиове процесуална уредба. Споменатата съдебна практика по необходимост се осъществява на части, като някои от съставните ѝ елементи могат да бъдат отнесени към по-ранни версии на Процесуалния правилник. Тук са разгледани само най-важните въпроси.

1. Езиков режим (процесуален език)

Официални езици на Съда са официалните езици на Европейските общности. От това произтича, че „подобно на всички останали институции

на трите Общности, Съдът е многоезичен по силата на една презумпция *juris et de jure*“. Независимо на кой от официалните езици са изготвени документите по преписката, Съдът трябва да е в състояние да прецени съдържанието им (11.05.1960, 1/60, *FERAM*, р. 351, *concl. M. Lagrange*).

Според Процесуалния правилник ищецът избира езика на производството. Подобно правило обаче съдържа възможности за нарушаването му, а това пречи разпоредбите относно езика на производството да придобият общ характер. Тези разпоредби важат за попадащия под юрисдикцията на Общността субект от момента на действителното му участие в производството. В случая със защитника – от момента на назначаването му за такъв (18.02.1960 (Ord.), 30/59, *De Gezamenlijke Steenkohlenmijnen*, р. 93).

2. Писмена фаза на производството

Първата фаза на производството е писмена, а втората устна. Настоящото съдебно решение не само дава указания за условията, съгласно които се определя правосубектността на ищите – юридически лица, но също така засяга двата основни въпроса, които могат да възникнат във връзка с първата фаза на производството: представителството на страните и завеждането на исковата молба.

А. Държавите членки и институциите на Общността се представляват пред Съда от агент, който може да бъде подпомаган от съветник или адвокат. Ако става въпрос за друга страна в процеса, то тя се представлява от правоспособен адвокат от някоя от държавите членки.

Разглежданото решение посочва какви последици за валидността на процедурата могат да имат мерките спрямо адвокатите по силата на съответното национално право. От друга страна, Съдът решава, че единственото задължение на адвоката, който подпомага или представлява дадена страна в процеса, е да докаже своята правоспособност. Той не е длъжен да представя пълномощно в добра и надлежна форма, за да заведе иск. Това би било необходимо само в случай на оспорване на правомощията му (16.02.1965, 14/64, *E. Barge*, XI-4, *concl. K. Roemer*). Адвокатът носи отговорността за производството – не е допустима реплика, която, макар и без негово знание, да е формулирана от клиента му (21.01.1965, 108/63, *Merlini*, XI-1, *concl. K. Roemer*).

Б. Завеждането на иска поражда повече проблеми, които попадат основно в три категории.

а) Първата категория засяга „*краткото изложение на основанията*“. Според Съда смисълът на въпросната формулировка се състои в това ищецът да разясни основанието, на което се основава неговият иск (15.12.1961, 19/60, *Fives, Lille, Cail*, р. 559, *concl. K. Roemer*). С други думи от **исковата молба трябва да става ясно какви претенции ищецът възнамерява да предяви, както и какви аргументи смята да изтъкне в тяхна подкрепа** (13.07.1965, 111/63, *Lemmerz Werke*, р. 836, *concl. K. Roemer*). **Абстрактното**

излагане на причини не отговаря на тези изисквания (5.03.1991, C-330/88, *Grifoni*, I, p. 1045, concl. G. Tesaurο – 18.11.1992, T-16/91, *Rendo*, II, p. 2417).

Изложението спокойно може да съдържа аргументи, развити във връзка с други дела (28.04.1971, 4/69, *Lütticke*, p. 336, concl. A. Dutheillet de Lamothe). Наред с това не е необходимо ищецът да посочва изрично разпоредбите от Договора, по силата на които завежда делото (12.07.1957, 7/56, *Algera*, p. 81, concl. M. Lagrange – 16.12.1963, 2/63, *San Michele*, p. 663, concl. K. Roemer). Съвместните искове са допустими само при условие, че са заведени срещу едно и също решение, с едни и същи мотиви и на едно и също основание (21.06.1958, 13/57, *Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahlindustrie*, p. concl. M. Lagrange).

Не отговаря на изискванията на Процесуалния правилник искова молба, която се ограничава до това да изтъкне като основание „превишаването на власт“ или нарушаването на разпоредби във връзка с прилагането на Договора, „без да изясни в какво се изразява това превишаване на власт, общ термин, който може да обхване всички случаи на завеждането на предвидения в чл. 33 ДЕОВС иск за отмяна, и без да уточни разпоредбата, чието нарушаване оправдава завеждането на иска“ (15.12.1961, 19/60, *Fives, Lille, Cail*, горещитирано).

б) Втората категория проблеми се свързва със заключенията. Тяжното изложение трябва да бъде ясно и определено. Според Съда заключенията следва да бъдат формулирани „по недвусмислен начин“. В противен случай той ще трябва да се произнася впоследствие и *ultra petita*, а правата на ответника биха били накърнени (14.12.1962, 46/59, *Meroni*, p. 783, concl. M. Lagrange).

Фактът, че исквата молба не съдържа конкретни данни относно обезщетението, въз основа на които е била определена стойността на твърдяната вреда, не е основание за недопустимост, още повече че ответникът е изразил становището си относно представените от ищеца данни в своето възражение или по време на устната фаза (9.12.1965, 29/63, *Usines de la Providence*, p. 1123, concl. M. Lagrange – K. Roemer). Допуска се внасянето на изменения в заключенията с оглед повишаване значението на молбата (13.06.1958, 2/57, *Hts fourn. de Chasse*, p. 131, concl. M. Lagrange – 15.07.1960, 27/59, *Capolongo*, p. 797, concl. K. Roemer), но въпреки това тя „се подчинява на най-строги изисквания за съдържание и определеност“ (14.12.1962, 33/59, *Hts fourn. de Chasse*, p. 719, concl. M. Lagrange).

В качеството си на страна ответник институциите нееднократно е трябвало да приемат с резерва условията, при които са били представяни документите в подкрепа на исковете. Съдът признава, че подобна практика затруднява подготовката на тяхната защита, но не стига дотам, че да отхвърли принципно обоснован иск като недопустим (14.05.1975, 74/74, *CNTA*, p. 533, concl. A. Trabucchi – 10.12.1975, 95/74, *Union nat. coop. agric. céréales*, p. 1615, concl. A. Trabucchi).

При наличието на иск, който е заведен едновременно срещу Съвета и Комисията и чиято допустимост институциите оспорват именно поради тази причина, Съдът, тълкувайки чл. 211 (нов чл. 282) ДЕО, отхвърля тяхното възражение. Той уточнява, че е само в интерес на доброто функциониране на правосъдието Общността да бъде представлявана пред Съда от институцията или институциите, на които се търси отговорност (13.11.1973, 63/72, *Werhahn Hansamühle*, р. 1229, concl. K. Roemer). Въпросът за определянето на ответника възниква и по повод иск срещу Европейската инвестиционна банка (3.07.1986 (Ord.), 85/86, *Commission c/ Conseil des gouvern. de la B. E. I.*, р. 2215).

в) Третата група проблеми се свързва със *забраната за нови основания*. Юриспруденцията прави разграничение между нови основания и нови аргументи.

Не може да се приеме за ново основание, което повтаря или доразвива вече формулирано такова, било и на основата на аргументи, които биват представени за пръв път едва в репликата (13.06.1958, 2/57, *Hts fourm. de Chasse* – 15.12.1961, 19/60, *Fives, Lille, Cail*, горещитирани – 19.05.1983, 306/81, *Verros*, р. 1755, concl. S. Rozès. В замяна на това в рамките на възражението началото на иска не може да се променя дори и като помощно средство (4.02.1959, 17/57, *De Gezamenlijke Steenkohlenmijnen*, р. 9, concl. M. Lagrange).

Дори когато Процесуалния правилник допуска при определени условия представянето на нови основания, страните не могат да променят предмета дори на спора в хода на делото (25.09.1979, 232/78, *Commission c/ France*, р. 2729, concl. G. Reischl – 18.10.1979, 125/78, *G. E. M. A.*, р. 3173, concl. F. Capotorti, пост. практика.: 26.09.1986, 5/85, *Akso*, р. 2585, concl. C. O. Lenz). По силата на чл. 42 от Процесуалния правилник, за да може един нов факт да оправдае представянето на ново основание в хода на делото, този факт не трябва да е съществувал или да е бил известен на ищеца към момента на завеждането на иска. Докато Съдът евентуално не ги обяви за несъвместими с Договорите, актовете на институциите се ползват с презумпция за валидност. Поради тази причина решение на Съда, констатиращо валидността на подобни актове, не отговоря на споменатото условие, тъй като то потвърждава „правно положение, известно на ищеца към момента на завеждането на иска“ (1.04.1982, 11/81, *Durbeck*, р. 1251, concl. G. Reischl). В замяна на това индивидуално решение, което в хода на производството заменя по-ранно решение със същия предмет, трябва да бъде разглеждано като нов елемент, даващ възможност на ищеца да приспособи своите заключения и основания (3.03.1982, 14/81, *Alpha Steel*, р. 749, concl. G. Reischl).

3. Мерки по разследване

В края на писмената фаза на производството Съдът може да реши да открие процедура по разследване. Той постановява, че следствена мярка, поискана от една от страните, не може да бъде разпоредена, ако съответната страна не представи достатъчно доказателства за необходимостта (28.04.1966, 51/65, *ILFO*, р. 126, concl. J. Gand). Съдът счита също така, че

е недопустимо да предостави на въпросната страна „възможност да си осигури чрез следствените мерки елементите, доказващи обосноваването на аргументите на страната, която на практика е определила тези елементи“ (22.03.1961, 42/59, *SNUPAT*, р. 101, *concl. M. Lagrange*).

4. Срокове

Сроковете са определени в Договорите, Протоколите и Процедурния правилник. Те произтичат единствено от правото на Общността и не се свързват с вътрешноправни разпоредби относно прекъсването на срокове по време на съдебните ваканции (12.07.1984, 209/83, *Valsabbia*, р. 3089, *concl. P. VerLoren van Themaat*). Неспазването на тези срокове води до просрочване на правото на иск, без да може да се приложи предвидената в Процедурния правилник възможност за узаконяване на молбата (5.04.1979, 220/78, *ALA*, р. 1693, *concl. F. Capotorti*).

Сроковете текат от момента на публикуването на решението или уведомяването за него. За разлика от уведомяването публикуването не поражда трудности, свързани с доказването. По принцип авторът на решението е този, който трябва да докаже, че то е било надлежно съобщено. Ако авторът на акта е пропуснал да го изпрати в запечатан плик и ако времето, което е изтекло между посочените от страните дати за изпращане и получаване, не е прекомерно (17.07.1959, 42/58, *Aciers fins de l'Est*, р. 383, *concl. M. Lagrange*), практиката приема, че недоказаните обстоятелства могат да се окажат в полза на ищеца, така че той да избегне просрочването на правата си (17.07.1959, 32/58, *SNUPAT*, р. 275, *concl. M. Lagrange*). Иск срещу писмо, което преждевременно уведомява за решение, което към момента на завеждането на иска все още не е официално прието, не е недопустим по този параграф, освен ако администрацията на Общността не е приела решение, потвърждаващо съдържанието на атакуваното писмо (12.02.1960, 15/59, *Knutange*, р. 9 *concl. M. Lagrange*).

Срокът започва да тече от датата на вписването на молбата в регистъра на Съда, а не от датата на изпращането ѝ по пощата (17.07.1959, 36/58, *SIMET*, р. 331, *concl. K. Roemer*). В тази връзка е възможно да се получи забавяне, свързано с получаването на пощата в Съда. Подобно забавяне обаче се разглежда като непредвидено обстоятелство, което не е от естество да доведе до просрочване на правата на ищеца (2.03.1967, 25/65, *SIMET*, р. 40, *concl. J. Gand*).

Съдът е постановил, че едно ново решение може да постави началото на нови срокове въпреки наличието на по-ранно решение със същия предмет (13.06.1958, 2/57, *Hts fourm. de Chasse*, *горещитирано*).

5. Разноски

Тук практиката не представлява особен интерес, тъй като разпоредбите, приложими в случая, са достатъчно ясни. Съдът все пак изяснява понятието „лъжливи разноски“ (вж. по-специално: 1.06.1961, 5/60, *Meroni*, р. 201–27.01.1983, 263/81, *List*, р. 103–1.06.1983, 36/81, *Seton*, р. 1789).

35

**ОСОБЕНИ ИСКОВЕ И ПРОИЗВОДСТВА: СПИРАНЕ НА
ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА АКТ И БЪРЗО ПРОИЗВОДСТВО**

5 октомври 1969 г.

**Правителството на Федерална република Германия
срещу
Комисията на Европейските общности – дело 50/69 R**

Rec., 1969, p. 449, rapport p. Pescatore, concl. J. Gand

...

Имайки предвид,

че на 30 септември 1969 г. правителството на Федерална република Германия се обръща към Комисията с молба да получи разрешение да приеме временни защитни мерки в областта на селското стопанство;

че молбата се основава на чл. 226 (отменен с ДА);

че с решение от 1 октомври 1969 г. Комисията разрешава на Федерална република Германия, с изключение на мерки, нарушаващи действащи разпоредби на правото на ЕО, да спре вноса на своя територия на определени селскостопански стоки;

че в настоящия случай на предварително изпълнение правителството на Федерална република Германия иска спиране на прилагането на споменатото решение на Комисията, тъй като то не допуска предприемането на каквито и да било други мерки, освен спирането на вноса.

Имайки предвид,

че според чл. 226 (отменен с ДА), ако дадена държава членка в случай на сериозни затруднения с вероятна по-голяма продължителност в определен сектор на икономиката или в определени райони може да бъде овластена да приеме защитни мерки, именно Комисията определя мерките, които счита за необходими, и уточнява условията и начините за прилагането им;

че решението от 1 октомври 1969 г., оправомощаващо Федерална република Германия да приеме защитни мерки, съобразени с това, което Комисията счита за необходимо в дадения случай, представлява в същото време и в рамките на чл. 226 (отменен с ДА) отказ да се даде разрешение за приемането на мерките, разпоредени на 29 септември 1969 г. от федералното правителство и представени пред Комисията с депозираната на 30 септември молба;

че въпреки че не е изрично упоменато в решението, то по никакъв начин не предполага правото в рамките на чл. 226 (отменен с ДА) да се приемат мерки, които нарушават разпоредбите на Общностното право, без обаче да се изключват други възможности, които то предлага;

че при тези обстоятелства искът за бързо производство не може да постигне целта, която правителството на Федерална република Германия си поставя, като спирането на прилагането на решение за отхвърляне не е равносилно на даването на разрешение, което вече е било отказано от Комисията;

че Съдът не може да замести Комисията и в рамките на чл. 226 (отменен с ДА) да приеме решения вместо нея;

че следователно искът за спиране прилагането на решението от 1 октомври 1969 г. трябва да бъде отхвърлен...

КОМЕНТАР:

Настоящото решение илюстрира един особен аспект на производството по чл. 39 ДЕОВС, чл. 185 (нов чл. 242) ДЕО и чл. 157 от ДЕОАЕ. Според цитираните текстове Съдът е компетентен да постанови спиране на изпълнението на актове на институциите, спрямо които е заведен иск за отмяна. Това спиране на изпълнението се вписва в по-широкия контекст на привременните мерки, разпоредени във връзка с бързото производство.

По този въпрос практиката е повлияна изключително от конкретния случай и от преценката на съдията. Следователно тя не може да бъде представена с всички подробности, които съдържа. Анализът ще се спре най-напред на особеностите на производството, за да разгледа след това основните способности за приложението му.

1. Бързо производство

Подобно на всяко подобно производство това е в компетенциите на председателя на Съда или на тези от съставите, които могат да го заместят (5.04.1976, 27/76 R, *United Brand*, р. 425), или, както е в разглеждания случай, да го прекратят на пленума.

Става въпрос за една съкратена процедура, която може да се отклони от нормалните правила, напр. като се спести устната фаза (предх. реш.), като мярката може да бъде разпоредена дори преди ответникът да е представил своите бележки (25.08.1986, 214/86 R, *Grèce*, р. 2505).

За да бъде молбата за бързо производство допустима, Съдът трябва да е сезиран с иск. **Това производство започва на отделно основание и решението по него не може да предрешава основния спор.** В съответствие с трайната съдебна практика (8.04.1987, 65/87 R, *Pfizer*, р. 1691) допустимостта на основния иск по правило не трябва да е предмет на разглеждане в бързото производство, за да не се предрешава спорът по същество.

Въпросът стои по различен начин само в случая на явна недопустимост на основния иск, на който се опира молбата за бързо производство. Тогава съдията трябва да се опита да открие основания, които да му позволяват да приеме, че на пръв поглед допустимостта на въпросния иск не е напълно изключена (16.10.1986, 221/86 R, *Gpe des droites européennes*, р. 2969 – пост. практика: 27.06.1991, C-117/91 R, *Bosman*, I, р. 3353).

Недопустимостта на основния иск прави недопустима и съответната молба за бързо производство (12.10.1992, C295/92 R, *Landbouwschap*, I, р. 5069–16.07.1993, C-107/93 R, *A. E. F.M. A.*, пер.). Това важи особено в случаите, когато ищецът е частно лице, което иска отмяна на акт с общо приложение „и посредством съкратеното производство се стреми да постигне спиране на прилагането на акт, който Съдът ще откаже да отмени поради недопустимост на иска на ищеца“ (27.01.1988, 376/87 R, *Distrivet*, р. 209 – 13.07.1988, 160/88 R, *Féd. eur. de la santé animale*, р. 4121). Трябва да се отбележи и случаят на недопустимост на основния иск поради преждевременност (26.09.1986, 231/86 R, *Breda Geomineraria*, р. 2639).

2. Особености

Мерките, които могат да бъдат разпоредени в резултат на бързо производство, имат най-общо за цел да предотвратят влошаване на положението, което би лишило от полза решението по основния спор. Поради това е необходимо поисканите мерки да бъдат спешни в смисъл, че трябва да бъдат постановени и изпълнени преди решаването на спора по същество, а страната, която ги е поискала, трябва да е застрашена от тежки и непоправими вреди, вероятността на които сама трябва да докаже.

Най-често предмет на молбите за бързо производство е спирането на изпълнението на даден акт, но Съдът може да разпореди и други привременни мерки.

А. Спиране на изпълнението на акт. Спирането на изпълнението бива няколко вида в зависимост от това дали засяга изпълнението на съдебно решение, принудителното изпълнение на акт на институция, включващ и парични задължения (чл. 92 ДЕОВС, чл. 192 (нов чл. 256) ДЕО, чл. 164 ДЕОАЕ: 11.01.1977, 4/73 *Exec.*, *Nold*, р. 1 – 6.05.1982, 107/82 R, *A. E. G.*, р. 1549 – 7.03.1986, 392/85 R, *Finsider*, р. 959 – 24.09.1986, 213/86 R, *Montedipe*, р. 2623), или изпълнението на актове на институциите, чието изпълнение не е спряно от основния иск, отнасящ се за тях. Настоящото решение илюстрира именно последната хипотеза, като осветлява трите групи изисквания за предоставяне правото да се иска спиране на изпълнението на акт.

а) Първото от тези изисквания се свързва с *интересите на ищеца*, който трябва да докаже, че изпълнението на оспорвания акт му нанася тежки и непоправими вреди (4.12.1957, 18/57 R, *Nold*, р. 242 – 3.04.1974, 20/74 R, *Kalke Chimie*, р. 337 – 15.10.1974, 71/74 R, *Nederlandse Vereniging voor de Fruit*, р. 1031 – пост. практика: 23.03.1992 (Ord.), T-10/92 R, *Cimenteries CBR*, II, р. 1571). Ако ищецът не успее да докаже, че атакуваният акт му нанася „вреда, която не би могла да бъде поправена в случай на отмяна на акта с решението по основното дело“, Съдът счита, че искането за спиране на изпълнението на акта е необосновано (12.05.1959, 19/59 R, *Geitling*, р. 92). Тази независима преценка на съдията отчита ба-

ланса между интересите на ищеца и обществения интерес, който изисква изпълнението на взетото решение (4.12.1957, 18/57 R, *Nold*, горещитирано), а в по-общ план държи сметка за балансирането на всички засегнати интереси и особено тези в областта на конкуренцията (вж. накрая и: 16.06.1992, T-24/92 R, *Langnese-Iglo*, II, p. 1839 – 16.07.1992, T-29/92 R, S. p. O., II, p. 2161 – 15.12.1992, T-96/92 R, *CCE Gdes sources*, II, p. 2579).

На следващо място идва въпросът дали ищецът може да се позове на засягането на правата на трети страни. По принцип правото да се иска спиране на изпълнението на акт цели единствено да се позволи на ищеца да защити собствените си интереси. Институцията ответник е тази, която трябва да вземе под внимание интересите на трети страни (4.05.1964 (Ord.), 12/64, 31.03.1965, *Ley*, p. 145). Това не пречи Съдът да откаже да разпорежи спиране на прилагането на акт, вземайки предвид интереса на трети страни (15.12.1992, T-96/92 R, *CCE Gdes sources*, горещитирано). Съдът може да свърже отказа с това, че до приемането на решението по основния спор трябва да се поддържа възможно най-стабилното положение „в интерес на всички страни“ (18.01.1975, 3/75 R, *Johnson et Firth*, p. 91).

Освен при изключителни обстоятелства вреда от паричен характер не би могла да се разглежда като непоправима (17.12.1986 (Ord.), 294/86 R, *Technintorg*, p. 3979 – 18.10.1991, C-213/91 R, *Abertal*, I, p. 5109).

б) Втората група изисквания се свързва с *вероятността за отмяна и със спешността*. Вероятността за отмяна трудно може да се прецени, доколкото решението по бързото производство не трябва да предрешава спора по същество. А именно това може да се получи, ако Съдът подчини прекалено стриктно спирането на изпълнението на акта с вероятността той да бъде отменен с решението по същество. Както вече стана ясно, в рамките на съкратеното производство допустимостта на основния иск по принцип не трябва да се взима под внимание. Съдът изисква ищецът да посочи правните и фактическите основания, които „от пръв поглед“ обосновават спиране на изпълнението на акт. Когато констатира, че на въпросния етап от развитието на спора не е възможно да се формулира мнение относно обосноваването на основния иск, Съдът отхвърля искането (25.06.1963, 19/63, *Prakash*, p. 723). Въпросът стои по различен начин, ако бъде недвусмислено установено, че основният атакуван акт страда от явна незаконосъобразност, което само по себе си оправдава спирането на изпълнението му (26.03.1987, 46/87 R, *Hoechst*, p. 1549).

Що се отнася до спешността, преценяването ѝ зависи от редица фактори, сред които са поведението на автора на акта (17.03.1966, 1/66, горещитирано) или ходът на развитие на производството по същество (11.04.1960, 3/58, *Erzbergbau*, p. 466). Ищецът е този, който трябва да докаже, че ако изчака изхода на основното дело, ще понесе тежки и непоправими вреди (8.05.1991, C-356/90 R, *Belgique*, I, p. 2423).

в) Третата група изисквания произтича от *особеностите на приетия акт*. Настоящото решение илюстрира хипотезата, при която актът се из-

разява в отказ. Като потвърждава по-ранно становище (12.05.1959, 19/59 R, *Geitling*, горещитирано), Съдът отказва да постанови спирането на прилагането на акт с мотива, че по този начин не би могло да се разреши това, което вече е било отказано. Възможни са обаче и други хипотези – актът да има само декларативен характер като напр. решението за установяване на нарушение на ДЕОВС от държава членка (20.05.1959, 20/59 R, *Italie*, р. 721); подобен акт в действителност все още не съществува (26.09.1986, 231/86 R, *Breda Geomineraria*, горещитирано).

Б. Други привременни мерки. Бързото производство не се ограничава само до спирането на изпълнение на даден акт. То може да цели постановяването на мерки, свързани със ситуацията, която е предмет на иска. Споменатите мерки обаче не трябва да излизат извън рамките на основния спор и не предполагат преценка *prima facie* на елементи, които нямат отношение към него (17.05.1991, C-313/90, C-313/90 R, *CIRFS*, I, р. 2557).

Тези мерки могат да имат за цел временното запазване на положението. Най-често те се постановяват с разпореждане до институциите или държавите членки.

Като пример в това отношение може да се посочи разпореждането, с което Комисията се приканва да предупреди националните власти за атакуването на общностни правни норми (19.10.1976, 88/76 R, *Sté pour l'import. des sucres*, р. 1585), определението, с което от Комисията се изисква да предприеме различни мерки в областта на конкуренцията (22.10.1975, 109/75 R, *National Carbonising*, р. 1193 – 17.01.1980, 792/79 R, *Camera Care*, р. 119), или определението, с което на Комисията се нарежда да изпълнява бюджета на Общността, докато решението за окончателното му приемане на председателя на Парламента е атакувано (17.03.1986, 23/86 R, *Royaume Uni*, р. 1085).

Що се отнася до държавите членки, като примери могат да се посочат определения в материята на нарушение на Договорите или определението, с което на държава членка се нарежда да предприеме всички необходими мерки за спиране на уреждането на пазар на труда (13.09.1988, 194/88 R, *Commission c/ Italie*, р. 4551).

Определението, постановяващо една временна мярка, може във всеки момент да бъде изменено или отменено по молба на една от страните поради промяна на обстоятелствата. Не така стои въпросът с националното законодателство, което произвежда същия ефект като актовете на администрацията, чието прилагане бива спряно с разпоредената временна мярка (12.06.1992, C-270/91 R, *Commission c/ Italie*, I, р. 3929).

36
ОСОБЕНИ ИСКОВЕ И ПРОИЗВОДСТВА:
ОБЖАЛВАНЕ ОТ ТРЕТИ ЛИЦА

12 юли 1962 г.

Правителството на Кралство Белгия
срещу
Sté A. Vloeberghs и Върховния орган на ЕОВС –
съединени дела 9 и 12/60 Т. О.

Rec., 1962, p. 331, concl. K. Roemer

...
1. Имайки предвид,
че настоящият иск е бил заведен въз основа на чл. 36 от Устава на Съда,
приложен към ДЕОВС, и чл. 97, §1 от Процесуалния правилник.
Имайки предвид,
че според третата страна цитираният чл. 36 допуска възражения от
страна на трети лица, които не са били „призовани“ по основния спор;
че, от друга страна, Върховният орган като ответник отправя възраже-
ние за недопустимост на основание, че третата страна е могла да се включи
в основния спор;
че подобни аргументи поставят на разглеждане тълкуването на чл. 36 от
Устава на Съда по ДЕОВС и чл. 97, §1, б. С от Процесуалния правилник.
Имайки предвид,
че според чл. 36 от Устава възражения на трети лица се допускат само „в
случаите и при условия, определени от Процесуалния правилник“;
че съгласно чл. 97, §1, б. С от Процесуалния правилник третата страна
трябва да посочи в иска си причините, поради които „не е могла да вземе учас-
тие в делото“;
че от това изискване се подразбира, че всяко лице, което би могло да бъ-
де призовано или би могло да участва в спора по същество, не разполага с въз-
можността да прави възражения в качеството си на трета страна;
че въпросната разпоредба следва да се тълкува именно в този смисъл.
Имайки предвид,
че все пак уместно е да се изясни дали разпоредбата, разглеждана по вече
посочения начин, няма да се окаже неприложима, ако влезе в противоречие с раз-
поредбите на чл. 36 от Устава;
че според Съда случаят не е такъв;
че като предвижда, че Процесуалният правилник ще определи случаите и
условията, при които ще се допуска обжалване от трети лица, Уставът въз-

лага на авторите на правилника задачата да уточнят условията за допустимост на тези възражения;

че по такъв начин чл. 97 от Процесуалния правилник изпълнява принципната разпоредба на чл. 36 от Устава на Съда.

2. Имайки предвид,

че трябва по-задълбочено да се анализират условията, при които третата страна „би могла да участва в делото“;

че единствено в интерес на доброто управление на правосъдието и сигурността на правоотношенията е да се избягва, винаги когато е възможно, лицата, които имат интерес от разрешаването на висящ пред Съда спор, да се позовават на този интерес, след като Съдът е постановил решението си и е разрешил спорния въпрос;

че именно с цел да изпълни това изискване чл. 34 от Устава на Съда дава възможност на всички, които смятат, че висящият пред Съда спор засяга интересите им, доброволно да се включат в делото, като единственото условие за това е техните заключения да подкрепят или отхвърлят заключенията на една от страните;

че следователно чл. 97, §1, б. С от Процесуалния правилник трябва да се тълкува в две посоки – от една страна, той допуска участието на трето лице, което, макар и призовано по делото, не е могло да участва в него по основателни причини и, от друга, посоченият текст визира всички, които не са били в състояние да участват в основния спор в съответствие с чл. 34 от Устава на Съда и чл. 93 от Процесуалния правилник.

3. Имайки предвид,

че така формулираните принципи следва да бъдат приложени в конкретния случай.

Имайки предвид,

че третата страна изтъква, че предметът и заключенията по основния спор по дело 9/60, така както са публикувани в Официалния вестник на Европейските общности от 25 май 1960 г., не разкриват интереса, който тази страна би могла да има от доброволното ѝ участие в делото.

Имайки предвид,

че е безспорен факт, че писмената фаза на производството пред Съда не е публична и поради тази причина интересът от участие в делото може да се установи единствено на базата на предмета и заключенията по иска, така както се публикуват в Официалния вестник;

че по смисъла на чл. 34, ал. 2 от Протокола относно статута на Съда доброволното участие в дело пред Съда се допуска само в подкрепа или за отхвърляне на заключенията на една от страните;

че в дадения случай трябва да се отговори на въпроса дали предметът и заключенията по иска по дело 9/60, така както са публикувани в Официален вестник, разкриват интереса, който белгийското правителство би могло да има от участието си в делото, за да подкрепи или пък да допринесе за отхвърлянето на заключенията, формулирани от ищеца Ste Vloeberghs.

Имайки предвид,

че от въпросната публикация личи, че предметът на иска се е свеждал най-вече до гарантиране спазването на принципа за свободно движение на стоки в рамките на Общия пазар и че нищо не е подсказвало, че впоследствие дебатите ще се съсредоточат върху понятието за свободна практика, прилагано от белгийското правителство;

че ако свободното движение несъмнено засяга всяка държава членка в качеството ѝ на страна, подписала Договора и отговорна за прилагането му, не по-малко вярно е, че принципната заинтересованост от спазването на Договора не би могла да оправдае намесата по който и да е иск;

че интересът от участие във висящо пред Съда дело трябва да бъде оправдан както по отношение на естеството на спора, така и във връзка с подкрепата или отхвърлянето на заключенията на една от страните.

Имайки предвид,

че в дадения случай главният иск е бил заведен по силата на чл. 40 от Договора за създаване на ЕОВС;

че става въпрос за иск за обезщетение, който не цели отмяната на противоречащо на Договора решение или препоръка на върховния орган и че заключенията на страната ищец, така както са публикувани в Официалния вестник, имат за цел изплащането на обезщетение;

че при това положение на нещата не би могло да се твърди, че предметът или заключенията по иска, по който Съдът се е произнесъл с атакуваното решение, разкриват пряка и конкретна заинтересованост на белгийското правителство да вземе участие в делото, за да подкрепи или допринесе за отхвърлянето на заключенията на ищеца;

че следователно условието за допустимост, предвидено в чл. 97, §1, б. С от Процесуалния правилник, в случая е изпълнено.

4. а) Имайки предвид,

че според чл. 67, §1, б) от Процесуалния правилник третата страна трябва „да посочи в иска си по какъв начин атакуваното решение уврежда правата ѝ“;

че от това изискване се подразбира, че единствено лицата, които в резултат на атакуваното решение са претърпели вреда, могат да атакуват като трета страна;

че в тази връзка е уместно да се разгледа въпросът дали настоящият иск отговаря на посоченото условие за допустимост.

Имайки предвид,

че третата страна най-напред изтъква, че атакуваното решение, доколкото с него Съдът се произнася по дело 9/60, уврежда правата ѝ, тъй като има за цел да ограничи осъществяването на регламентираните правомощия на белгийското правителство в областта на определянето на митата, като подобно ограничаване би било несъвместимо с разпоредбите на чл. 73 от Договора;

че третата страна твърди, че за да може правилото за свободно движение на стоки да се прилага спрямо стоките, внасяни в Белгия според принципа на свободното движение на стоки, белгийското правителство в резултат на атакуваното решение трябва да промени регламентацията в тази област, като наложи плащания от митническо или друго естество на всеки, който внася стоки от трети страни дори те да са предназначени за реекспорт.

Имайки предвид,
че третата страна свързва въпросната вреда с мотивите на атакуваното решение;

че с оспорваните мотиви не се прави преценка на това дали разпоредбите на белгийското право в областта на свободното движение на въглища от трети страни съответстват на Договора, а те се ограничават до това да констатира правните последици, които въпросната регламентация произвежда по отношение на приложението на принципа за свободно движение в конкретния случай, визиран от Съда;

че подобна констатация не би могла да нанесе вреда на суверенитета на държавата, спрямо която актовете са били редовно приложени;

че на практика не може да се говори за засягане на суверенитета на третата страна в разглежданата област.

б) Имайки предвид,

че третата страна твърди, че оспорваното решение нанася вреда на правата ѝ, тъй като поставя под съмнение мотивите, от които белгийското правителство се е ръководело при осъществяване на правомощията си в дадения случай, и че това може да причини на въпросното правителство морални щети в рамките на Общността.

Имайки предвид,

че Върховният орган изтъква, че по времето, когато спорните въглища са били свободно внасяни в Белгия, белгийското правителство не е прилагало каквато и да било политика на количествени ограничения спрямо въглищата от трети страни и че разрешението за внос и износ на тези въглища се е давало автоматично;

че третата страна не оспорва обосноваването на тези доводи;

че самата тя признава, че внасяните в Белгия и предназначени за реекспорт в определен срок въглища не са били облагани нито с вносни мита, нито с такса за прехвърляне;

че като заявява, че свободното движение на стоки в Белгия „е могло да бъде осъществено без каквито и да е затруднения“, Съдът, без да критикува разпоредбите на белгийското право в разглежданата област, просто констатира реално съществуващо фактическо положение.

Имайки предвид,

че що се отнася до констатацията, която се съдържа в мотивите на оспорваното решение и според която в дадения случай става въпрос за „опит за директен внос, предназначен за Франция, на който е придадена формата на внос за Белгия“, уместно е да се отбележи, че подобна констатация не визира със сигурност белгийското правителство;

че с решението си Съдът не прави преценка на въпросната регламентация, а само разглежда последиците, които тя поражда по отношение на свободното движение по смисъла на ДЕОВС;

че като определя спорните търговски действия като „начин на действие“, атакуваното решение не прави неблагоприятна преценка относно поведението на белгийското правителство.

КОМЕНТАР:

Настоящото съдебно решение илюстрира приложението на разпоредбите на Устава на Съда (чл.36 по ДЕОВС, чл. 39 по ДЕО, чл. 40 по ДЕО-АЕ), които регламентират по идентичен начин атакуването от трети страни. Този способ за правна защита е предоставен на държавите членки, институциите на Общността и всяко физическо или юридическо лице срещу решения, които засягат правата им и са постановени, без те да са били призовани по делото. Разпоредбата на Процесуалния правилник определя случаите и условията, при които се осъществява това атакуване.

Допустимостта на атакуване от трета страна се подчинява не само на нормалните процесуални правила, но зависи и от изясняването на още два въпроса – по какъв начин приетото решение нанася вреда на интересите на третата страна и защо тя не е взела участие в делото. В настоящото решение Съдът се произнася по тези изисквания в обратен ред.

1. Невъзможност за участие в главното дело

Обжалването от трета страна трябва да се разглежда като извънреден правен способ, тъй като има за цел преразглеждането на решение, с което един спор е бил окончателно решен.

Съдът не пропуска да напомни това, като свързва обжалването от трета страна с участието в делото по такъв начин, че настоящото решение е еднакво интересно и по двата въпроса. Подобна връзка се обяснява с различията в редакцията между Устава на Съда, който по отношение на евентуални трети страни използва формулировката „без да са били призовани“, и Процесуалния правилник, който изисква от тях да посочат „причините, поради които не са могли да вземат участие в главното дело“. Споменатите различия правят обжалването от трета страна изцяло зависимо от доброволното участие в делото, тъй като общностната процедура не допуска принудително такова (2.03.1991, T-1/90, *Casariago*, II, р. 143). Така Съдът стига до формулировката, че „всяко лице, което би могло да бъде призовано или би могло да участва в спора, по същество не разполага с възможността да прави възражения в качеството си на трета страна“.

Невъзможността за участие в основния спор означава третата страна да докаже едно от двете неща: че не е знаела за съществуването на спора или че знаейки за него, не е била в състояние доброволно да се намеси. Не може да се твърди, че с оглед на правната и фактическа обстановка към момента на завеждането на иска даден субект е бил в правото си да счита, че решението, с което приключва делото, не би могло да нанесе вреда на правата му (26.03.1992 (Ord.), T-35/89 TO, *Ascazibar Zubizaretta*, II, р. 1599).

Официалният вестник на Европейските общности дава публичност на исковите, техния предмет и заключенията по тях, като „целта е третите страни да бъдат осведомени за съществуването на въпросните спорове“. Именно тази публичност трябва да подтикне засегнатата трета страна към

доброволно участие в делото. Ако тя не се намеси, невъзможността за участие не може да се докаже и възраженията ѝ ще бъдат отхвърлени, без да се налага да се установяват връзките, които биха могли да съществуват между нея и една или друга страна по делото (12.07.1962, 42/59, *S.N.U.P.A.T.*, р. 275). Наред с това оповестяването трябва да бъде направено по достатъчно ясен начин. Не такъв е случаят с делото, по което белгийското правителство оспорва решението.

2. Вреди, нанесени на правата на третите страни

Ако в настоящото решение Съдът сякаш не желае да се придържа към това второ изискване, в по-новата си практика той се връща към обратната последователност, която не само е най-логичната, но се налага и от Процесуалния правилник, тъй като липсата на вреда сама по себе си води до отхвърляне (10.12.1986, 267/80 TO, *Birra Dreher*, р. 3911, concl. J. Mischo – 22.09.1987 (Ord.), 292/84 TO, *Bolognese*, р. 3563).

Преценката на Съда зависи най-вече от конкретния случай. Ако генералният адвокат беше взел под внимание моралния интерес, Съдът от своя страна нямаше да обърне внимание в настоящото решение на факта, че третата страна започва именно с мотивите на разглежданото решение. След като уточнява, че третата страна трябва да се позове на право, а не на естествен законен интерес, цитираното решение излага първо диспозитива и след това мотивите.

3. Спиране изпълнението на акт

Третата страна може да иска спиране на изпълнението на решението, към чието преразглеждане се стреми (по този въпрос вж. № 32). Подобен иск е бил заведен и отхвърлен по дело 42–49/59, горецитирано (30.06.1961 (Ord.), р. 323).

XI. СЪДЕБЕН КОНТРОЛ – ЗАКОННОСТ

37

ИСК ЗА ОТМЯНА НА НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ АКТОВЕ – ДОПУСТИМОСТ ПО ЧЛ. 173 (НОВ ЧЛ. 230) ДЕО – АКТОВЕ, ПОД- ЛЕЖАЩИ НА ОТМЯНА

23 април 1986 г.

Екологична партия „Зелените“
срещу
Европейския парламент – дело 294/83

Рес., 1986, р. 1339, concl. F. Mancini

...
2. Относно компетентността на Съда да разглежда искове за отмяна на актове на Парламента въз основа на чл. 173 (нов чл. 230) от Договора

...
20. Трябва да се отбележи, че Решението от 1982 г. и Правилникът от 1983 г. са приети от органите на Европейския парламент и следователно трябва да се разглеждат като актове на самия Парламент.

21. Ищецът счита, че с оглед на чл. 164 (нов чл. 220) от Договора контролът за законосъобразност на актовете на институциите, осъществяван от Съда съгласно чл. 173 (нов чл. 230), не може да се ограничи само до актовете на Съвета и Комисията, без това да доведе до ограничаване на правораздаването.

22. Европейският парламент също така изтъква, че в съответствие с визираната в чл. 164 (нов чл. 220) обща функция на пазител на Общностното право СЕО е в състояние да осъществява контрол за законосъобразност и спрямо други актове, освен тези на Съвета и Комисията. Парламентът е на мнение, че изброяването в чл. 173 (нов чл. 230) на потенциалните ответници не е изчерпателно. Той не оспорва възможността да бъде обект на съдебен контрол по бюджетни въпроси или по въпроси, свързани с организирането на преки избори – въпроси, по които след ревизията на Договорите разполага с разширени правомощия и може сам да приема правни актове. Що се отнася до отпускането на средства за съвместното финансиране на информационната кампания по повод вторите преки избори, Европейският парламент упражнява изцяло присъщите си правомощия. Той не възнамерява да избегне съдебния контрол, но все пак счита, че разширителното тълкуване на чл. 173 (нов чл. 230), според който актовете му подлежат на отмяна, би следвало да му признае и право сам да завежда искове срещу Съвета и Комисията.

23. В това отношение трябва да се подчертае, че Европейската икономическа общност е правова общност и нито нейните държави членки, нито нейните институции могат да избегнат контрола за съобразност на актовете им с базовата конституционна харта – Договора. С чл. 173 (нов чл. 230) и чл. 184 (нов чл. 241), от една страна, и чл. 177 (нов чл. 234), от друга, Договорът изгражда цялостна система от правни способности и процедури, предоставящи на Съда компетентност да осъществява контрол за законосъобразност на актовете на институциите. По този начин се осигурява защитата на физическите и юридическите лица срещу това пряко тях да бъдат приложени актове с общо действие, които те не могат да атакуват директно пред Съда поради специфичните основания за допустимост на иска, визирани в чл. 173, алинея втора (нов чл. 230) от Договора. Когато административното изпълнение на тези актове се осъществява от институциите на Общността, физическите и юридическите лица могат директно да заведат иск пред Съда срещу тяхното прилагане. За целта съответните актове трябва да са адресирани до тях или без да са адресирани до тях, пряко и индивидуално да ги засягат. В подкрепа на иска те могат да се позоват на незаконосъобразността на акта. Когато изпълнението се осъществява от националните институции, физическите и юридическите лица могат да изтъкнат като аргумент пред националните правораздавателни органи невалидността на акт с общо действие и да накарат националните съдилища да се обърнат към Съда с искане за преюдициално заключение.

24. За разлика от текста на чл. 177 (нов чл. 234), визиращ актовете на институциите без по-нататъшни уточнения, чл. 173 (нов чл. 230) посочва главно актовете на Съвета и Комисията. Като Съдът вече е имал възможност да подчертае в решението си от 31 март 1971 г. (*Commission / Conseil*, 22/70, Rec. p. 263), целта на системата на Договора все пак е директното предявяване на иск за отмяна на „разпоредбите, приети от институциите и предназначени да произведат правни последици“. Европейският парламент не присъства изрично сред институциите, чиито актове могат да бъдат атакувани. Това се дължи на факта, че в първоначалния си вид ДЕИО му предоставя единствено консултативни правомощия и възможност за политически контрол, но не и компетентност да приема актове, предназначени да произвеждат правни последици по отношение на трети страни. Според чл. 38 ДЕОВС там, където Парламентът е разполагал от самото начало с правото да приема задължителни разпоредби, какъвто е случаят по силата на чл. 95, ал. 4 на същия Договор, актовете му по принцип не са били изключени от възможния предмет на иск за отмяна.

25. Ако в рамките на ДЕОВС искането за отмяна на актовете на институциите е предмет на две отделни разпоредби, то в ДЕО въпросният иск е уреден в един-единствен по-общ текст – този на чл. 173 (нов чл. 230). Тълкуването на чл. 173 (нов чл. 230) като текст, изключващ от приложното си поле актовете на Парламента, би довело до резултат, противоречащ както на духа на Договора, изразен в чл. 164 (нов чл. 220), така и на неговата система. Ако не са обект на контрол от страна на Съда, актовете на Европейския парламент биха могли да засегнат компетенциите на държавите членки или на другите институции или да доведат до превишаване на правомощията на техния автор. Следва да се има предвид, че искът за отмяна може да бъде

предявен спрямо актовете на Парламента, предназначени да произведат правни последици по отношение на трети страни.

26. На следващо място трябва да се разгледа въпросът дали Решението от 1982 г. и Правилникът от 1983 г. представляват разпоредби, целящи правни последици спрямо трети страни.

3. Относно характера на актовете, целящи да предизвикат правни последици спрямо трети страни, по-специално Решението от 1982 г. и Правилника от 1983 г.

27. И двата атакувани акта засягат разпределението на средства от бюджета за подготовката на европейските избори през 1984 г. Те са свързани с предоставянето на средства на трети страни за дейности, които трябва да се осъществяват извън Европейския парламент. Те регламентират правата и задълженията както на политическите формации, които към 1979 г. вече са били представени в Парламента, така и на тези, които ще са участвали в изборите през 1984 г. Те определят разпределението на средствата за всяка една от тях в зависимост от броя на местата в Парламента, спечелени през 1979 г., но и според броя на гласовете, получени през 1984 г. Тези актове следователно имат за цел да произведат правни последици по отношение на трети страни и могат да подлежат на отмяна по силата на чл. 173 (нов чл. 230) от Договора.

28. Аргументът, че контролът, поверен на Сметната палата съгласно чл. 206 (нов чл. 276) от Договора, може да се превърне в пречка за контрола, осъществяван от Съда, трябва да бъде отхвърлен. На практика Сметната палата следи единствено за законността на разходите по отношение на бюджета и на акта (наричан обикновено базов), от който произтича този разход. При всички случаи контролът, осъществяван от Сметната палата, се различава от този на Съда. Последният се произнася относно законосъобразността на самия базов акт. Атакуваните в конкретния случай актове са равностилни на базови, тъй като не само предвиждат разходите, но определят и начините за осъществяването им.

КОМЕНТАР:

Това решение на СЕО бележи завършека на еволюцията на съдебната практика относно актовете, подлежащи на отмяна по силата на чл. 173 (нов чл. 230) ДЕО, който гласи:

„Съдът на ЕО осъществява контрол за законосъобразност на актовете на Съвета и Комисията без препоръките и мненията. За тази цел той е компетентен да правораздава по дела, заведени от държава членка, от Съвета или от Комисията, на основание липса на компетентност, съществено процесуално нарушение, нарушение на настоящия договор или на всяка разпоредба във връзка с неговото прилагане или на злоупотреба с власт.

Физическите и юридическите лица могат при същите условия да атакуват решения, адресирани лично до тях, или регламенти и решения, адресирани до други лица, които ги засягат пряко и индивидуално.

Делата, предвидени в този член, се завеждат в рамките на два месеца от публикуването на акта или от съобщаването му на ищеца, а при отсъствие на такова от дения, в който е бил узнат от последния в зависимост от конкретния случай.“

Освен изискването за срок, който включва момента на узнаване за акта, тези разпоредби съдържат **трите класически аспекта на въпроса за допустимостта на иск за отмяна – естеството на атакуваните актове (настоящото решение), от които очевидно се изключват актовете на националните органи на власт, спрямо които Съдът на ЕО не е компетентен** (27.02.1991 (Ord.), C-285/90, *Tsitouras*, I, p. 787 – 3.12.1992, C-97/91, *Oleificio Borelli*, I, p. 6313, concl. M. Darmon); **качеството на ищец (следващото решение) и накрая – пряката и индивидуална връзка за ищите, които не са институции** (решение № 39).

Приносът на настоящото решение се дължи на факта, че то потвърждава принципа за всеобхватността на съдебния контрол за законосъобразност, като подчинява на този принцип не само актовете на Съвета и Комисията, но и тези на Европейския парламент.

1. *Общо значение на съдебния контрол за законосъобразност*

Когато постановява в решението си относно Европейската асоциация за автотранспорт (31.03.1971, 22/70, *Commission c/ Conseil*, p. 263, concl. A. Dutheillet de Lamothe), че „спрямо всички актове на институциите, независимо от естеството и формата им, може да бъде предявен иск за отмяна“, Съдът сякаш формулира общ принцип, чиито основания могат да се търсят в текстовете на Договорите, възлагащи му задачата да осигурява спазването на Общностното право. Развита в подкрепа на иск срещу акт на Парламента, тази теза не получава подкрепа от Съда. Той я намира за ненужна, тъй като искът, с който е бил сезиран, се основава главно на чл. 38 ДЕОВС, който изрично посочва сред атакуемите актове и тези на Парламента (10.02.1983, 230/81, *Luxembourg c/ Parlement*, p. 255, concl. F. Mancini).

Ищци, които не са институции, по никакъв начин не могат да се позоват на чл. 38 ДЕОВС. Но чл. 173 (нов чл. 230) ДЕО не упоменава актовете на Парламента. Ето защо искът, с който Съдът се оказва сезиран, по-дига важен въпрос по допустимостта. Съдът го разрешава положително, като стига до заключението, че „Европейската икономическа общност е правна общност и нито нейните държави членки, нито нейните институции могат да избегнат контрола за съобразност на актовете им с базовата конституционна харта – Договора“.

2. Актове на институциите, произвеждащи правни последици

Актовете, подлежащи на отмяна по смисъла на чл. 173 (нов чл. 230), независимо от естеството и формата им трябва да бъдат актове на институциите, пораждащи правни последици (пост. практика: 13.11.1991, C-303/90, *France*, I, p. 5315, concl. G. Tesauero). Това изискване произтича от формулировката на посочения текст, визиращ „актовете без препоръките и мненията“, които според чл. 189 (нов чл. 249) „нямат обвързваща сила“. То не поражда затруднения освен при негативни решения (28.11.1991, C-170/89, *BEUG*, I, p. 5709, concl. J. Mischo) и решения на Комисията по FED. (10.07.1985, 118/83, *CMC*, p. 2325, concl. P. VerLoren van Themaat).

Въпросното изискване относно правните последици определя като недопустим иска за отмяна на актове, които не произвеждат задължителен правен ефект. Такива са актовете, които посочват начин на действие или съдържат единствено декларация за намерение (27.08.1988, 114/86, *Royaume Uni*, p. 5289, concl. C. O. Lenz – 8.03.1991 (Ord.), C-66/91, *Emerald Meats*, I, p. 1143 – 13.06.1991 (Ord.), C-50/90, *Sunzest*, I, p. 2917). Същото важи за иск за отмяна на акт на член или на служител на Комисията, приет в област, в която той не може да има въпросния ефект поради липса на компетентност на спонантата институция (13.12.1990, T-113/89, *Nefarma*, II, p. 797).

Освен класическите решения във връзка с мерки от вътрешно естество (3.12.1992 (Ord.), C-322/91, *TAO/AFI*, I, p. 6373), стига те да имат наистина подобен характер (9.10.1990, C-366/88, *France*, I, p. 3571, concl. G. Tesauero), както и относно подготвителни (24.06.1986, 53/85, *Akso*, p. 1965, concl. C. O. Lenz) или чисто потвърдителни актове (21.11.1990 (Ord.), C-12/90, *Infortec*, I, p. 4265), практиката е трябвало да осветли и различни други въпроси.

Най-напред относно окачествяването на разпоредбите на Прил. I на Договора за присъединяване на Испания и Португалия като акт на институция Съдът постановява, че те не притежават това качество и следователно не са предмет на иск за отмяна (28.04.1988, 31/86, *LAISA*, p. 2285, concl. C. O. Lenz).

На следващо място стои въпросът за „уведомление“ на Комисията (16.06.1993, C-325/91, *France*, I, p. 3283, concl. G. Tesauero) или за „резолюция“ на Съвета. Съветът твърди, че последната не подлежи на контрол, тъй като не влиза в приложното поле на чл. 189 (нов чл. 249) и се свежда единствено до сътрудничеството между държавите членки при осъществяването на техните правомощия. Това е хипотезата на решението относно Европейската асоциация за автотранспорт. В него Съдът отхвърля двойната аргументация на Съвета (вж. решение № 13). Независимо от наименованието ѝ на процедурата за контрол за законосъобразност от страна на Съда не подлежат „актовете, приети от представителите на държавите членки, които действат в качеството си не на членове на Съвета, а на съответното правителство и осъществяват колективно правомощията на държавите членки“ (30.06.1993, C-181/91, *Parlement européen*, I, p. 3685, concl. F. G. Jacobs).

Настоящото решение не само установява наличието на правни последици, но и че те са „спрямо трети страни“. Това следва да се тълкува в светлината на зачитането на вътрешната автономия на парламентарната институция. В едно по-късно свое решение Съдът потвърждава това виждане (4.06.1986, (Ord.), 78/85, *Gpe des droites européennes*, p. 1754).

Като се произнася относно иск срещу решението на председателя на Парламента, потвърждаващо, че общностният бюджет е окончателно приет, Съдът отхвърля повдигнатите възражения за недопустимост на иска, ръководен от следните мотиви: нито една разпоредба на Договорите не изключва иск за отмяна на бюджетни актове; констатирайки окончателното приемане на бюджета, председателят на Парламента в качеството си не на отделен орган на власт, който не е предвиден в Договорите, а на орган на Парламента приема собствен правен акт от обективен характер; след констатацията на председателя, че е приет, бюджетът става един от актовете, пораждащи правни последици по отношение на трети страни (3.07.1986, 34/86, *Conseil*, p. 2155, concl. F. Mancini).

38

**ИСК ЗА ОТМЯНА НА НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ АКТОВЕ –
ДОПУСТИМОСТ – ЧЛ. 173 (НОВ ЧЛ. 230) ДЕО –
АКТИВНА ЛЕГИТИМАЦИЯ – АТАКУЕМИ АКТОВЕ**

14 декември 1962 г.

**Национална конфедерация на производителите на
плодове и зеленчуци
срещу
Съвета на ЕИО – съединени дела 16 и 17/62**

Rec., 1962, p. 901, concl. M. Lagrange

I. По допустимостта

1. Имайки предвид,

че на основание чл. 173, ал. 2 (нов чл. 230, ал. 4) ДЕО физическите и юридическите лица могат да завеждат иск срещу акт на Комисията или Съвета, ако този акт представлява решение, на което са адресати, или решение, което, макар и прието като регламент или решение, адресирано до друго лице, ги засяга пряко и индивидуално;

че следователно тези лица не могат да завеждат искове за отмяна на регламенти, приети от Съвета или Комисията;

че Съдът признава, че в сравнение с ДЕОВС Римските договори налагат по-ограничителни условия за допустимостта на искове за отмяна, заведени от частни лица;

че все пак не е работа на Съда да се произнася относно достойнствата на подобна уредба, което ясно следва от разглеждания текст;

че Съдът не би могъл да приеме тълкуването, предложено от един от ищците в устната фаза, според което изразът „решение“, употребен в чл. 173 (нов чл. 230), би могъл да се отнася и до регламентите;

че подобно разширително тълкуване противоречи на недвусмисленото разграничение, което чл. 189 (нов чл. 249) прави между „решение“ и „регламент“;

че не може да се приеме изразът „решение“ да бъде употребен в чл. 173 (нов чл. 230) в смисъл, различен от този по чл. 189 (нов чл. 249).

Имайки предвид,

че от всичко посочено дотук следва, че искът ще бъде отхвърлен като недопустим, ако атакуваният акт е регламент;

че при разглеждането на този въпрос Съдът не би могъл да се ограничи до официалното наименование на акта, а трябва да вземе предвид неговите предмет и съдържание.

2. Имайки предвид,

че съгласно чл. 189 (нов чл. 249) ДЕО регламентът има общо приложение и е пряко приложим във всички държави членки, докато решението е обвързващо само за онези, до които е адресирано;

че критерият за разграничението трябва да се търси в наличието на „обща приложимост“ на въпросния акт;

че особеностите на решението произтичат от кръга на „адресатите му“, докато регламентът, характеризиращ се изключително с нормативен характер, е приложим не спрямо ограничен или точно определен кръг от адресати, а спрямо абстрактно разглеждани категории като цяло;

че следователно, за да се изясни дали става въпрос за решение или регламент, **трябва да се определи дали съответният акт засяга индивидуално определени субекти;**

че при тези условия, ако акт, определен от своя автор като регламент, съдържа разпоредби, които засягат не само пряко, но и индивидуално дадени физически или юридически лица, то независимо от въпроса дали този акт, разглеждан в неговата цялост, може заслужено да бъде определен като регламент, трябва да се приеме, че разпоредбите му нямат регламентиращ характер и следователно могат да бъдат атакувани от посочените лица по смисъла на чл. 173, алинея 2 (нов чл. 230, ал. 4).

3. Имайки предвид,

че в дадения случай въпросният акт е бил определен като „регламент“ от своя автор;

че ищците поддържат становището, че в действителност атакуваната разпоредба представлява „решение, прието като регламент“;

че несъмнено едно решение също може да има широко приложно поле;

че все пак акт, приложим спрямо обективно определени ситуации и произвеждащ във всички държави членки незабавни правни последици по отношение на общо и абстрактно определени категории лица, не може да бъде разглеждан като решение, освен ако не се докаже, че засяга индивидуално определени субекти по смисъла на чл. 173, алинея 2 (нов чл. 230, ал. 4);

Имайки предвид,

че атакуваната в дадения случай разпоредба произвежда във всички държави членки незабавни правни последици по отношение на общо и абстрактно определени категории лица;

че същност чл. 9 от атакувания акт – разпоредба, която е предмет на настоящия спор – премахва количествените ограничения за внос и мерките с равностоен ефект за определени продукти и в определени срокове;

че освен това чл. 9 допуска възможността държавите членки да се откажат от прилагането на разпоредбите на чл. 44 (отменен с ДЕО) от Договора, а именно – от правото да се спре или временно да се намали вноса;

че по този начин посоченият текст дава пълна свобода на стопанските субекти да внасят или изнасят от Общността;

че остава да се отговори на въпроса дали атакуваната разпоредба засяга индивидуално ищците;

Имайки предвид,

че ако, задължавайки държавите да прекратят или да се откажат от различни мерки, които подпомагат селскостопанските производители, въпросната разпоредба засяга техните интереси, както и тези на ищците, все пак трябва да се отбележи, че ищците са засегнати от разпоредбата в същата степен, в която и всеки друг селскостопански производител в Общността;

че няма основания да се възприеме принципът, според който дадена асоциация в качеството си на представител на определена категория предприемачи би било засегнато индивидуално от акт, който се отнася изобщо до интересите на същата категория;

че подобен принцип, имащ за цел да съсредоточи в един-единствен субект на правото интересите на членовете на цяла категория, засегнати в качеството си на такива от истински регламенти, би влязъл в противоречие със системата на Договора, която предвижда, че частни лица могат да завеждат искове само срещу решения, на които са адресати, или срещу актове, които ги засягат по аналогичен начин;

че при тези условия не би могло да се заключи, че спорната разпоредба засяга ищците индивидуално;

Имайки предвид,

че от всичко посочено дотук следва, че ответникът правилно е определил атакуваната разпоредба като регламент;

че следователно възражението за недопустимост е обосновано и искът трябва да бъде отхвърлен, без да е необходимо да се изяснява дали обединенията могат да действат винаги, когато техните членове са оправомощени за тази цел...

КОМЕНТАР:

Във връзка с допустимостта на исковете за отмяна на актове и в съответствие с общностния възглед за контрола за законосъобразност, уреден вече в ДЕОВС, чл. 173 (нов чл. 230) ДЕО (чл. 146 ДЕОАЕ) прави разграничение между това дали ищецът е институция, или не. В първия случай условието за допустимост се свързва единствено с формата и срока. Във втория случай титуляри на правото на иск са „физическите и юридическите лица“. Въпреки общата формулировка техните искове се ограничават, от една страна, до решенията, на които те са адресати и, от друга, до актовете, които, макар и приети като регламенти или решения, адресирани до други лица, ги засягат пряко и индивидуално.

Така направеното разграничение е двойно – според носителя на правото на иск, а за втората категория ищци – според особеностите на атакувания акт.

1. Допустимост на исковете на „институционалните ищци“

Ищците, които можем да наречем „институционални“ (държавите членки, Съветът и Комисията), имат заради това си качество възможността да завеждат иск за отмяна на незаконосъобразни актове без никакви други условия освен относно формата и срока. По отношение на тези ищци се презумира, че те винаги имат интерес от спазването на правото на

Общността (12.07.1979, 166/78, *Italie*, р. 2575, concl. G. Reischl), **независимо от основанията, на които се позовават** (20.03.1985, 41/83, *Italie*, р. 873, concl. M. Darmon).

Остава да се реши въпросът с Парламента, който не е изрично споменат в чл. 173 (нов чл. 230). Той не може да иска отмяна на акт нито като такъв, нито като „юридическо лице“, тъй като, както и останалите институции, не разполага със собствен юридически персоналитет. Ето защо Съдът е отхвърлил иск на Парламента като недопустим с аргумента, че не може Съдът да му признае качество, каквото Договорът не му е предоставил (27.09.1988, 302/87, *Parlement*, р. 5615, concl. M. Darmon).

Връщайки се на този въпрос само 21 месеца след това си решение, факт сам по себе си забележителен, и без да приема изрично, че признава на Парламента право на иски за отмяна, Съдът приема за допустим негов иск, касаещ правното основание на акт на Съвета, който би накърнил правомощията на Парламента (22.05.1990, C-70/88, *Parlement*, р. 2042, concl. W. van Gerven).

Това виждане бързо се превръща в практика. Като отхвърля аргумента, че допустимостта на исковите на Парламента може да зависи от несъгласието на Комисията с разбирането на Парламента относно „прерогативите“ му, Съдът потвърждава, че допустимостта на този иск ще се свързва главно със следното двойно условие – искът да цели единствено защитата на прерогативите на тази институция и да се основава само на нарушаването им (7.07.1992, C-295/90, *Parlement*, I, р. 4195, concl. F. G. Jacobs – 16.07.1992, C-65/90, *Parlement*, I, р. 4594, concl. M. Darmon). Все пак тази практика е нов пример за подчиняване на допустимостта на въпроси по същество и поражда известни трудности.

2. Допустимост на исковите на неинституционни ищци

Чл. 173 (нов чл. 230) предоставя право на иск на „всяко физическо или юридическо лице“.

Притежаването на юридически персоналитет може да породи затруднения единствено за юридическите лица. В тази връзка Съдът постановява, че понятието за юридическо лице „не съвпада непременно с това, с което бора ви правната система на отделната държава членка“ (8.10.1974, 175/73, *Union Synd.*, р. 917, concl. G. Reischl – 18/74, *Synd gén. Personnel organisms europ.*, р. 933, concl. A. Trabucchi – 28.10.1982, 135/81, *Gpement Agences de voyage*, р. 3799, concl. S. Rozès).

Допустимостта на исковите на тези лица все пак зависи и от естеството на акта. Тук са налице две хипотези. В първия случай ищецът е адресат на акта, а във втория въпросният акт е приет като регламент или решение, адресирано до друго лице.

Първата от двете хипотези е привидно проста. Тъй като ищецът е адресат на решението, което атакува, въпросът за неговия интерес се решава по презумпция. Все пак редно е да се уточни смисълът на думата „ре-

шение“, както и да се отговори на въпроса каква е целта на настоящото решение, което изключва родовото понятие в полза на специфичното, произтичащо от текста на чл. 189 (нов чл. 249) ДЕО.

Ако по този начин регламентите като такива биват изключени, това се дължи единствено на правната им природа. Съдът естествено се въздържа да се произнесе по този въпрос. Подобна позиция е оправдана, тъй като искът би бил допустим по силата на втората хипотеза, стига атакуваният акт да представлява в действителност решение, прието във формата на регламент.

Съобразена с метод за анализ, който се прилага от самото начало, подобна квалификация засяга целта и съдържанието на атакувания акт (6.10.1982, 307/81, *Alusuisse Italia*, р. 3463, concl. S. Rozès – 14.07.1983, 231/82, *Spijker Kwasten*, р. 2559, concl. S. Rozès).

Става въпрос за вече известни критерии, на които регламентите отговарят. Такъв критерий например е общото им приложение – „характеризиращ се изключително с нормативен характер, регламентът е приложим не спрямо ограничен или точно определен кръг от адресати, а спрямо всички абстрактно разглеждани категории“. В неособено различни редакции (11.07.1968, 6/68, *Zuckerfabrik Watenstedt*, р. 596, concl. K. Roemer) тази концепция се запазва (5.05.1977, 101/76, *Koninklijke Scholten Honig*, р. 797, concl. G. Reischl – 29.01.1985, 147/83, *Binderer*, р. 266, concl. P. VerLoren van Themaat).

Начините за приемането на акта са ирелевантни. „Участието на различните заинтересовани страни в приемането на даден регламент не означава, че става въпрос за индивидуални актове“ (6.10.1982, 307/81, *Alusuisse*, горесцитирано). Тук трябва да се направи уговорка във връзка с антидъмпинговите регламенти (21.02.1984, 239/82, *Allied Corp.*, р. 1005, concl. P. VerLoren van Themaat).

Практиката на Съда добива завършен вид след направените още две уточнения. От една страна, той постановява, че „**разпоредба, която отменя или ограничава във времето разпоредба с общо приложение, разкрива общи черти с последната**“ (11.07.1968, 6/68, *Zuckerfabrik Watenstedt*, горесцитирано – 8.03.1972, 42/71, *Nordgetreide*, р. 105, G. Reischl). От друга страна, Съдът решава, че „дадена преходна разпоредба се отнася само до определени ситуации, възникнали преди фиксираната датата и следователно решавани често преди влизането ѝ в сила. Това обаче не означава, че тя не може да бъде съставна част от старите и новите разпоредби, които има за цел да съгласува и с които има общи черти“ (16.04.1970, 63/69, *Cie fr. com. et financ.*, р. 221, concl. K. Roemer).

Подобен анализ може да се възприеме като принципна позиция, която дооформя определението за регламент, дадено в самото начало. Съдът счита, че „**фактът, че дадена правна разпоредба може да има различни последици за различните субекти на правото, спрямо които се прилага, не противоречи на регламентарния ѝ характер, тъй като по-**

добна ситуация е обективно определена“ (11.07.1968, 6/68, *Zuckerfabrik Watenstedt* – 5.05.1977, 101/76, *Koninklijke Scholten Honig*, горещитирани). Съдът добавя: „Естествено е еднообразното приложение на една обща разпоредба да засяга заинтересованите страни по различен начин в зависимост от особеностите на тяхното положение и действия“ (16.04.1970, 63/69, *Cie fr. com. et financp.*, горещитирано).

С това се слага точка на първата хипотеза, предвидена в чл. 173 (нов чл. 230), тъй като целта на ищците най-често се състои в това да се признае, че актът се характеризира с достатъчна степен на субективност или обективна относителност, за да не може той повече да бъде определен като регламент. Буквата на Договора не позволява да се продължи в този ред на разсъждения. За да добие анализът завършен вид, трябва да се разгледа пряката и индивидуална връзка, а това означава да се премине към втората хипотеза. Именно това има предвид Съдът в разглежданото решение, когато постановява, че „ако акт, определен от своя автор като регламент, съдържа разпоредби, които засягат не само пряко, но и индивидуално дадени физически или юридически лица, то независимо от въпроса дали този акт, разглеждан в неговата цялост, може заслужено да бъде определен като регламент, трябва да се приеме, че разпоредбите му нямат регламентарен характер“. Впоследствие тази доктрина ще бъде потвърдена, като се държи сметка за пряката и индивидуална връзка (13.03.1968, 30/67, *Ind. Molitoria Immolesse*, р. 172, concl. K. Roemer).

39

ИСК ЗА ОТМЯНА НА НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ АКТОВЕ –
ДОПУСТИМОСТ – ЧЛ. 173 (НОВ ЧЛ. 230) ДЕО –
ЧАСТНИ ЛИЦА – ПРЯКА И ИНДИВИДУАЛНА ВРЪЗКА

15 юли 1963 г.

Plummann et Cie
срещу
Комисията на ЕИО – дело 25/62

Rec., 1963, p. 197, concl. K. Roemer

...

*I. Относно иска за отмяна**По допустимостта**Имайки предвид,*

че по силата на чл. 173, ал. 2 (нов чл. 230, ал. 4) ДЕО „всяко физическо или юридическо лице може... да заведе иск срещу решение, което, макар и прието като... решение, адресирано до друго лице, го засяга пряко и индивидуално“;

че страната ответник счита, че употребеният израз „друго лице“ не се отнася до държава членка в качеството ѝ на публична власт и че частните лица следователно не могат да завеждат иски срещу решения на Комисията или Съвета, адресирани до държави членки;

че все пак чл. 173 (нов чл. 230) допуска иски на частни лица срещу решения, адресирани до „други лица“, които биха засегнали първите пряко и лично, но не уточнява или ограничава това понятие;

че буквата и граматическият смисъл на цитираната разпоредба позволяват най-широко тълкуване;

че разпоредбите на Договора относно правото на иск на всички, попадащи под юрисдикцията на Общността, не трябва да се тълкуват ограничително;

*че предвид мълчанието на Договора, **ограничения не биха могли да се презумират;***

че следователно тезата на ответника не може да се възприеме като обоснована.

Имайки предвид,

че ответникът също така твърди, че по своята природа атакуваното решение представлява регламент, приет под формата на индивидуално решение, и че поради тази причина и подобно на нормативните актове с общо приложение то не може да бъде предмет на иск на частни лица;

че според чл. 189 (нов чл. 249) и чл. 191 (нов чл. 254) ДЕО обаче решението се характеризира с ограничен кръг от адресати;

че за да се уточни дали става въпрос за решение или не, трябва да определи дали въпросният акт засяга определен кръг субекти;

че оспорваното решение е било адресирано до правителството на Федерална република Германия, като с него на Германия се отказва разрешение частично да суспендира митата върху определени продукти, внасяни от трети страни;

че атакуваният акт следователно трябва да бъде разглеждан като решение, визиращо определен субект и имащо обвързваща сила само спрямо него.

Имайки предвид,

че по силата на чл. 173, ал. 2 (нов чл. 230, ал. 4) от Договора частните лица могат да завеждат иски срещу решения, които, макар и адресирани до други лица, ги засягат пряко и индивидуално, но в дадения случай ответникът оспорва пряката и индивидуална връзка между ищеца и оспорваното решение;

че най-напред трябва да се отговори на въпроса дали е изпълнено второто условие за допустимост, защото, ако ищецът не е засегнат лично от решението, става излишно да се проучва дали то го засяга пряко;

че субектите, които не са адресати на дадено решение, не могат да претендират, че то ги засяга индивидуално;

че ищите са засегнати индивидуално, ако решението ги засяга по причина на някои атрибути, които са им присъщи, или по причина на обстоятелства, които ги диференцират от всички останали лица и по силата на тези фактори ги индивидуализират по начин, аналогичен на случая с адресат;

че в конкретния случай ищецът в качеството си на вносител на мандарини е засегнат от оспорваното решение, т.е. по причина на търговска дейност, която обаче може да бъде осъществявана във всеки един момент от различни вносители и която не характеризира ищеца по начин, аналогичен на случая с адресат;

че поради тази причина настоящият иск за отмяна трябва да бъде отхвърлен като недопустим...

КОМЕНТАР:

Това съдебно решение допълва предходното, тъй като тълкува разпоредбите, които определят второто условие за допустимост на исковите, заведени от физически или юридически лица срещу решения, които, макар и приети като регламенти или решения, адресирани до други лица, ги засягат „пряко и индивидуално“. По всичко личи, че **ключът към проблема е в преценката на Съда относно пряката и лична връзка**. Преди да се спрем на това заключение, внимание заслужават два въпроса.

На първо място това е въпросът дали трябва да се държи сметка за оформлението на акта, което би довело до възстановяване на система, аналогична на тази в чл. 33 ДЕОВС. Съдът обаче забелязва възможната преднамереност на автора на акта, която може да се впише в изискването за допустимост и така да се добави към буквата на Договора. В своята постоянна практика той посочва, че целта на разпоредбата „е да не се допусне институциите на Общността, като изберат формата на регламент, да

изключват искове на частни лица срещу решения, които ги засягат пряко и индивидуално“. Съдът веднага добавя, че „**изборът на формата не променя естеството на акта**“ (5.05.1977, 101/76, *Koninklijke Scholten Honig*, р. 797, concl. G. Reischl), като сам се натоварва със задачата да определи този характер според критериите, посочени в предходното решение.

На следващо място трябва да се определи **какво означава изразът „лице“ във формулировката „адресирано до друго лице“, още повече че се поддържа становището, че при изпълнението на публичните си функции държавите членки не влизат в обхвата на този термин. Настоящото решение отхвърля тази теза и това става практика, особено относно решенията на Комисията относно държавните помощи** (17.09.1980, 730/79, *Philip Morris Holland*, р. 2671, concl. F. Capotorti), като това не отменя необходимостта от преценка на пряката и индивидуална връзка.

1. Понятие за пряка и индивидуална връзка

Съдебното решение по съединени дела 16 и 17/62 (вж. предходното решение) поставя началото на двупосочното определяне на въпросното условие. От една страна, Съдът отхвърля всеки опит за признаването на това, което може да се нарече „корпоративен“ интерес. Той отказва да приеме „принципа, според който дадена асоциация, в качеството си на представител на определена категория предприемачи, би била засегната индивидуално от акт, който се отнася изобщо до интересите на същата категория“, тъй като „този принцип, имащ за цел да съсредоточи в един-единствен субект на правото интересите на членовете на цяла категория, засегнати в качеството им на такива от истински регламенти, би влязъл в противоречие със системата на Договора“. В своята практика Съдът уточнява, че участието на подобна организация в преговорите относно приемането на въпросния акт само по себе си не е достатъчно, за да се измени естеството на правото на действие срещу този акт, с което тя може да разполага в рамките на чл. 173 (нов чл. 230) (18.03.1975, 72/74, *Union Syndicale*, р. 401, concl. G. Reischl – пост. практика: 3.11.1986 (Ord.), 117/86, *UFADE*, р. 3256).

От друга страна, обръщайки реда на наречията в текста, Съдът е взел предвид само индивидуалния характер на връзката, а това се е оказало достатъчно, за да постанови отказ, без да трябва да проучва и прекия характер. Този подход намира потвърждение в настоящото решение, което налага като общо правило, че „**ако ищецът не е засегнат индивидуално от решението, става излишно да се проучва дали то го засяга пряко**“. По такъв начин анализът се осъществява на два етапа, като много рядко се стига до втория, като в крайна сметка преценката се прави по отделно съобразно всеки конкретен случай.

Остава да се отговори на въпроса в кои случаи ищецът може успешно да претендира, че акт, на който не е адресат, го засяга индивидуално. Значението на настоящото решение се дължи на факта, че то дава прин-

ципен отговор на този въпрос – ако атакуваното решение засяга ищеца „по причина на някои атрибути, които са му присъщи, или по причина на обстоятелства, които го диференцират от всички останали лица, и по силата на тези фактори го индивидуализират по начин, аналогичен на адресата“ (пост. практика: 26.04.1988, 97/86, *Astéris*, р. 2181, concl. G. Slynn).

Приложението на този ръководен принцип все пак зависи от конкретния случай.

*2. Приложение на пряката и индивидуална връзка
Юриспруденцията визира два типа обстоятелства:*

А. В първия случай последиците от атакувания акт, който е под формата на регламент или е адресиран до друго лице, в това число и до държава членка, са определени по начин, който *индивидуализира лицата*. Техните искове следователно са допустими.

Така стои въпросът със защитните мерки с обратно действие, като намесата на държавите членки е без значение (1.07.1965, 106/63, *Toepfer*, р. 525, concl. K. Roemer – пост. практика: 23.11.1971, 62/70, *Bock*, р. 487, concl. A. Dutheillet de Lamothe).

Същото важи и за решенията на Комисията относно помощите. Въпреки че са адресирани до държавите членки, тези решения могат да засягат ищеца или поради факта, че той е единствен бенефициент на обявен за несъвместим проект за помощ (17.09.1980, 730/79, *Philip Morris Holland*, горещитрано – 13.03.1983, 296/82, *Pays Bas et Leeuwarden Papierwarenfabrik*, р. 809, concl. G. Slynn), или защото позициите му на пазара, след като е взел участие в процедурата, предвидена в чл. 93 (нов чл. 88) ДЕО, са съществено засегнати от мярката за помощ, която е предмет на въпросното решение (28.01.1986, 169/84, *COFAZ*, р. 391, concl. P. VerLoren van Themaat – пост. практика: 2.02.1988, 67/85, *Van der Koy*, р. 219, concl. G. Slynn). Въпросът би стоял по друг начин за орган, създаден от държавата, за да разпределя обявената за несъвместима помощ, когато подобен орган не би могъл нито да се позовава на собствен и различен от този на държавата интерес, нито да действа в качеството на колективен защитник на засегнатите субекти (10.07.1986, 282/85, *DEFI*, р. 2469, concl. F. Mancini).

В рамките на антидъмпинговата регламентация така стои въпросът и с предприятията – производители или износители, които могат да установят, че са били идентифицирани в актовете на Съвета или Комисията или са били засегнати от подготвителните проучвания (21.02.1984, 239/82, *Allied Corporation*, р. 1005, concl. P. VerLoren van Themaat – пост. практика: 14.03.1990, C-133/87, *Nashua*, I, р. 717, concl. J. Mischo). Същото се отнася за вносителите, за които цените при препродажбата на въпросните стоки са в основата на износната цена (29.03.1979, 118/77, *ISO*, р. 1277, concl. J. p. Warner – пост. практика: 11.07.1990, C-305/90, *Neotype*, I, р. 2945, concl. W. van Gerven).

Ако тези обстоятелства позволяват допустимост на иска, те не са изключение от приложението на виждането по настоящото решение, след като ищецът може да установи наличието на елементи, които на фона на атакувания акт го индивидуализират спрямо всички останали лица (16.05.1991, C-358/89, *Extramet*, I, p. 2501, concl. F. G. Jacobs).

Това важи в още по-голяма степен за разпоредбите на регламент, по отношение на който ищците са били идентифицирани или могат да бъдат предварително идентифицирани поименно или с оглед на тяхното пряко и лично участие в регламентираната процедура (18.11.1975, 100/74, *Sté CAM*, p. 1393, concl. J. p. Warner – 3.05.1978, 112/77, *Topfer*, p. 1019, concl. H. Mayras – 12.10.1986, 75/84, *Metro*, p. 3021, concl. P. VerLoren van Themaat).

Б. Втората група обстоятелства се свързва със случаите, в които формулата на Съда изглежда може да се приложи, но исквете се признават за допустими по изключение.

Така стои въпросът с *осъществяването на определена търговска дейност*. Съдът счита, че това само по себе си не е достатъчно, за да бъде искът допустим, тъй като въпросната дейност може да се осъществява в различните моменти от различни стопански субекти (настоящото решение и пост. практика: 14.02.1985, 40/84, *Casteels BVBA*, p. 667, concl. P. VerLoren van Themaat). Осъществяването на подобна дейност не прави иска допустим, когато става въпрос за определена група стопански субекти, спрямо които атакуваният акт с оглед на целите и последиците си има общ характер (1.04.1965, 38/64, *Getreide Import Gessellschaft*, p. 263, concl. J. Gand – 40/64, *Scarlata*, p. 279, concl. K. Roemer). Обратно, допустим е искът на един стопански субект срещу решение, доведено до знанието на всички държави членки, когато в една от тях то засяга този субект, идентифициран поради изключителния характер на своята дейност и поради факта, че именно той е провокирал една от мерките, произтичащи от това решение (17.03.1983, 294/81, *Control Data*, p. 911, concl. G. Slynn).

На следващо място трябва да се имат предвид *позициите на ищеца на пазара*. Иск, заведен срещу акт с общо приложение, е недопустим. Пазарът, на който функционира ищецът, не може да бъде обособяван в рамките на Общността дори въпросният стопански субект да е единственото икономически засегнато предприятие в някоя от държавите членки (2.07.1964, 1/64, *Glucoseries réuies*, p. 811, concl. M. Lagrange – 14.07.1983, 231/82, *Spijker Kwasten*, p. 2559, concl. S. Rozès – 21.05.1987, 97/85, *Union Deutsche Lebensmittelwerke*, p. 2265, concl. C. O. Lenz). Същото се отнася за разпоредбите, важащи в определени зони, ако в рамките на всяка зона те засягат интересите на абстрактно визирани субекти, като тяхното участие на въпросния пазар ги диференцира по особен начин (13.03.1968, 30/67, *Industria Molitoria Immolese*, p. 172, concl. K. Roemer).

Обстоятелството, че даден акт може да влияе върху конкуренцията в рамките на един определен пазар, не е достатъчно, за да се счита, че той

засяга пряко и индивидуално субект, намиращ се в някакви отношения на конкуренция с адресата на акта (10.12.1984, 10/68, *Eridania*, р. 459, concl. K. Roemer). И обратно, допустим е иск на лице, което е пряко и индивидуално засегнато от решение на Комисията по чл. 85 (нов чл. 81) ДЕО и адресирано до едно от група предприятия, което осигурява координацията между тях при производството и продажбите на европейския пазар (28.02.1984, 228/82, *Ford*, р. 1129, concl. G. Slynn). J126.

40

**ИСК ЗА ОТМЯНА НА НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ АКТОВЕ –
ОСНОВАНИЯ – ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ –
ЛИПСА НА КОМПЕТЕНТНОСТ**

10 май 1960 г.

Barbara Erzbergbau et a.**срещу****Върховния орган на ЕОВС – съединени дела 3 до 18, 25 и 26/58**

Rec., 1960, p. 367, concl. M. Lagrange

...

*Относно компетентността**1. Имайки предвид,*

че като напомнят, че компетентността на Върховния орган, визирана в §10, ал. 7 от Конвенцията (относно преходните разпоредби), изтича на 9 февруари 1958 г., ищците оспорват правомощията му да приеме решенията, съобщени с писмо от 12 февруари 1958 г;

че дебатите и направените на заседанието разяснения свидетелстват, че въпросните решения са били приети на 9 февруари 1958 г. вечерта и че към тази дата те са били напълно завършени в своята цялост, като доказателство за това е протоколът от заседанието, както и представянето на проектите, обсъждани на него;

че от обстоятелствата, представени от страните, е видно, че фактът, че тези решения са били приети на последната за това дата – 9 февруари, се обяснява с искането на федералното правителство в последния момент към Върховния орган да преразгледа вече обявената си позиция, както и със загрижеността на Върховния орган да изпълни задълженията си, загриженост, която го кара да включи тези решения, за да може да ги обсъди отново;

че за да влязат в сила, те трябва да бъдат официално съобщени на федералното правителство във възможно най-кратък срок, както е и направено, но това не променя факта, че в конкретния случай решенията са били приети в рамките на преходния период;

че няма съмнение, че атакуваните решения са били взети своевременно.

2. Имайки предвид,

че ищецът по дело 18/58 изтъква също така, че Върховният орган не е бил компетентен да вземе решение относно чл. 71, b от тарифната таблица за навигацията по Mittellandkanal, тъй като по тази таблица се определят обществените такси за преминаване, а това е материя, свързана с данъчния суверенитет на държавите членки;

че подобна теза не може да бъде възприета, като се има предвид, че в случая става въпрос за такса за използването на обществени транспортни пътища, която такса представлява един от съставните елементи на цената на водния транспорт;

че Върховният орган следователно не превишава компетенциите си, когато разглежда намаляването на тази такса като въвеждане на специална транспортна тарифа по смисъла на чл. 70, ал. 4;

че същият ищец твърди, че Върховният орган се е произнесъл несправедливо и случайно по въпрос за водния транспорт в решение, което визира тарифите за железопътен транспорт, и че Върховният орган е трябвало, преди да приема каквито и да било решения, да проучи комплекса от данъчни системи на държавите членки, доколкото те засягат вътрешните водни транспортни пътища;

че тази теза също трябва да бъде отхвърлена;

че като се има предвид непосредственото влияние на цитирания чл. 71, в) върху специалната тарифа 6 В 33, Върховният орган с право е проучил мълчанието на споменатия член и стига до заключението, че по този въпрос няма сходен случай;

че, накрая, що се отнася до искането на ищеца за предварителен анализ, трябва да се отбележи, че подобна възможност не е предвидена никъде в Договора...

КОМЕНТАР:

След като определят условията за допустимост на исковите за отмяна на незаконосъобразни актове, чл. 33 ДЕОВС, чл. 173 (нов чл. 230) ДЕО и чл. 146 ДЕОАЕ изброяват по един и същи начин основанията за завеждането на подобни искове: липса на компетентност, съществено процесуално нарушение, нарушение на Договора или на всяка разпоредба относно прилагането му и злоупотреба с власт. Преди настоящото решение да бъде разгледано като илюстрация на завеждането на иск на основание липса на компетентност, е уместно да се направят някои бележки от общ характер.

1. Системата на четирите основания

Макар че точното възпроизвеждане на системата на четирите основания от френското административно право ласкае националното ни самочувствие, в действителност то е учудващо. Това четворно деление всъщност е резултат на хронологията на формиране на иска за превишаване на власт, така че продължаващата относителна „вярност“ към тази идея се дължи не толкова на логически изисквания, колкото на необходимостта за по-добро разбиране на същността на този иск редом с еволюцията му. При това съвременната доктрина преразглежда това представяне на основанията. В транспонирането на класическата система в традиционната ѝ формулировка има нещо остаряло. Съдебният контрол в ЕО има за цел да осигури спазването на правовия ред на Общността, който се характеризира с някои специфични особености, позволяващи **опасения, че подобно разделение на основанията за отмяна не е най-подходящото.**

Тези опасения не намират потвърждение в практиката. **Делението на основанията на четири се оказва достатъчно общо, за да включи всеки един въпрос, и достатъчно конкретно, за да бъде съдебният контрол напълно ефективен.** За да се изясни как контролът за законосъобразност успява да потвърди оригиналния си характер в тази класическа рамка, трябва да се обърне внимание на три съображения.

На първо място става въпрос за установената от ДЕОВС връзка между допустимостта на исквете на предприятията и вредите, на които последните биха могли да се позоват в подкрепа на своите иски в зависимост от естеството на актовете, чиято отмяна искат. Тази връзка е играла ролята на фактор при преразпределянето на основанията, доколкото злоупотребата с власт, дори и само процесуално, отново намира приложение, каквото вече не ѝ се е признавало, но без особено практическо значение.

На следващо място се нарежда наложеното с Договорите задължение за институциите да мотивират актовете си. Това задължение води до включването на въпросната мотивация в понятието за нарушение на изискуемата форма, като му придава значение далеч от всяка идея за ограниченост на основанията за порок на формата.

Накрая идват самата структура на правовия ред на Общността, основан на Договорите, както и неговата икономическа същност. То не само налага на Съда своите методи за тълкуване, но потвърждава преобладаващата роля на нарушаването на нормите, което поглъща всички останали основания, които договорът не посочва изрично.

2. Липса на компетентност

С настоящото решение Съдът се произнася относно липсата на компетентност като основание за отмяна на акт. Става въпрос за тежък порок, който повече или по-малко се свързва с нарушаването на правила, съставляващи правовия ред. Недействителността, която го санкционира, не е недействителност на защитата, а недействителност на реда. Това основание може да бъде изтъкнато във всеки един момент и установено служебно от Съда. Последният не пропуска да припомни този факт във връзка с едно аналогично дело, като посочва, че „дори наистина да не е формално посочен нито в исковата молба, нито в репликата, този порок трябва да бъде разгледан“ (10.05.1960, 19/58, 19/58, *R. F. A.*, p. 469, concl. M. Lagrange).

Можеше да се предполага, че липсата на компетентност ще заеме полагащото ѝ се място сред основанията за отмяна на актове. Практиката не оправда подобно предположение. Дори ако се включат случаите, при които по процедурни причини твърдяна некомпетентност не е била разглеждана (вж. напр.: 17.07.1959, 42/58, *Sté des aciers fins de l'est*, p. 393 – 12.02.1960, 16/89, *Cptoirs vente charbons Ruhr*, p. 58), **Съдът като цяло рядко се е произнасял по претендирана липса на компетентност.**

Практиката съдържа няколко примера, които не предлагат в изчистен вид различните видове на липса на компетентност. Такива случаи са лип-

сата на компетентност *ratione temporis* (10.05.1960, 19/58, *R. F. A.*, горещирано), както и *ratione loci* (14.07.1972, 48/69, *Imperial Chemical Industries*, р. 619, concl. H. Mayras – 27.09.1988, 89/85, *Ahlström Osakeyhtiö*, р. 5193, concl. M. Darmon).

Липсата на компетентност *ratione materiae* дава повод за най-много дела, още повече че би могла да се разглежда и като нарушение на Договора. Такъв е искът срещу Върховния орган, приел решение в област от запазените компетенции на държавите членки (настоящото решение) или в област извън тази на въглищата и стоманата (14.04.1960, 31/58, *Acciaieria e Tubificio di Brescia*, р. 151, concl. K. Roemer). По същия начин стои въпросът с липсата на компетентност, произтичаща от незачитането от страна на администрацията на Общността на собствените ѝ правомощия (4.04.1960, 4/59, *Mannesman*, р. 241, concl. K. Roemer).

В крайна сметка липсата на компетентност *ratione materiae* е била санкционирана като такава в рамките на разпределението на компетенции между институциите и особено в случаите на предоставяне на правомощия от Съвета на Комисията (вж. решение № 29). Юриспруденцията относно правното основание (вж. решение № 30) предоставя други примери.

41

**ИСК ЗА ОТМЯНА НА НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ АКТОВЕ –
ОСНОВАНИЯ – СЪЩЕСТВЕНО ПРОЦЕСУАЛНО НАРУШЕНИЕ**

21 март 1955 г.

**Правителството на Кралство Холандия
срещу
Върховния орган на ЕОВС – дело 6/54**

Rec., 1954–1955, p.201, concl. K. Roemer

...

*В. Съществено процесуално нарушение**а) Имайки предвид,*

че на първо място ищецът намира Решение 18/54 за недостатъчно добре мотивирано, тъй като Върховният орган се задоволява да обоснове мерките, които приема, с чисто хипотетичната констатация, че структурата на Общия пазар би могла да компрометира осъществяването на целите, предвидени в чл. 3 на Договора;

че по смисъла на чл. 61 от ДЕОВС Върховният орган е трябвало да признае и формулира необходимостта, както и да уточни целта или целите, които биха били засегнати в резултат на пълното премахване на максималните цени.

Имайки предвид,

че общите разпоредби на чл. 5 и чл. 15 от Договора изискват Върховният орган да мотивира решенията си и да дава публичност на мотивите си;

че в същото време липсва каквато и да е конкретизация относно формата и обхвата на това задължение.

Имайки предвид,

че разглеждани по един разумен начин, тези разпоредби задължават Върховния орган да посочи в мотивите на своето решение основните елементи на фактическите заключения, които обосновават мярката;

че Договорът не изисква от него да отбелязва, а още по-малко да опровергава мненията, изразени по този повод от консултативните органи или определени техни членове.

Имайки предвид,

че мерките, визирани в чл. 61, ал. а) ДЕОВС, могат да бъдат приложени, ако Върховният орган „намери, че такова решение е необходимо за постигането на целите, определени в чл. 3 и по-специално в неговата ал. а)“;

че атакуваното решение потвърждава и се позовава на тази необходимост, като изтъква, че тя произтича от съществуването на определени организации, чието преобладаващо влияние на пазара изключва всякаква реална конкуренция;

че решението изрично се позовава на наличието на обстоятелства, които могат да възпрепятстват постигането на целите, предвидени в чл. 3, що се отнася до цените, производството или наемането на работници.

Имайки предвид,

че така, както са формулирани, и въпреки че не посочват точно коя или кои от визираните в чл. 3 цели се преследват, въпросните мотиви отговарят на условията за приложение, посочени в чл. 61, ал. а).

Имайки предвид,

че решението е достатъчно мотивирано от правна гледна точка.

б) *Имайки предвид,*

че на следващо място с оглед заключенията на генералния адвокат трябва да се потвърди, че застъпените в Договора процедурни изисквания за изработването на атакуваните решения не са били нарушени;

че става въпрос за съществени процедурни изисквания, имащи за цел да гарантират напълно предвидените мерки и че Съдът следователно е длъжен да проучи дали те не са били нарушени.

Имайки предвид,

че чл. 61 от Договора предвижда, че решението на Върховния орган относно определянето на максимални цени се приема:

1. на основата на проучвания, направени съвместно с предприятията и сдруженията от предприятия в съответствие с ал. 1 на чл. 46 и ал. 3 на чл. 48;

2. след консултации с Консултативния комитет и

3. със Съвета на министрите.

Имайки предвид,

че от представените документи става ясно, че въпросните проучвания са били направени.

Имайки предвид,

че текстът на решението потвърждава, че са били проведени консултации с Консултативния комитет и Съвета.

Имайки предвид,

че това потвърждение все пак не освобождава Съда от задължението да осъществи контролните си правомощия по отношение на прилагането на посочените разпоредби.

Имайки предвид,

че в дадения случай предвидените в ал. 1 на чл. 61 консултации са били проведени както във връзка с целесъобразността на предстоящите да бъдат предприети мерки, така и с оглед на равнището на цените;

че в тази връзка следователно не е било нарушено нито едно процедурно изискване относно валидността на решението...

КОМЕНТАР:

За разлика от липсата на компетентност същественото процесуално нарушение е често използвано от ищците основание. Неговата значимост се обяснява със задължението, което Договорите налагат на институциите да придават публичност на мотивите си. Дори „да се разглежда по един разумен начин“, както посочва Съдът в настоящото решение, това задъл-

жение променя естеството на разглежданото основание по два основни пункта: публичния характер на претенцията и съдържанието на понятието „съществени процедурни изисквания“.

1. Служебно позоваване

Още в първото си решение (21.12.1954, 1/54, *France*, р. 9, concl. М. Lagrange) Съдът потвърждава, че „е направил служебно проучване дали чл. 1 на Решение 2/54 не нарушава съществени процесуални изисквания“. Съдът процедира по същия начин по дело 2/54 (пак там, с. 75 и сл.). Той уточнява, от една страна, че задължително трябва да се проучи основанието, произтичащо от факта, че не са били проведени предвидените в договорните разпоредби консултации с Консултативния комитет, тъй като, ако този иск се окаже обоснован, той би довел до отмяна на акта поради нарушение на Договора или на съществените процесуални изисквания. От друга страна, основание, свързано с липсата на мотиви, но представено просто като порок на формата, е отхвърлено като недопустимо, тъй като е посочено със закъснение, а „общественият ред не изисква служебно проучване“ (с. 99, 100).

Следвайки заключенията на генералния адвокат, който се придържа към хипотезата за нарушение на формата, Съдът изразява становището, че в случая не става въпрос за основание от публичен ред, каквото е липсата на компетентност. Съдът изглежда прави разграничение между „нарушението на формата“, като например липсата на мотиви, което не подлежи на служебно разглеждане, и „същественото процесуално нарушение“ като разновидност на нарушение на Договора, доколкото не са спазени формалните изисквания, което задължително трябва да бъде проучено.

Този възглед, оставил следи и в настоящото решение, бива изоставен. Макар че нарушаването на формата не е изрично предвидено в Договорите като основание, те задължават институциите да мотивират актовете си, като тази мотивираност е част от тяхната редовност. Наред с това Съдът постановява, че „наложеното на Върховния орган с чл. 15 ДЕОВС задължение да мотивира решенията си е предвидено не само в полза на всички правни субекти под юрисдикцията на Общността, но също така има за цел да позволи на Съда да осъществява изцяло възложения му с Договора контрол. **Евентуална липса на мотиви възпрепятства съдебния контрол и следователно може и трябва да бъде разгледана служебно...**“ (20.03.1959, 18/57, *Nold*, р. 89, concl. K. Roemer). В по-нататъшната си практика Съдът ще се придържа към това решение (7.05.1991, C-291/89, *Interhotel*, I, р. 2257, concl. M. Darmon) и формулировката му няма да бъде изменяна. Тя не само предполага публичния характер на същественото процесуално нарушение, но съдържа и определение на мотивацията като елемент на съществените процедурни изисквания.

2. Понятие за съществени процесуални изисквания

Всичко, казано дотук, налага извода, че **понятието се състои от два отделни компонента.**

А. Съществени най-напред са тези процедурни изисквания, които, включени в процеса на изработването на актовете, определят валидността им.

а) Такъв е случаят, от една страна, **с процедурните изисквания, залегнали в самите договори.** Както се посочва в настоящото решение, целта е „предвидените мерки да се гарантират напълно“. Това се отнася **и за различните консултативни процедури, визирани в договорните разпоредби.**

Въпросното консултиране **трябва да е изрично предписано.** Съдът отбелязва, че за разлика от §2 §3 на чл. 50 ДЕОВС не споменава консултации със Съвета. Той стига до заключението, че приложното поле на разпоредби, предвиждащи съществени процесуални изисквания за валидността на решенията на Върховния орган в сферата на данъците, **не може да бъде разширено посредством тълкуване, така че да обхване случаи, които не са предвидени в Договора** (31.03.1965, 21/64, *Macchirolati*, р. 228, concl. K. Roemer 13.07.1965, 111/63, *Lemmerz Werke*, р. 835 – относно случай на липса на задължителни консултации с Икономическия и социален комитет: 9.07.1987, 281/85, *R. F. A.*, р. 3203, concl. F. Mancini). Изпълнението на задължението обаче не е достатъчно. Исканият консултативното мнение орган трябва да изчака да го получи дори получаването на това мнение да е факултативно (29.10.1980, 138/79, *Roquette*, р. 3333, concl. G. Reischl).

б) От друга страна, става въпрос за **процедурните изисквания, които по силата на общия принцип за зачитане правата на защитата дават гаранции на засегнатите страни в административно производство, което може да завърши с налагането на санкция** (15.07.1970, 41/69, *A. C. F. Chemiefarma*, р. 661, concl. J. Gand, вж. решения № 9 и 31).

Б. На следващо място мотивите на акта имат характера на съществено процесуално изискване. Както вече беше отбелязано, това произтича от задължението, което Договорите налагат на институциите да придават публичност на своите мотиви.

Съответното основание е чисто процедурно основание. Ако липсата, непълнотата или логическата несъвместимост на мотивите може да се постави на разглеждане, то редовният от правна гледна точка характер на възгледа, който тя изразява, не би могъл да се оспори, нито да се постави под съмнение материалната точност на фактите, на които тя се позовава – тези основания засягат не съществените процесуални нарушения, а вътрешната законност на акта (14.07.1972, 49/69, *Badische Anilin*, р. 713, concl. H. Mayras).

Мотивирането на актовете трябва, от една страна, „да даде възможност на засегнатите страни да осъзнаят значението на приетото по техен адрес решение и да защитят своите интереси“. От друга страна, то трябва да позволи на Съда да осъществява контролните си функции (8.02.1968, 3/67, *Mandelli*, p. 36, concl. K. Roemer – пост. практика: 14.02.1990, C-350/88, *Delacre*, I, p. 397, concl. C. O. Lenz 6.07.1993, C-121/91, *CT Control*, I, p. 3876, concl. C. Gulmann). По такъв начин изискването за мотивираност се вписва в представата за съществени процесуални изисквания, разбирали именно като начин да се гарантират правата на лицата, попадащи под юрисдикцията на Общността. Даването на идентични гаранции на институциите не е оправдано най-вече когато засегнатата институция е взела участие в изработването на акта (31.03.1971, 22/70, *Commission*, вж. решение № 27).

Начините за мотивиране, респективно неговата достатъчност или не във връзка с валидността на акта, зависят от естеството на акта и от контекста, в който той е приет (28.10.1982, 292/81, *Lion*, p. 3877, concl. p. VerLoren van Themaat – 11.05.1983, 244/81, *Klökner Werke*, p. 1451, concl. G. Reischl – пост. практика: 14.02.1990, C-350/88, *Delacre*, горещитирано).

В случая на регламент, „т.е. на акт с общо приложение“, мотивацията „трябва да се разглежда и преценява в рамките на целия комплекс от правни разпоредби, от който този регламент е част“ (18.03.1975, 78/74, *Deuka*, p. 421, concl. A. Trabucchi). Тя „може да се ограничи до това да посочи обстоятелствата, които са довели до приемането му, от една страна, и общите цели, които трябва да бъдат постигнати с него, от друга“. От нея „не би могло да се изисква да уточнява различните и понякога твърде многобройни и сложни факти, с оглед на които регламентът е бил приет, още по-малко да им прави конкретна преценка“ (13.03.1968, 5/67, *Beus*, p. 125, concl. J. Gand – 9.12.1982, *Klughardt*, p. 4291, concl. G. Reischl).

Съдът не поставя като изискване всяка разпоредба, съставляваща едно съставно решение, да бъде самостоятелно мотивирана, щом като нужната мотивираност може да бъде извлечена от контекста на всички заключения в подкрепа на решението (20.03.1957, 2/56, *Cptoirs vente charbon Ruhr*, p. 9, concl. K. Roemer). Въпросът стои по различен начин единствено в случая, когато съдебният контрол се оказва ограничен поради факта, че Съдът няма право да прави преценка на положението, предизвикано от икономически факти или обстоятелства (чл. 33 ДЕОВС). При тези условия ефективното осъществяване на контрола изисква специфична мотивировка (15.07.1960, 36/59, *Cptoirs vente charbon Ruhr*, p. 859, concl. M. Lagrange).

Що се отнася до решенията, Съдът отбелязва, че **мярка, която се прилага в рамките на трайна практика, може да бъде накратко мотивирана с позоваване на тази практика. Когато пък такава мярка се отхвърля, Комисията трябва изрично да изложи своите аргументи** (26.11.1975, 73/74, *Fabric. Papiers peints Belgique*, p. 1491, concl.

А. Trabucchi – 14.02.1990, C-350/88, *Delacre*, горещитирано). Ако в мотивите трябва да се посочат по възможно най-ясния и подходящ начин основните правни и фактически положения в подкрепа на решението и за изясняване на логиката, която ги е определила, общностната власт не е длъжна да разисква всички възражения или в рамките на оперативната си самостоятелност да оправдава избора на една мярка пред друга (3.03.1982, 14/81, *Alpha Steel*, p. 749, concl. G. Reischl).

Трябва да се отбележи, че **степената на определеност на мотивацията на едно решение трябва да отговаря на материалните възможности и техническите условия** (1.12.1965, 16/65, *Schwarze*, p. 1081, concl. J. Gand).

Накрая Съдът взима под внимание участието на ищеца в изработването на решението, което той оспорва и което вече му е позволило да се запознае с причината, поради която Комисията счита, че не може да се изпълни искането му (11.01.1973, 13/72, *Pays-Bas*, p. 27, concl. H. Mayras). Все пак нужно е нещо повече от това държавите членки да бъдат уведомявани чрез участието им в предварителната процедура или пък лица, които са пряко и индивидуално засегнати, да могат да извличат мотивите за атакуването на въпросното решение от аналогични предходни решения (17.03.1983, 294/81, *Control Data*, p. 911, concl. G. Slynn).

42

ИСК ЗА ОТМЯНА НА НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ АКТОВЕ –
ОСНОВАНИЯ – НАРУШЕНИЕ НА ДОГОВОРА

21 март 1955 г.

Правителството на Кралство Холандия
срещу
Върховния орган на ЕОВС – дело 6/54

Rec., 1954–1955, p. 201, concl. K. Roemer

(Вж. реш. № 41.)

...

Г. Нарушение на Договора

а) Имайки предвид,

че е уместно да се разгледа въпросът за вътрешната законосъобразност на решението с оглед на чл. 61, ал. 1 ДЕОВС, съгласно който Върховният орган може да определя максимални цени „за една или повече от стоките, подчинени на неговата юрисдикция“;

че този текст, от една страна, не трябва да противоречи на чл. 5, който предписва ограничена степен на намеса, какъвто е и даденият случай;

че, от друга страна, като предвижда установяването на максимални цени в рамките на Общия пазар, Договорът се ограничава до това да го разграничи от външния пазар, но не възнамерява да забрани предприемането на една или друга мярка в определени сфери на Общия пазар;

че освен това въпросната мярка засяга непряко целия този пазар.

б) Имайки предвид,

че в подкрепа на твърдението за нарушение на Договора, ищецът се позовава на факта, че атакуваното решение се отнася до пазарна структура с незаконен характер;

че ищецът твърди, че ответникът нарушава Договора, като мотивира решението си с наличието на споразумения и концентрации на предприятия, изрично забранени с чл. 65 и чл. 66 на Договора.

Имайки предвид,

че подобен аргумент би бил валиден само ако по силата на Договора противоречащите на посочените текстове споразумения и концентрации се окажат лишени от всякакви юридически последици.

Имайки предвид,

че, от една страна, прилагайки §12, ал. 2 от Конвенцията относно преходните разпоредби, Решение 37–53 на Върховния орган от 11 юли 1953 г. временно и при определени условия допуска съществуването на споразумения с възможност за последваща забрана;

че в това отношение §12 от цитираната Конвенция не предписва срок за намеса от страна на Върховния орган, който в рамките на преходния период може да направи това по своя преценка.

Имайки предвид,

че, от друга страна, ищецът вижда противоречаща на Договора структура във факта, че Северният басейн и басейнът на Па-д'ю-Кале имат доминиращо влияние на френския пазар, и поддържа становището, че въпросът се урежда единствено от разпоредбите на чл. 66, §7.

Имайки предвид,

че съществуването на ситуация, която може да оправдае прилагането на разпоредбите на чл. 66, §7 само по себе си не е пречка Върховният орган да упражни правомощията, с които разполага по силата на чл. 61, ал. 1, §а);

че може да се заключи, че благодарение на предоставените ѝ с чл. 61 от Договора правомощия страната ответник е в състояние да се справи с последиците от споменатите споразумения и концентрации, доколкото те засягат равнището на цените в рамките на Общия пазар и осъществяването на целите, предвидени в чл. 3.

в) Имайки предвид,

че в подкрепа на твърдението за нарушаване на Договора ищецът упреква Върховния орган, че в решението си се позовава на общите цели на този Договор;

че такова общо позоваване не би могло да се разглежда като достатъчно мотивиране, тъй като специалните разпоредби на чл. 61, ал. 1, параграф а) се отнасят до определени хипотези.

Имайки предвид,

че подобно заключение няма правно основание;

че на практика чл. 61 изрично препраща към целите, предвидени в чл. 3.

г) Имайки предвид,

че ищецът твърди, че атакуваното решение се опира на материално неверни мотиви;

че определянето на максимални цени не би било необходимо, ако с оглед развитието на пазара цените вече проявяват тенденция към спад и че във всеки случай тези максимални цени не могат да доведат до намаляване, а най-много до застопоряване на цените;

че, от друга страна, развитието на производството и потреблението могат да бъдат застрашени от намаляване на цените и че за да се избегне подобна опасност, трябва да се прибегне до определянето на минимални цени.

Имайки предвид,

че с оглед на тези основания е уместно да се прокара разграничение между установяването на икономическите факти и обстоятелства, лежащи в ос-

новата на решението, и последиците, които Върховният орган отчита при преценката на предизвиканото от тях положение.

Имайки предвид,

че в дадения случай решението постановява, че въпреки съществуващите пазарни тенденции и с оглед на структурата на пазара цените на въглищата ще се определят от организацията за продажби на Рурския басейн и от Северните каменовъглени мини и на Па-д'ю-Кале;

че Върховният орган представя пред Съда документи (Подялба на пазара от страна на Върховния орган от 3 и 15 февруари 1954 г., № 728 и 6523), чието съдържание не се оспорва от ищеца, че в немските и френски каменовъглени басейни не се наблюдава тенденция към общо намаляване на цените;

че производителите се стремят по-скоро към запазване на съществуващото равнище на цените;

че след доста остър разговор става ясно, че представителите на каменовъглените мини в експлоатация в Рурския басейн се противопоставят на намаляването на цените и че след като преценяват възможността за покачване на цените, представителите на Северните каменовъглени мини и на Па-д'ю-Кале заявяват, че дори в случай на либерализация са за прилагане на настоящите цени с предвижданите промени, като това не означава, че отпада всякаква необходимост от определяне на максимални цени.

Имайки предвид,

че с оглед на съществуващото положение Върховният орган потвърждава необходимостта от определяне на максимални цени, а ищецът оспорва правилността на заключението, тъй като е на мнение, че при дадените обстоятелства подобна мярка не може да предизвика намаляване, а най-много застопоряване на цените;

че ищецът следователно оспорва обосноваността на решението.

Имайки предвид,

че преценката на положението, предизвикано от икономически факти или обстоятелства, по повод на които се приемат решенията, не подлежи на контрол от страна на Съда, освен ако срещу Върховния орган не е предявен иск, че е злоупотребил с власт или че явно е нарушил разпоредбите на Договора;

че като се отчитат структурните фактори и общата конюнктура на пазара, е възможна подобна преценка.

Имайки предвид,

че с оглед на общото им приложение и на съществуването им в дадения случай, налице са основания да се разгледат двете условия, които единствени позволяват да се направи преценка на икономическата обоснованост на дадено решение, т.е. явното нарушение на разпоредбите на Договора и злоупотребата с власт.

Д. Относно явното нарушаване на разпоредбите на договора

Имайки предвид,

че трябва да се подчертае, че искът за явно нарушаване на разпоредбите на Договора не е заведен от ищеца на отделно основание за отмяна, а цели само да обвърже Съда с преценката на положението, предизвикано от конкретните икономически факти и обстоятелства.

Имайки предвид,

че чл. 33 не изисква пълно и предварително доказване на посочените основания, от което за администрацията ясно да се налага отмяна на решението поради нарушаване на Договора;

че, от друга страна, само твърдението за явно нарушение не би било достатъчно, за да може една икономическа преценка да се подложи на контрол от страна на Съда, тъй като е налице опасност това основание да се сведе до чисто стилова изискване;

че е необходимо твърдението да е придружено от подходяща аргументация;

че даденият случай е такъв и позволява да се разгледа твърдението за явно нарушение.

Имайки предвид,

че изразът „явен“ предполага определена степен на неспазване на законните разпоредби, така че на фона на разпоредбите на Договора въпросното нарушение да изглежда като последица от очевидна грешка в преценката на положението, предвид което е взето решението;

че в конкретния случай „явното“ нарушение би могло да произтича единствено от констатацията на Съда за наличието на икономическо положение, което не изисква prima facie предприетата мярка, за да бъдат постигнати целите, предвидени в чл. 3 на Договора и по-специално в алинея с) от него.

Имайки предвид,

че потвърждаването на взетото решение, че е необходимо определяне на максимални цени с оглед на визираните в чл. 3 цели и по причини, дължащи се на структурата на пазара, не противоречи априори нито на буквата, нито на духа на алинея а) на чл. 61, която за разлика от алинея б) не предвижда условия от конюнктурно естество;

че логиката на ищеца, според която максималните цени в действителност представляват стабилизиращ и застопоряващ цените минимум, не изключва prima facie всяка необходимост и че поради тази причина не може да се говори за явно неспазване.

Имайки предвид,

че на следващо място трябва да се отговори на въпроса дали явната липса на необходимост от предприемането на мярката произтича от равнището на фиксираните цени;

че от съставената от страните таблица произтича, че новите числа се различават от старите и че според ответника, без ищецът да оспорва, либерализираните цени разкриват определено покачване;

че подобни констатации не свидетелстват за явно отсъствие на необходимост.

Имайки предвид,

че с оглед на целите, посочени в чл. 3 на Договора, липсата на необходимост от предприетата мярка не произтича и от размера на фиксираните цени;

че този текст от Договора налага на Върховния орган задължението да следи за установяването на определени икономически условия, което може да оправдае превантивната намеса дори да се дават определени уверения, които обаче са лишени от обвързваща сила, що се отнася до срока на тяхната валидност;

че ако в този ред на мисли ал. с) предвижда най-ниските цени, тя не изисква намирането на един абсолютен минимум, а само на цена, която, бидейки най-ниската по смисъла на чл. 3, ал. с), е съобразена с другите цели, от които Върховният орган трябва да се ръководи в своите действия.

Имайки предвид,

че решението не представлява явно нарушение на Договора...

КОМЕНТАР:

С основаниято за „нарушаване на Договора или на всяка правна норма по неговото прилагане“ се навлиза в сферата на това, което оттук нататък е възприето да се нарича контрол за „вътрешна“ законосъобразност на актовете. Освен злоупотребата с власт (вж. следващото решение), този контрол засяга нарушаването на правни норми, като чрез мотивите на акта обхваща и правните, и фактическите нарушения.

В най-общи линии Общностното производство се вписва в тази схема. Все пак налице са и някои особености, които произтичат било от структурата на правопорядъка, чието спазване то гарантира, било от предимно икономическото естество на делата (извън делата по искове на служителите), било пък от различния баланс между случаите на завеждане на иск, свързани с частичното им съчетаване с условията за допустимост (вж. решение № 40). Настоящото решение илюстрира още едно своеобразие, произтичащо от разпоредбата на чл. 33 ДЕОВС, според който „Съдът няма право да прави преценка на положението, предизвикано от икономически факти и обстоятелства, предвид които са взети (атакуваните) решения или препоръки, освен когато се твърди, че Върховният орган е превишил правата си или явно е нарушил разпоредбите на Договора или на всякаква разпоредба във връзка с неговото прилагане“.

С оглед на хипотезата за „явното неспазване“, която е различна от „явната грешка“, юриспруденцията може да бъде представена по три направления – относно нарушаването на правната норма, относно формите на контрол на тези нарушения и по конкретния случай на „явно неспазване“.

1. Нарушаване на правните разпоредби

Като визират не само собственото си нарушаване, но и това на всяка разпоредба във връзка с тяхното прилагане, Договорите определят въпросното основание разширително. В този смисъл не би било излишно да се очертаят контурите му.

Първият аргумент не поражда трудности. Контролът за законосъобразност не обхваща разпоредбите, съдържащи се в националните правни системи. От една страна, Съдът не пропуска да припомни този принцип относно компетентността, според който „правото на ЕО не предоставя на институциите правото да отменят законодателни или административни актове на държавите членки“ (16.12.1960, 6/60, *Humblet*, р. 1125, concl. M. Lagrange). От друга страна, той неизменно потвърждава, че при преценка на валид-

ността на актовете на институциите не трябва да се взимат под внимание разпоредби или понятия от вътрешното право (4.02.1959, 1/58, *Stork*, p. 43, concl. M. Lagrange – 15.07.1960, 36/59, *Cptoirs vente charbon Ruhr*, p. 890, concl. M. Lagrange – 3.02.1977, 52/76, *Benedetti*, p. 163, concl. G. Reischl).

Като се оставят настрана разпоредбите на националното право, поне в качеството им на такива, Съдът не ограничава преценката за законосъобразност само до трите Договора или до разпоредбите по прилагането им. Следвайки класическия подход, той признава, че иск за отмяна на акт, основаващ се на разпоредба от ДЕО, може да доведе до установяване на нарушение на ДЕОВС или на ДЕОАЕ (29.03.1990, C-62/88, *Gruce*, I, p. 1528, concl. M. Darmon). Наред с това **Съдът включва в преценката за законосъобразност и общите принципи на правото, разбирането за сила на пресъдено нещо и в по-общ план – всяка правна норма, обвързваща Общността, включително и обичайните** (вж. реш. № 9, позоваване на „трайната практика на институциите“ – *обратно*: 18.05.1993, C-220/91, *Commission*, I, p. 2393, concl. C. Gulmann).

Що се отнася до общите принципи на правото (вж. реш. № 6 до № 9), тук трябва да се подчертае, че включването им сред източниците, с оглед на които се преценява законосъобразността, се разглежда от Съда като разбиращо се от самосебе си. Показателна е формулировката на Съда по повод основните права на човека, предоставящи на лицата гаранция, „естествена за Общностното право“ (17.12.1970, 11/70, *Intern. Andersgesellschaft*, p. 1125, concl. A. Dutheillet de Lamothe, вж. реш. № 8).

Що се отнася до силата на пресъдено нещо, незачитането ѝ неколккратно е било признавано като основание за незаконосъобразност (вж. например: 22.03.1981, 42/59, *SNUPAT*, p. 99, concl. M. Lagrange) и е било посочвано при иск за нарушение, свързано с неизпълнението на решение, което вече е констатирало подобно нарушение (13.07.1972, 48/71, *Commission c/ Italie*, p. 529, concl. K. Roemer), което установява връзката му със законосъобразността.

Накрая трябва да се отбележи, че в по-общ план законосъобразността включва и всяка правна разпоредба, независимо от естеството и произхода ѝ, стига тя да обвързва Общността. За нормите на международното право това произтича от тълкувателното решение на СЕО по чл. 177 (нов чл. 234) ДЕО по преюдициално запитване относно преценка на валидност (по-долу реш. № 47).

Очертана по този начин, законосъобразността включва общия принцип за йерархията на актовете, който определя общностния правопорядък като такъв и чието незачитане на свой ред представлява нарушение на правните норми. Въпреки че Договорите поставят на една плоскост собствените си разпоредби и съвкупността от правни норми по прилагането им, разграничението между тях остава наложително.

Общите принципи, както и пресъденото нещо, се разполагат в контекста на възможността на Съда да санкционира спазването им, т.е. става

въпрос за равнище над това на актовете на институциите. Трябва да напомним, че в рамките на институционалните разпоредби **юриспруденцията подчинява изпълнителните регламенти на базовите** (17.12.1970, 30/70, *Otto Scheer*, р. 1197, concl. A. Dutheillet de Lamothe) **дори когато и едните, и другите имат един и същ автор**, в случая Съвета, като последният се съобразява с принципа *patere legem* (вж. реш. № 3). Що се отнася до споразуменията и конвенциите, чл. 228 (нов чл. 300) ДЕО постановява, че те **обвързват институциите и държавите членки и поради тази причина придобиват сила, равна на тази на самия Договор**.

2. Особенности на контрола

Характерната за контрола за нарушение на правните норми вътрешна диференциация е още по-видима в Общностното право.

Правните разпоредби са еднакво важни както с оглед на целите, които предвиждат, така и във връзка с уредбата, която съдържат. Те се отнасят главно до една област – икономиката, в която фактическите положения и обстоятелства се оказват определящи за преценката на взетите решения, за изясняване на съдържанието на тези разпоредби и за внасяне на поправки в актовете, посредством които се прилагат. Въпросните разпоредби предоставят на публичната власт правомощия, свързани не толкова с чисто нормотворчески функции, колкото със задачата за регламентиране и контрол. С оглед на всичко изброено дотук и що се отнася до тяхното спазване, правните норми не могат да се разглеждат единствено от гледна точка на неправилното им буквално приложение. От решаващо значение са и мотивите като такива или като действителни подбуди.

Контролът очевидно засяга правните основания, като се започне от правната грешка и се стигне до липсата на законова основа. В действителност е много трудно различните категории, които все пак се споменават като такива в едно или друго решение, да се илюстрират с примери, присъщи точно на тези категории. Така стои въпросът с правната грешка или неправилното приложение (20.03.1957, 2/56, *Cptiors vente charbon Ruhr*, р. 1 – 4.04.1960, 4/59, *Mannesmann*, р. 241 – 10.05.1960, 3/58, *Barbara Erzbergbau*, р. 367), както и с липсата (4.04.1960, 31/59, *Acciaierie e Tubificio di Brescia*, р. 151 – 15.07.1960, 20/59, *Italie*, р. 663) или погрешния избор на законова основа (вж. решение № 40).

На следващо място контролът засяга фактическите основания, като се започне от материалното им съществуване (18.05.1962, 13/60, *Cptiors vente charbon Ruhr*, р. 165) и се стигне до вземането им под внимание с оглед тълкуването на понятия или изисквания, произтичащи от Договора. В решенията си Съдът трябва да извършва старателна проверка, тъй като фактическите обстоятелства могат да се окажат решаващи за преценката на законосъобразността на дадено решение. По икономически въпроси например те могат да отклонят съдията повече от допустимото. Вероятно

именно за да се предотврати подобно положение, чл. 33 ДЕОВС запазва формулировката за явното нарушение.

Преди да стигнем до явното нарушение, трябва да отбележим, че разпоредбата, която го предвижда, разширява компетентността на Съда само когато е била стеснена – чл. 33 налага едно ограничение, с което Съдът се съобразява много добросъвестно. Важно е да се разбере, че то не забранява на Съда да се произнася по икономически въпроси или да установява икономически факти и обстоятелства, стига да не прави преценка на положението, което те могат да предизвикат.

3. От „явното нарушение“ до „явна грешка“

Намерило място в ДЕОВС, „явното нарушение“ не се разглежда като отделно основание за отмяна, а като разновидност на нарушението на Договора, което заедно със злоупотребата с власт дава възможност съдебният контрол да проникне и в материя, в която обикновено не се допуска (вж. заключенията на К. Рюмер по настоящото решение).

Съдът трябва да се справи с два проблема. Първият произтича от това, че Договорът изглежда превръща явното нарушение (или злоупотребата с власт) в предварително условие, което има опасност или да доведе до предрешаване по същество, или да остане чисто стилова формулировка. Настоящото решение набляга на този проблем и го разрешава посредством техниката на необходимото уподобяване, основано на конкретни факти. Вторият проблем е свързан с това да се отговори на въпроса в какво се състои явното нарушение. Изглежда, такова е налице в случая, когато Съдът може да установи *prima facie*, че предвид икономическото положение и с оглед на целите, предвидени в Договора, предприемането на спорната мярка не е било необходимо. Става въпрос за констатирането на потенциален или реален резултат, докато при злоупотребата с власт става дума за намерение.

Остава въпросът дали тези разпоредби са били необходими. Очевидно не, тъй като авторите на Римските договори не ги възпроизвеждат. При подобна логика обаче Съдът винаги подхожда изключително предпазливо. За това свидетелстват няколко факта. Във връзка с чл. 85 (нов чл. 81), §3 ДЕО Съдът посочва, че „при упражняване на своите правомощия Комисията може в случай на необходимост да прави сложни преценки с икономическо естество, което трябва да бъде отчетено при съдебен контрол, който да се ограничи до проверка за наличието на тези факти и по правната им квалификация, дадена от Комисията“ (13.07.1966, 56/64, *Consten Grundig*, р. 429). Така например генералният адвокат Мейрас не вижда нищо незаконосъобразно „в начина, по който Комисията определя стойността на субсидиите за внос на житни растения, тъй като атакуваните регламенти предполагат избор на икономическа политика. Комисията следователно разполага със свобода на преценка и с определена степен на оперативна самостоятелност, която

в никакъв случай не се явява синоним на произвол, а означава, че съдебният контрол е относително ограничен, доколкото самото естество на нещата изисква общностните власти да разполагат с по-голяма свобода“ (13.06.1972, 9/71, *Cie d'approvisionnement*, р. 391).

Съдът възприема този възглед. Той прехвърля режима по ДЕОВС в сферата на действие на ДЕИО, като заменя очевидната грешка с явното нарушение. При всеки възможен повод **Съдът ще декларира, че при осъществяването на контрол върху упражняваните от институциите правомощия в сферата на икономическата политика, които предполагат широка свобода на преценка, той не може да заменя тази тяхна компетентна преценка със своя и трябва да се стреми само да установи дали тя не е опорочена от очевидна грешка или от злоупотреба с власт** (14.03.1973, 57/72, *Westzucker*, р. 321, concl. H. Mayras – 18.03.1975, 78/74, *Deuka*, р. 421, concl. A. Trabucchi – пост. практика: 24.01.1992, T-44/90, *La Cinq*, II, р. 1).

43

ИСК ЗА ОТМЯНА НА НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ АКТОВЕ –
ОСНОВАНИЯ – ЗЛОУПОТРЕБА С ВЛАСТ

8 юли 1965 г.

**Профсъюзна палата на френската металургия
срещу
Върховния орган на ЕОВС – съединени дела 3 и 4/64**

Rec., 1965, p. 567, concl. K. Roemer

...

Имайки предвид,

че по силата на чл. 33, ал. 2 ДЕОВС предприятия или сдружения от предприятия могат да завеждат иски за отмяна на общи решения, за които те считат, че е налице превишаване на власт, което ги засяга;

че атакуваните мерки утвърждават един нормативен принцип, налагат условията за неговото прилагане и определят произтичащите от това правни последици;

че следователно те представляват общи решения;

че техният общ характер не се оспорва в рамките на делото;

че за да бъде искът допустим, страната ищец трябва да посочи по убедителен начин фактите и обстоятелствата, които разкриват, че в дадения случай Върховният орган е проявил липса на предпазливост и предвидливост, равносилна на незачитане на законовите цели, и е преследвал цели, различни от тези, по повод на които Договорът му е предоставил съответните правомощия.

Имайки предвид,

че ищците не са отговорили на това изискване;

че първото основание срещу Върховния орган, че е действал посредством решение, а не препоръка, се свежда до липса на компетентност, базиращо се на анализ на чл. 63 от Договора;

че подобно твърдение, дори да е обосновано, не е достатъчно, за да се направи изводът, че в дадения случай Върховният орган е преследвал цели, различни от тези, по повод на които Договорът му е предоставил предвидените в чл. 63 правомощия, и че е превишил правата си по отношение на ищците;

че с второто основание се твърди, че атакуваните общи решения имат за цел да установят режим, който нарушава нормалните условия на конкуренция, доколкото въпросните решения подчиняват посредниците с идентични икономически функции на различен режим единствено поради различната им правна структура;

че това основание се свежда до това, че Върховния орган си служи по-скоро с юридически, отколкото с икономически критерии, а подобно основание не е достатъчно, за да се твърди, че е налице злоупотреба с власт;

че следователно второто основание не е годно да обоснове превишение на власт;

че третото основание почива на твърдението, че Върховният орган е проявил небрежност, равносилна на незачитане на законовите цели, като този извод произтича от внимателния и критичен прочит на обнародваните текстове, които има за цел да докаже, че те съдържат редица неясноти и неточности, които могат да накърнят конкурентноспособността на ищците;

че все пак обстоятелството, че даден текст може да има дискриминиращо или частично приложение, не е достатъчно, за да се твърди, че той страда от порок, като именно засегнатите страни трябва да потърсят средства за предотвратяването на подобна възможност. По силата на чл. 33 те разполагат с правото да оспорват изпълнителните актове, които ги засягат, с всички средства, посочени в цитираната разпоредба, от което следва, че и това трето основание също не доказва злоупотреба с власт.

Имайки предвид,

че от всичко посочено дотук следва, че искове 3 и 4/64 трябва да бъдат отхвърлени като недопустими...

КОМЕНТАР

Злоупотребата с власт като четвърто по ред основание за отмяна на незаконосъобразни актове заема по ред причини особено място в системата за съдебен контрол. Най-напред трябва да се отбележи, че по ДЕОВС това основание отваря най-широко вратата на съдебната зала, тъй като единствено спрямо него не важат ограниченията за допустимост на исковите на частни лица. Ако се счита, че формулировката „освен злоупотреба с власт“ е включена сред съображенията на решението по дело 63/69 (16.04.1970, *Cie franc. com. et fin.*, р. 205, concl. K. Roemer), това би имало подобно значение и в производствата по ДЕО.

Позовавайки се на злоупотребата с власт, едно лице не визира само допустимостта, а се стреми също така да накара Съда да разшири обхвата на своя контрол по отношение на адекватността на средствата спрямо целите, както свидетелства за това чл. 33 ДЕОВС. Оттук произтича ролята, която това основание би могло да играе в рамките на съдебния контрол върху една икономическа администрация, прилагаща право, което е по-скоро оперативно и целево, отколкото нормативно. Съдът все пак проявява известно нежелание да последва разсъжденията на ищца върху плоскост, на която би му се наложило да постановява решения по целесъобразност. В такъв случай не е чудно, че поне в началото злоупотребата с власт е била твърде често използвано основание, което Съдът щедро приема като условие за допустимост, но на практика нито веднъж не го е призначил истински по същество, с изключение на делата на служители, при които то запазва традиционните си характеристики.

1. Понятие за превишаване на власт

В началото проблемът се свързва с това да се определи превишаването с власт по принцип и в рамките на ДЕОВС в частност (вж. заключенията на М. Lagrange по 3/54, *ASSIDER*, р. 143).

Един чисто обективен подход не би позволил да се прокара разграничение между това основание и нарушаването на Договора, като наред с това възниква опасност от противоречие с вметнатия израз „което ги засяга“, намерил място в чл. 33 ДЕОВС (вж. заключенията на К. Roemer по 61/63, *Acciaierie di Modena*, р. 464). Тази формула обаче не допуска и възприемането на субективен подход от рода на този, който поддържа идеята за контрол по отношение на „вътрешната етика“ в администрацията, с изключение на делата на служители. Съдът се придържа към възглед, който е колкото класически, толкова и общ. Той се отнася до „обективното преследване на цели, различни от тези, по повод на които Договорът предоставя правомощия при липса на предпазливост и предвидливост, равносилна на незачитане на законовите цели“ (освен настоящото решение, вж. 29.11.1956, 8/55, *Féd. charb. de Belgique*, р. 291, concl. М. Lagrange – 4.02.1982, 817/79, *Buyl*, р. 245, concl. F. Capotorti). В действителност формулировката се изпълва с истинско съдържание в три различни хипотези, признати от Съда.

А. Първата хипотеза се свързва с преследването на цел, различна от предвидената в разпоредбите, на които се позовава атакуваният акт. Трудностите в това отношение произтичат от факта, че във връзка с целите Договорите съдържат общи принципни разпоредби и такива, които определят специални правомощия и особени производства. Трябва да се отговори на въпроса дали преследването на цел, различна от посочената в специалните разпоредби, но съответстваща на общите цели, представлява превишаване на власт. Съдът изглежда клони към отрицателния отговор, като признава, че Върховният орган може да надхвърли специфичните цели, стига да не нарушава общите (21.12.1954, 1/54, *France*, р. 7 §73, concl. М. Lagrange).

Що се отнася до последните, юриспруденцията приема, че не е възможно те да бъдат спазвани едновременно и в своята цялост. Съобразяването с тях може да бъде само частично и това не представлява превишаване на власт (21.06.1958, *Hts fourn. et acciéries belges*, р. 223, concl. М. Lagrange). В случай на противоречие администрацията на Общността си запазва правото да даде предимство на определени общи цели с оглед на икономическите факти или обстоятелства, във връзка с които приема своите решения (8.02.1986, 28/66, *Pays Bas*, р. 1, concl. J. Gand).

Б. Втората хипотеза произтича от първата и се свързва с неспазването от страна на администрацията на предвидени в разпоредбите особени процедури във връзка с целите, към постигането на които тя действително се стреми. С други думи става въпрос за „процедурна злоупотреба“.

Това понятие се появява за пръв път в Решение 8/57 от 21 юни 1958 г. Съдът отбелязва, че е налице превишаване на правомощията, предоставени на Върховния орган по силата на специални разпоредби, ако се окаже, че администрацията на Общността ги е използвала, за да заобиколи специално предвидена в Договора процедура за отстраняване на обстоятелствата, с които тя трябва да се справи. Това се отнася за случая, в който преследваната с инкриминираните методи действителна цел може да се разглежда като опит да се избегнат последиците от налагането на регламентация в хипотезата на неприемането на решение в предвидения от нея срок (22.09.1988, 148/87, *Frydendahl Pedersen*, р. 4993, concl. С. О. Lenz).

В. Третата хипотеза на злоупотреба с власт се свързва с мотивите като израз на подбудите. Възможно е някои от тези мотиви да разкриват спорни подбуди, което от своя страна позволява да се твърди, че е налице злоупотреба с власт. Съдът обаче постановява, че превишаването на компетентността не се установява посредством мотиви, които са второстепенни по отношение на акт, който не накърнява основната цел, предвидена с регламентацията, израз на която се явява въпросният акт (21.12.1954, 1/54, *France* – 29.11.1956, 8/55, *Fïd. charb. de Belgique*, горещитирани – 3.06.1958, 2/57, *Htsourn. de Chasse*, р. 129, concl. M. Lagrange).

2. Доказване на превишаване на власт

Напълно разбираемо ищецът е този, който трябва да докаже злоупотребата с власт, на която се позовава. От него се изисква да докаже, че с атакуваното решение се преследва цел, различна от тази, по повод на която Общността е била в правото си да действа (3.06.1958, 2/57, *Htsourn. de Chasse*, горещитирано). В тази връзка юриспруденцията дава някои указания относно принципите, които могат да се окажат определящи.

След като посочва, че доказването на подбудите за дадено решение „може да произтича от подготовката му или от факта, че последиците от това решение са несъвместими с целите му“, Съдът констатира, че документите, представени от страните, „не свидетелстват за какъвто и да било скрит замисъл“ (21.03.1955, 6/54, *Pays Bas*, р. 201, concl. K. Roemer). **В по-общ план доказването на злоупотребата с власт се свързва с наличието на съвкупност от свързани индикации, разкриващи действителните намерения на администрацията.**

44

РЕШЕНИЕ ЗА ОТМЯНА – ПРАВОМОЩИЯ НА СЪДА –
УСЛОВИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ

26 април 1988 г.

Asteris et a.
срещу
Комисията на Европейските общности –
съединени дела 97, 193, 99 и 215/86

Rec., 1988, p. 2181, concl. G. Slynn

...
26. За да бъде постановено решение по иска за установяване на неправомерно бездействие, заведен срещу Комисията, трябва предварително да се определят задълженията на институцията – автор на обявения за недействителен акт, произтичащи от решението за отмяна. По силата на чл. 176 (нов чл. 233) ДЕО въпросната институция е длъжна да предприеме необходимите мерки, за да се съобрази с решението на Съда.

27. За да се съобрази с решението и изцяло да го изпълни, институцията трябва да спазва не само диспозитива му, но и мотивите, тъй като те са от съществено значение за определяне на точния смисъл на това, което е постановено в диспозитива. На практика става въпрос за мотивите, които, от една страна, идентифицират точно считаната за незаконосъобразна разпоредба и, от друга, разкриват причините за констатираната в диспозитива незаконосъобразност. Заменяйки акта, обявен за недействителен, въпросната институция трябва да вземе под внимание тези мотиви.

28. Ако констатирането на незаконосъобразността в мотивите на решението за отмяна на първо място задължава институцията – автор на акта, да отстрани въпросната незаконосъобразност в акта, който ще замести обявения за недействителен, то това констатиране може да доведе и до други последици за посочената институция, доколкото визира разпоредба с определено съдържание в дадена област.

29. Когато става въпрос, както е в случая, за отмяната на регламент с ограничено за определен период от време действие (а именно – кампанията през 1983/1984 г.), институцията, която го е приела, трябва най-напред да отстрани от новите текстове, които трябва да се приемат след решението за отмяна, всяка разпоредба със същото съдържание като обявената за незаконосъобразна. Целта е да се регламентирант кампаниите след решението за отмяна.

30. Все пак трябва да се признае, че по силата на обратното действие, което се свързва с решенията за отмяна, констатацията за незаконосъобразност се отнася към началния момент на действие на обявения за недействи-

телен текст. Следователно в дадения случай въпросната институция е длъжна също така да премахне от текстовете, които са приети през време на действието на решението за отмяна и които регламентират кампаниите след тази от 1983/1984 г., всички разпоредби със същото съдържание като обявената за незаконосъобразна.

31. В резултат на това констатацията за незаконосъобразност на определянето на коефициенти, които да се приложат спрямо стойността на помощта за гръцките производители, се отнася не само до кампанията през 1983/1984 г., предмет на обявения за недействителен регламент, но и за всички кампании след това. Тази констатация не важи за кампаниите, уредени с регламенти преди кампанията от 1983/1984 г.

32. Като отказва да замени, считано от датата на приемане на отменения регламент, разпоредбата със същото съдържание като тази, обявена за незаконосъобразна в решението за отмяна и фигурираща в текстовете, произвеждащи своя ефект след посочената дата, Комисията не изпълнява задълженията, произтичащи от чл. 176 (нов чл. 233). Производството по чл. 175 (нов чл. 232) позволява това да бъде санкционирано.

33. Следователно са налице основания да се отмени отказът на Комисията от 19 юни 1986 г. По силата на чл. 175 (нов чл. 232) Гърция е поканила последната да изпълни изцяло решението по дело 192/83 от 19 септември 1985 г. за допълнително изплащане на помощ за производството на амбалаж с определени размери за концентрати, добити от гръцки домати, по време на кампаниите за комерсиализация от 1984/1985 г., 1985/1986 г. и 1986/1987 г.

КОМЕНТАР:

Това решение дължи своята известност на факта, че в него Съдът конкретизира условията, при които институцията, чийто акт е отменен, трябва да осигури изпълнението на решението за отмяна. Въпросът очевидно се регламентира от самите Договори. Формулировките са различни в зависимост от това, дали става въпрос за Парижкия договор, или за Римските договори.

Според ДЕОВС (чл. 34): „Ако Съдът обяви решение или препоръка за недействителни, той отнася въпроса обратно до Върховния орган. Последният е длъжен да предприеме необходимите мерки, за да се съобрази с решението на Съда. Ако някое предприятие или група от предприятия са претърпели преки и непосредствени вреди по причина на решение или препоръка, обявени от Съда за съдържащи недостатък от такъв характер, че да ангажират отговорността на Общността, тогава Върховният орган, като използва правомощията, предоставени му с настоящия договор, е длъжен да предприеме необходимите мерки, за да осигури справедливо обезщетение на вредата, пряко произтичаща от решението или препоръката, които са били обявени за недействителни, и когато това е необходимо, да заплати съответните вреди.“

Според вторите два Договора (чл.176 (нов чл. 233) ДЕО и чл. 149 ДЕОАЕ): „Институцията, чийто акт е бил обявен за недействителен... е длъжна да предприеме необходимите мерки, за да се съобрази с решението на Съда. Това задължение не засяга задължението, което би могло да произтече от прилагането на чл. 215, ал. 2 (нов чл. 288, ал. 2) (съответно чл. 188, ал. 2 ДЕОАЕ)“.

Парижкият договор не посочва какви са последиците от иск за отмяна, признат за основателен, без съмнение защото това съвсем естествено произтича от обективната същност на иска и от последиците му както по отношение на правомощията на съдията, така и спрямо действието *erga omnes* (по отношение на всички) на решението. За разлика от него Римските договори уточняват, че „ако искът е основателен, Съдът обявява съответния акт за недействителен“, и добавят, че „ако става дума за регламент, Съдът, ако счита, че това е необходимо, посочва кои от последиците на регламента, обявен за недействителен, се считат за окончателни“ (чл.174 (нов чл. 231) ДЕО и чл. 147 ДЕОАЕ). Това потвърждава принципа за отмяна *erga omnes* на актовете с общо приложение към датата на тяхното постановяване.

Тук не е необходимо да се спираме върху непрецизната формулировка, която, предвид на изразите, с които си служи (буквално „обявява за нищожен и несъществуващ“), предполага по-скоро нищожност, отколкото отмяна. По-добре да се спрем на проблемите при изпълнението на решението за отмяна – първо на условията за изпълнение и последиците от него, а след това и на изключението по чл. 174 (нов чл. 231) ДЕО.

1. Приложение на решението за отмяна

Разглежданото решение на съда посочва всички възможни последици на едно решение за отмяна.

Съдът напомня най-напред, че за да изпълни изцяло подобно решение, институцията, чийто акт е бил обявен за недействителен, трябва да спазва не само диспозитива, но в същата степен и мотивите, които са в основата му (19.02.1991, C-281/89, *Italie*, I, р. 347, *concl. L. Mischo*) и които тя трябва да има предвид, когато заменя отменения акт с нов.

Съдът обаче отива още по-далеч от този резултат, ограничаващ се до отстраняването в акта, предназначен да замени обявения за недействителен, на така установената незаконосъобразност. Той постановява, че когато става въпрос за нови текстове, които ще се приемат след решението за отмяна и които ще се прилагат в периода след него, **институцията е длъжна да отстрани всяка разпоредба със същото съдържание като обявената за незаконосъобразна.**

Настоящото решение отива дори още по-далеч, като припомня обратната сила на решенията за отмяна и стига до заключението, че въпросната институция е длъжна също във всички актове, които вече са били приети към момента на постановяване на решението за отмяна и чието из-

пълнение продължава, да премахне всички разпоредби със същото съдържание като разпоредбата, обявена за незаконосъобразна.

Разглежданата юриспруденция намира приложение и по чл. 34 ДЕОВС, доколкото последният предполага предварителна отмяна, последвана при нужда от обезщетение. Първоинстанционният съд постановява, че ако с оглед на прилагането на чл. 176 (нов чл. 233) ДЕО настоящото решение приравнява към отменения акт всички изрични или подразбиращи се актове със същото съдържание, приети между влизането в сила на отменения акт и решението за отмяна, то „подобен подход трябва да се приложи и по отношение на чл. 34 ДЕОВС, доколкото той има сходна редакция като чл. 176 (нов чл. 233) ДЕО по отношение на задължението на институцията, чийто акт е бил обявен за недействителен, да предприеме мерките, съдържащи се в решението за отмяна“ (27.06.1991, T-120/89, *Stahlwerke Peine-Salzgitter*, II, p. 279, concl. J. Biancarelli, потвърдено с отхвърляне на обжалването: 18.05.1993, C-220/91, *Commission*, I, p. 2393, concl. C. Gulmann).

2. Изключението по чл. 174, ал. 2 (нов чл. 231) ДЕО и чл. 147 ДЕОАЕ

Актовете, обявени от Съда за недействителни, са такива erga omnes и с обратна сила към датата на постановяването им. Резултат от обективния характер на контрола за законосъобразност, това решение не поражда затруднения, когато отмененият акт, бил той във формата на регламент, няма нормативен характер (27.11.1984, 264/81, *Savva*, p. 3913, concl. C. O. Lenz). Не така стои въпросът с регламентите с нормативен характер. Оттук произтича и изключението, предвидено в чл. 174 (нов чл. 231). Последният трябва да се тълкува строго и да се прилага в съответствие с нуждата, която го обосновава (17.05.1990, C-66/89, *Poweren*, I, p. 1972, concl. M. Darmon).

За учудване е, че това изключение е много повече повод за съдебна практика по преюдициални заключения за преценка на валидност (вж. решение № 48), отколкото в дела по иска за отмяна. При това по тези дела то е приемано без особена възискателност.

45
ВЪЗРАЖЕНИЕ ЗА НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ

13 юни 1958 г.

Meroni et Cie
срещу
Върховния орган на ЕОВС – дело 9/56

Rec., 1958, p. 9, concl. K. Roemer

...

А. По допустимостта

1. Имайки предвид,

че искът е заведен според изискванията и че редовността му в това отношение не е била оспорена и не дава повод за служебно възражение.

2. Имайки предвид,

че по повод своя иск срещу подлежащото на изпълнение по смисъла на чл. 92 от Договора решение на Върховния орган от 24 октомври 1956 г. страната ищец твърди, че Решение № 14/55 от 26 март 1955 г., с което „се установява финансов механизъм, гарантиращ редовното снабдяване на Общия пазар със желязо“, явно нарушава разпоредбите на Договора и представлява злоупотреба с власт.

Имайки предвид,

че по силата на чл. 33 „исковете се завеждат в рамките на един месец от съобщаването или обнародването, в зависимост от конкретния случай, на решението или препоръката“ и че ако те са заведени от предприятия или сдружения по смисъла на чл. 48, исковете срещу решения или препоръки са допустими само ако ищците считат, че е налице превишаване на власт спрямо тях.

Имайки предвид,

че искът е заведен на 14 декември 1956 г. и че ако срокът за завеждане на дело, предвиден в чл. 33, е спазен по отношение на решението от 24 октомври 1956 г., той е изтекъл по отношение на Решение № 14–55 от 26 март 1955 г.

Имайки все пак предвид,

че Решение № 14–55 от 26 март 1955 г. не е пряко атакувано, а по повод иск срещу акт по изпълнението му от 24 октомври 1956 г.;

Имайки предвид,

че ако решението от 24 октомври 1956 г. е индивидуално решение, засягащо ищеца, то Решение № 14–55 от 26 март 1955 г. е общо решение, върху което това от 24 октомври 1956 г. се основава.

Имайки предвид,

че за да се прецени дали може ищецът в иска си срещу индивидуалното решение да се позовава на нередовността на общото решение, на което то се ос-

новава, трябва да се прецени дали тя може да прави това след изтичането на предвидения в чл. 33 срок, изтъквайки срещу него не само превишаването на власт, което го засяга, но и четирите основания за отмяна, посочени в първата алинея на чл. 33.

Имайки предвид,

че в съответствие със заключенията на генералния адвокат нередовното общо решение не трябва да се прилага спрямо предприятия и за тях не следва да произтичат задължения.

Имайки предвид,

че в подкрепа на иск срещу решение на Върховния орган, налагащо глоби или периодични имуществени санкции, чл. 36 ДЕОВС предвижда, че „в подкрепа на своята жалба ищецът може, при същите условия както в ал. 1 на чл. 33, да се позове на нередовността на решението или препоръката, които се твърди, че не е спазила“.

Имайки предвид,

че няма основания разпоредбата на чл. 36 да се разглежда като специална, приложима само в случая на глоби и периодични имуществени санкции, а като общ принцип, приложен в конкретния случай на общо основание.

Имайки предвид,

че тъй като в текста на чл. 36 не може да се открие аргумент, който да изключва а *contrario* приложението на формулираното правило в случаите, когато то не е изрично споменато, в Решение 8/55 Съдът постановява, че аргумент а *contrario* се допуска само когато никое друго тълкуване не е подходящо и съвместимо с текста, контекста и крайната цел.

Имайки предвид,

че всяко друго решение би затруднило, ако не и направило невъзможно, упражняването на правото на иск, предоставено на предприятията и сдруженията по чл. 48, тъй като би ги накарало да търсят във всяко едно общо решение от момента на обнародването му разпоредби, които биха могли да им нанесат вреда или при които е налице превишаване на властта, което ги засяга;

че подобно решение би ги провокирало да се оставят да им бъдат наложени глоби или периодични имуществени санкции, за да могат да се възползват от чл. 33 и да поставят на разглеждане нередовността на решенията и препоръките, които се твърди, че не са спазили.

Имайки предвид,

че правото на ищеца след изтичането на предвидения в чл. 33 срок да се позове, в подкрепа на иск срещу индивидуално решение, на нередовността на общите решения и препоръки, на които се основава индивидуалното, не води до отмяна на общото решение, а само на произтичащото от него индивидуално такова.

Имайки предвид,

че Договорът за създаване на ЕИО и Договорът за ЕОАЕ изрично възприемат аналогична гледна точка, като постановяват съответно в чл. 184 (нов чл. 241) и чл. 156, че „независимо от изтичането на срока, предвиден в чл. 173 (нов чл. 230), ал. 3 (за втория договор чл. 146, ал. 3), всяка страна може при дела, при които се разглежда регламент на Съвета или на Комисията, да педира наличието на основанията, посочени в чл. 173 (нов чл. 230), ал. 1 (по ДЕОАЕ чл. 146, ал. 1), за да обоснове пред Съда неприложимостта на този регламент“;

че без да е решаващ аргумент, тази среща на гледни точки потвърждава гореизложената логика, от която са се ръководили и редакторите на по-късните два Договора.

Имайки предвид,

че отмяната на едно индивидуално решение поради нередовност на общите решения, на които се основава, ги засяга само доколкото те се конкретизират в обявеното за недействително индивидуално решение;

че всеки ищец може да се позове срещу индивидуално решение, което го засяга, на четирите основания за отмяна, посочени в чл. 33, ал. 1 ДЕОВС;

че при тези условия нищо не пречи по повод иск срещу индивидуално решение ищецът да оспори редовността на общите решения и препоръки, на които се основава индивидуалното решение, да се позове на четирите основания за отмяна, изброени в чл. 33, ал. 1...

(Вж. идентично решение по дело 10/56 и дело 15/57.)

КОМЕНТАР:

Това решение дължи своята известност на факта, че с него Съдът придава на „възражението за незаконосъобразност“ характер на общ принцип (пост. практика: 19.01.1984, 262/80, *Andersen*, р. 195, concl. S. Rozis).

1. Чл. 184 (нов чл. 241) ДЕО и чл. 156 ДЕОАЕ не допускат никакви съмнения относно възражението, което въвеждат като инцидентен, но автономен способ за правна защита, спрямо който изрично прилагат правилото „*quae temporalia*“. Не така стои въпросът с чл. 36, ал. 3 ДЕОВС. В цитирания текст въпросното възражение е предвидено само в рамките на иск на общо основание, специално предвиден срещу налаганите от Върховния орган глоби или периодични имуществени санкции.

Възможен е следователно въпросът дали посочената разпоредба може да обхване и други хипотези и така да придобие значение на принцип. Съдът не се колебае да се произнесе по най-категоричен начин в тази насока с мотивите, развити в настоящото решение, към което трябва да се прибави още едно съображение. Според него, ако е трудно да се признае по подразбиране изключението за незаконосъобразност, би било „неуместно да се оставят живи съмнения относно редовността“ на общо решение, доколкото този въпрос засяга разрешаването на спора по същество (17.12.1959, 14/59, *Fonderies de Pont-a-Mousson*, р. 474, concl. M. Lagrange).

2. Това изключение, колкото и да е общо и автономно, си остава инцидентен способ. Като такъв то търпи ограничения по отношение на условията и последиците си. То не позволява на попадащите под юрисдикцията на Съда посредством паралелен иск да се освободят от изискванията на прекия иск.

По такъв начин възражението за незаконосъобразност не допуска преразглеждането на индивидуални актове (пост. практика: 19.10.1983,

265/82, *Usinor*, p. 3105, concl. G. Slynn – 24.09.1987, 340/85, *Porto Nogaro*, p. 3575, concl. G. Slynn – 5.06.1992, T-26/90, *Finsider*, II, p. 1789). Това важи по-специално за държавите членки, обвинени, че не изпълняват решения, взети по силата на чл. 93 (нов чл. 88) ДЕО.

Съдът не пропуска да припомни, че чл. 184 (нов чл. 241) ДЕО „няма за цел да позволи на дадена страна да оспори приложимостта на която и да е разпоредба в подкрепа на който и да е иск“.

„Регламентът, чиято незаконосъобразност се разглежда, трябва да е пряко или непряко приложим за случая, който е предмет на иска“ (13.07.1966, 32/65, *Italie*, p. 564, concl. K. Roemer). Следователно трябва да е налице връзка между атакуваното индивидуално решение и регламента, чиято неприложимост се изисква (16.02.1982, 258/80, *Metallurgica Rumi*, p. 487, concl. G. Reischl – 21.02.1984, 140/82, *Walzstahl Vereinigung*, p. 951, concl. p. VerLoren van Themaat). Все пак, когато искът е заведен срещу две индивидуални решения, образуващи едно цяло, достатъчно е едно от тях да е в пряка връзка със съответния регламент (2.03.1967, 325/65, *SIMET*, p. 39, concl. J. Gand).

От друга страна, Съдът трябва да се противопостави на опитите на ищците да превърнат възражението за незаконосъобразност в паралелен способ за правна защита, който да им позволи да избегнат основните изисквания за производствата.

Съдът постановява в частност, че „чл. 36 не допуска ищците да се позовават на нередовността на решения и препоръки, адресирани до тях, за които се твърди, че не са спазили“ (8.03.1960, 3/59, *R. F. A.*, p. 134, concl. M. Lagrange – 31.03.1965, 21/64, *Macchiorlatti*, p. 244, concl. K. Roemer).

Произнасяйки се в рамките на чл. 184 (нов чл. 241) ДЕО по дело, за което ищците са положили усилия да съчетаят възражението за незаконосъобразност с процедурата по чл. 177 (нов чл. 234) ДЕО по даване на преюдициално заключение (вж. реш. № 14 и сл.), Съдът уточнява, че „както буквата, така и духът на чл. 184 (нов чл. 241) предвиждат инцидентното и с ограничени последици обявяване на даден регламент за неприложим само при производство, заведено направо пред Съда на основание на друга разпоредба от Договора“. И добавя, че „именно от сроковете, предвидени в чл. 173 (нов чл. 230), произтича, че чл. 184 (нов чл. 241) е приложим само в рамките на производство пред Съда и не допуска заобикаляне на сроковете, посочени в тази разпоредба. Въпросният текст цели единствено защитата на лицата срещу прилагането на незаконосъобразен регламент, без обаче да се поставя на разглеждане самият регламент, който с изтичането на срока по чл. 173 (нов чл. 230) става неатакуем“ (14.12.1962, 31/62, *Milchwerke Worhmann*, p. 979, concl. K. Roemer).

46

**ЗАПИТВАНЕ ЗА ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОТНОСНО
ВАЛИДНОСТТА – ЗАПОЧВАНЕ ОТ НАЦИОНАЛНИЯ СЪДИЯ**

22 октомври 1987 г.

Foto-Frost

срещу

Hauptzollamt Lübeck-Ost

Преюдициално заключение по запитване на
Finanzgericht Hamburg – дело 314/85

Rec., p. 4199, concl. G. F. Mancini

...

По първия въпрос

11. На първо място Финансовата юрисдикция на Хамбург се интересува дали разполага с компетентност да обяви за невалидно решение на Комисията от типа на това от 6 май 1983 г. Тя поставя под съмнение валидността на това решение с мотива, че в дадения случай смята всички условия, предвидени в чл. 5, §2 на Регламент № 1697/79, за изпълнени. Все пак тя счита, че с оглед на произтичащото от чл. 177 (нов чл. 234) от Договора разпределение на компетенциите между Съда и националните правораздавателни органи единствено Съдът на ЕО разполага с правото да констатира невалидността на актовете на институциите на Общността...

13. Като дава на националните правораздавателни органи, чиито решения подлежат на съдебно обжалване по вътрешното право, свободата да преценят дали да се обърнат към Съда с искане за преюдициално заключение относно тълкуване или преценка за валидност, чл. 177 (нов чл. 234) не разрешава въпроса за правомощията на тези органи сами да констатират невалидността на актовете на институциите.

14. Те могат да разглеждат валидността на общностен акт и ако намерят за неприемливи основанията за невалидност, на които страните се позовават пред тях, да отхвърлят тези основания и да постановят, че актът е напълно валиден. Постъпвайки по този начин, те не поставят на разглеждане съществуването на общностния акт.

15. Въпросните правораздавателни органи не разполагат с правото да обявяват за невалидни актовете на институциите на Общността. Както това е подчертано в решението от 13 май 1981 г. (*International Chemical Corporation*, 66/80, Rec. p. 1191), признатата с чл. 177 (нов чл. 234) компетентност на Съда има за главна цел да осигури еднообразно прилагане на правото на Общността от страна на националните правораздавателни органи. Това изискване за еднообразие е особено наложително, когато става въпрос за валидността на общностен акт. Различия между юрисдикциите на държавите членки по отношение

на валидността на Производното право на Общността биха могли да накърнят самото единство на общностния правов ред и да нарушат основното изискване за правна сигурност.

16. *Необходимостта от последователност и съгласуваност на системата за съдебна защита, установена с Договора, налага същото заключение. В тази връзка е важно да се припомни, че подобно на иска за отмяна, преюдициалното запитване относно валидността представлява разновидност на контрола за законосъобразност на актовете на институциите на Общността. Именно в този смисъл е решението на Съда от 23 април 1986 г. (Parti ecologiste les Verts / Parlement européen, 294/83, Rec., p. 1339), с което се отбелязва, че „с чл. 173 (нов чл. 230) и 184 (нов чл. 241), от една страна, и чл. 177 (нов чл. 234), от друга, Договорът изгражда цялостна система от правни способности и производства, предоставящи на Съда компетентност да осъществява контрол за законосъобразност на актовете на институциите“.*

17. *Като се има предвид, че чл. 173 (нов чл. 230) ДЕО предоставя на Съда на ЕО компетентност да санкционира незаконосъобразни актове, приети от институциите на Общността, единството на общностния правопорядък изисква Съдът да разполага и с правото да констатира невалидността на същите актове, ако въпросът е повдигнат пред национален правораздавателен орган.*

18. *Трябва да се подчертае, че е най-подходящо именно СЕО да се произнася относно валидността на актовете на институциите. По силата на чл. 20 от Устава на Съда на ЕО институциите на Общността, чиито актове са предмет на разглеждане, имат право да встъпят в делото пред него, за да защитят валидността на своите актове. Наред с това по силата на чл. 21, ал. 2 от същия Устав Съдът може да поиска от институциите на Общността, които не са страни по делото, да предоставят всякаква информация, която Съдът счита за необходима за разглеждане на делото.*

19. *Трябва да се добави, че при определени условия правилото, според което националните правораздавателни органи не са компетентни сами да констатират невалидността на актовете на институциите на Общността, може при определени условия да се отнася и до бързото производство...*

КОМЕНТАР:

Това решение илюстрира по забележителен начин последиците от недобрата формулировка на чл. 177 (нов чл. 234), който регламентира на едно място две производства, различни от гледна точка на обосновка, цел и резултат. Това се допълва от значението, което се придава на преюдициалното запитване за осигуряването на еднообразно прилагане на правото на Общността, което се разглежда като основа на компетенциите на Съда, макар че компетентността на Съда в тази област се изразява в контрола за законосъобразност, който по силата на Договора се осъществява изключително от него. За разлика от тълкуването, унификацията не е основна задача на това производство, а само последица от нея.

Във всички случаи повече от очевидно е, че националните правораздавателни органи нямат право да обявяват актовете на общностните институции за невалидни. Именно тук се крие изненадата. Посочва се, че те-

зи органи могат да разглеждат валидността на общностен акт и ако намерят за неприемливи основанията за невалидност, на които страните се позовават пред тях, да отхвърлят тези основания и да постановят, че „актът е напълно валиден“. Подобен единичен феномен не може да не породи въпроси. Как може една национална юрисдикция да обяви за „напълно валиден“ акт, който няма правото да обяви за невалиден, с единственото съображение, че постъпвайки така, не поставя под въпрос съществуването на въпросния акт? Не е ли точно такъв случаят на различия между системите на държавите членки, които различия могат да нанесат вреда както на единството на общностния правов ред, така и на правната сигурност? Става въпрос за това, че един и същи акт може да бъде обявен за „напълно валиден“ от даден правораздавателен орган, който ще започне неговото прилагане, докато друг такъв орган, в съответствие с изключителната компетентност на Съда, ще се обърне към него и ще получи преценка за невалидност, което от своя страна ще пречи на прилагането на акта.

Когато такъв национален съд се колебае дали да спре прилагането на вътрешна мярка за изпълнение на евентуално невалиден регламент с мотива, че постъпвайки по този начин, рискува да накърни еднообразното прилагане на правото на Общността, му се отговаря, че може да разпорежи подобно спиране на прилагането именно при условие, че храни сериозни съмнения относно валидността на общностния акт, и в случай че СЕО вече не е бил сезиран с въпрос за валидността на този акт, да се обърне към него (21.02.1991, C-143/88, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen*, I, p. 415, concl. C. O. Lenz). Така в рамките на едно бързо производство отнасянето към Съда става задължително. Не така стои въпросът при производство по същество.

Остава надеждата, че това решение, постановено в противоречие със заключенията на генералния адвокат, няма да бъде последвано от други. За съжаление очакванията не се оправдават, тъй като в по-новата си практика Съдът постановява, че: „в рамките на сътрудничеството между Съда на ЕО и националните съдилища, така, както това произтича от чл. 177 (нов чл. 234) на Договора, единствено националният съд решава *дали е подходящо* (sic) да постави въпроса за валидността на решение на Комисията с оглед разрешаването на спора, с който е бил сезиран“ (25.05.1993, C-197/91, *Frutticoltori*, I, p. 2639, concl. F. G. Jacobs).

47

ЗАПИТВАНЕ ЗА ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОТНОСНО
ВАЛИДНОСТТА – ПРОИЗНАСЯНЕ НА СЕО

12 декември 1972 г.

International Fruit Co et a.
срещу
Produktschap voor Groenten en Fruit

Преюдициално заключение по запитване на College van Beroep
voor het Bedrijfsleven – съединени дела 21 до 24/72

Rec., 1972, p. 1219, concl. H. Mayras

(Вж. по-горе решение № 4.)

... .

Имайки предвид,

че с решение от 5 май 1972 г., получено в канцеларията на Съда на 8 май 1972 г., по силата на чл. 177 (нов чл. 234) ДЕО College van Beroep voor het Bedrijfsleven повдига два въпроса пред Съда на ЕО относно тълкуването на посочения текст и валидността на определени регламенти, приети от Комисията;

че с първия въпрос Съдът е приканен да отговори дали по смисъла на чл. 177 (нов чл. 234) ДЕО валидността на актовете, приети от институциите на Общността, визира и валидността им по отношение на международното право;

че вторият въпрос, който се поставя в случай, че отговорът на първия е положителен, има за цел да изясни дали Регламент № 459/70, 565/70 и Регламент № 686/70 на Комисията, предвиждащи въвеждането на ограничения под формата на защитни мерки за вноса на ябълки от трети страни, „са невалидни, тъй като противоречат на чл. XI от Общото споразумение за митата и търговията, наричано по-нататък „ГАТТ“.

Имайки предвид,

че според чл. 177, ал. 1 (нов чл. 234) ДЕО „Съдът е компетентен да дава преюдициални заключения относно валидността на актовете на институциите“;

че така формулираната компетентност на Съда не съдържа никакви ограничения относно причините, на основата на които може да се оспори валидността на тези актове;

че тъй като тази компетентност се разпростира върху съвкупността от основанията за невалидност, които са от естество да опорочат въпросните актове, Съдът е длъжен да проучи дали валидността им зависи от факта, че те могат да противоречат на разпоредба на международното право;

че несъвместимостта на акт на институция на Общността с разпоредба на международното право засяга валидността на този акт само ако Общността е обвързана с въпросната разпоредба;

че в случай че невалидността се изтъкне пред национален правораздавателен орган, разпоредбата трябва да поражда за субектите, попадащи под юрисдикцията на Общността, правото да се позовават на нея пред съд;

че следователно трябва да се разгледа въпросът дали тези две условия са налице по отношение на ГАТТ.

... (Вж. решение № 4.)

Произнасяйки се по въпроса, повдигнат пред него от *College van Beroep voor het Bedrijfsleven* и в съответствие с решението на тази юрисдикция от 5 май 1972 г., Съдът постановявя, че:

1. По смисъла на чл. 177 (нов чл. 234) ДЕО валидността на актовете на институциите може да бъде преценявана с оглед на разпоредба на международното право, стига последната да обвързва Общността и да поражда за субектите, попадащи под нейната юрисдикция, правото да се позовават на нея пред съд.

2. Тъй като чл. XI от ГАТТ не произвежда подобен ефект, тази разпоредба не засяга валидността на регламенти № 459/70, 565/70 и 686/70 на Комисията.

КОМЕНТАР:

Това съдебно решение илюстрира основните въпроси, свързани с упражняването от страна на Съда на преюдициалната му компетентност относно преценката за валидност с уговорката, която ще бъде направена по повод силата на решенията по това производство при разглеждането на решение № 48. Тук последователно ще бъдат разгледани преценката за валидност и правомощията на Съда.

1. Преценката за валидност

Предоставяйки на Съда компетентност да прави преценка на валидността на актовете на институциите, Договорите изискват да се направят уточнения по два въпроса.

А. На първо място трябва да се изясни дали терминът „валидност“ следва да се разбира като синоним на законосъобразност, т. е. дали се визира само формалната законосъобразност, или се държи сметка и за материалната валидност.

В заключенията си по съединени дела 73 и 74/63 (18.02.1964, *Intern. Crediet*, р. 31) генералният адвокат К. Рюмер надълго проучва този въпрос и се произнася в полза на отъждествяването на двете понятия, което последващата съдебна практика потвърждава със сходни заключения на генералните адвокати (concl. J. Gand dans 1.12.1965, 16/65, *Schwarze*, р. 1102 – A. Dutheillet de Lamothe dans 17.12.1970, 11/70, *Int. Handelsgesellschaft*, р. 1125 – A. Trabucchi dans 18.03.1975, 78/74, *Deuka*, р. 421).

Б. Веднъж отъждествена със законосъобразността в широк смисъл, валидността трябва да се преценява от гледна точка на всичките ѝ съставни елементи. Именно това се посочва в настоящото решение посредством формулировка, която, макар и обща, следва да се разбира в подкрепа на уточнението, че нормата, спрямо която се прави преценката за валидност, е

част от общностния правов ред и в рамките на този ред стои по-високо от акта, чиято валидност е поставена под съмнение.

Първото от тези условия изключва всяка възможност за преценка на валидността на акт на институциите от гледна точка на вътрешноправна разпоредба, независимо от естеството и мястото ѝ. Съдът е постановил, че „**позоваването на разпоредби или на юридически понятия от националните правни системи за преценка на валидността на приетите от институциите на Общността актове би накърнило еднообразното и ефективно прилагане на Общностното право. Преценката за валидност на подобни актове е възможна само с оглед на Правото на Общността**“ (17.12.1970, 11/70, *Int. Handelsgesellschaft*, горещитирано, вж. реш. № 8 – 8.10.1986, 234/85, *Keller*, р. 2897, concl. L. Mischo).

От друга страна, когато става въпрос за международното право, настоящото решение съвсем естествено уточнява, че „несъвместимостта на акт на институция на Общността с разпоредба на международното право засяга валидността на този акт само ако Общността е обвързана с въпросната разпоредба“. Такъв е случаят с ГАТТ поради приемствеността между държавите членки и Общността (настоящото решение разкрива и начина за това). Същото се отнася и за споразуменията, които Съветът сключва по силата на чл. 228 (нов чл. 300) и чл. 238 (нов чл. 310) ДЕО. Съдът постановява, че те представляват актове на институциите по смисъла на чл. 177 (нов чл. 234) ДЕО и са неразделна част от общностния правов ред (вж. реш. № 4).

2. Правомощия на Съда

Независимо дали става въпрос за чл. 41 ДЕОВС, чл. 177 (нов чл. 234) ДЕО или чл. 150 от Договора за създаване на ЕВРАТОМ, правомощията на Съда се определят с оглед на преюдициалния характер на компетентността му.

А. По принцип въпросът за валидността е прост въпрос – ако не от гледна точка на мотивите, то поне по начина на формулирането му, за разлика от проблемите, които могат да възникнат във връзка с един тълкувателен въпрос. Поради тази причина Съдът не е длъжен да го третира по същия начин (вж. реш. № 18). Щом като националният съдия е счел за необходимо да отправи въпрос за валидността на акт на институциите, с това изискванията са изпълнени (17.05.1983, 168/82, *Ferriere Sant'Anna*, р. 1681, concl. P. VerLoren van Themaat).

Когато става въпрос за чл. 41 ДЕОВС Съдът решава, че е негово право да разгледа акта, чиято валидност се разглежда, в контекста на Общностното право и да направи тълкуването му, за да може да даде на националния правораздавателен орган подходящ за разрешаването на спора по същество отговор. Той добавя, че не е уместно да се произнася относно разпоредба на правото на Общността, която е без значение за разрешаването на спора (21.03.1985, 172/84, *Celestri*, р. 963, concl. C. O. Lenz, 24.10.1985, 239/84, *Gerlach*, р. 3507, concl. p. VerLoren van Themaat –

пост. практика: 28.11.1991, C-186/90, *Durighello*, I, p. 5773, concl. W.van Gerven).

На основата на чл. 177 (нов чл. 234) ДЕО Съдът също си признава определени правомощия. Така например **в случай на нужда той пристъпва към преформулиране на въпроса**, като трансформира въпрос на националния съд за тълкуване във въпрос за валидност (15.10.1980, 145/79, *Roquette*, p. 2917, concl. H. Mayras).

Тъй като в преюдициалното запитване обикновено се излагат причините, поради които националният съд се съмнява във валидността на разглеждания акт на институциите, възниква въпросът дали Съдът е обвързан с така направените твърдения и дали анализът му може да засяга всички възможни причини за невалидност. Във вторите си заключения по дело 5/67, *Beus*, 13.03.1968, с. 161, основавайки се на 18.02.1964, 73/63, *Internationale Crediet*, генералният адвокат Дж. Ганд се произнася именно по последния въпрос, поне що се отнася до липсата на компетентност и същественото процесуално нарушение. Формулата на решенията на СЕО, според която разглеждането на приетия акт не разкрива други елементи, засягащи валидността му, навежда на мисълта, че проучването на Съда не се ограничава непременно до предявените с въпроса претенции.

Б. Друг аспект на правомощията на Съда се свързва с преюдициалния характер на компетентността му и засяга отговора на въпросите за валидност. Независимо от това, което ще бъде посочено в решение № 48 във връзка със силата на решенията по преюдициално запитване относно валидността, констатацията за невалидност поражда двоен проблем – за приложимото право и за последиците във времето.

Ако за уреждането на спора, с който е бил сезиран, националният съд не може да приложи текста от Общностното право, който Съдът на ЕО е обявил за невалиден по негово искане, остава нерешен въпросът за приложимото право по делото. Изправен пред такъв проблем, Съдът се е въздържал да обявява за невалиден акт, който обаче е признал за незаконосъобразен, считайки, че може да задължи институциите да поправят тази незаконосъобразност (19.10.1977, 117/76, *Ruckdeschel*, p. 1753, concl. F. Capotorti). Освен че противоречи на принципа за разделение на администрацията от съда, тази концепция не отговаря на предназначението на преюдициалното запитване, тъй като не дава на националния съдия средство за решаване на основното дело. Осъзнавайки създалия се проблем, в последващата си практика Съдът ще го отстрани, като отиде още по-далеч, и сам, макар и временно, определи приложимото право (29.06.1988, 300/86, *Van Landschoot*, p. 3443, concl. M. Darmon – 2.03.1989, 359/87, *Pinna*, p. 585, concl. C. O. Lenz).

Вторият проблем е свързан с последиците във времето на констатацията за невалидност. Съдът постановява, че производството по чл. 177 (нов чл. 234) „се отнася до всички актове на институциите, отговаря на нуждите на националните правораздавателни органи и се подчинява на

цели и правила, различни от тези, които определят исковете по чл. 173 (нов чл. 230)“, т. е. исковете за отмяна (12.10.1978, 156/77, *Commission c/ Belgique*, р. 1897, concl. H. Mayras). Това не му пречи да се позове на разпоредбата на чл. 174, ал. 2 (нов чл. 231) относно ограничаването на последиците на обявените за невалидни регламенти, за да ограничи последиците на невалидността във времето (15.10.1980, 145/79, *Roquette*, горещитирано).

Последващата съдебна практика потвърждава този възглед, възприет в разрез със заключенията на генералния адвокат, който ясно посочва неговата спорност. Юриспруденцията се характеризира с последвалото „отклонение“, което по-скоро влошава, отколкото подобрява положението: „Когато висши причини го налагат, чл. 174 (нов чл. 231), ал. 2 от **Договора дава на Съда право на преценка, за да определи конкретно и за всеки отделен случай кои от последиците на обявения за недействителен регламент трябва да бъдат запазени**. Ако Съдът се възползва от възможността да ограничи във времето последиците от констатацията за невалидност в рамките на чл. 177 (нов чл. 234), той трябва да определи дали може да се предвиди изключение от ограничаването на последиците във времето в полза на страната, която е завела иска пред националния правораздавателен орган, или на всяко друго лице, което е постъпило по аналогичен начин преди констатирането на невалидността, или обратното – дали обявяването на невалидността, пораждащо последици единствено за в бъдеще, представлява адекватно средство по отношение дори на лицата, които своевременно са поели инициативата да защитят правата си“ (27.02.1985, 112/83, *Stè des produits du maps*, р. 719, concl. M. Darmon – 15.01.1986, 41/84, *Pinna*, р. 17, concl. F. Mancini).

Малко се знае за тези „висши причини“, освен че са свързани по особен начин с правната сигурност и че тя не допуска преразглеждането на отминали правни положения, които са изчерпали своя ефект (10.03.1992, C-38/90, *Lomas*, I, р. 1781, concl. G. Tesauo). Въпросните висши съображения следователно дават възможност на съдията да третира по различен начин лицата. Не става съвсем ясно в какво се състои „адекватността“ на ограничаването за в бъдеще на последиците от невалидността най-вече (решенията казват „дори“) за лицата, които своевременно са поели инициативата да защитят правата си, които са нарушени с констатирането на невалидността и от които въпросните лица ще бъдат окончателно лишени.

48

ЗАПИТВАНЕ ЗА ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОТНОСНО
ВАЛИДНОСТТА – СИЛА НА РЕШЕНИЕТО

13 май 1981 г.

**Международна химическа корпорация
срещу
Amministrazione delle finanze dello Stato**
Преюдициално заключение по запитване
на Tribunale Civile di Roma – дело 66/80

Rec., 1981, p. 1191, concl. G. Reischl

...
12. Когато в рамките на чл. 177 (нов чл. 234) Съдът е длъжен да обяви за невалиден акт на някоя от институциите, към изискванията за еднообразно прилагане на правото на Общността се прибавят тези за правната сигурност. От самия характер на подобно обявяване произтича, че даден национален правораздавателен орган не би могъл да приложи обявения за невалиден акт, без отново да се породят значителни неясноти във връзка с приложимото Общностно право.

13. Решение на Съда, с което по силата на чл. 177 (нов чл. 234) се констатира невалидността на акт на някоя от институциите, в частност на регламент на Съвета или Комисията, въпреки че е пряко адресирано само до националния съдия, който е сезирал Съда на ЕО, е достатъчна причина за това всеки друг съдия да счита въпросния акт за невалиден, когато трябва да постановява решения.

14. Подобна констатация все пак не лишава националните правораздавателни органи от признатата им с чл. 177 (нов чл. 234) от Договора компетентност. Именно те преценяват наличието на интерес от повторното поставяне на въпрос, който Съдът вече е разрешил, в случай че той е констатирал преди това невалидността на акт на институция на Общността. Подобен интерес е налице, когато се отнася за мотивите, обхваща и евентуално за последиците на по-рано установената невалидност.

15. В обратния случай, във връзка с делата, заведени пред тях, националните правораздавателни органи са напълно в правото да се позовават на последиците от решение за невалидност, постановено от Съда на ЕО по повод спор между други страни.

16. От друга страна е уместно да се отбележи, както го е направил Съдът в решенията си от 19 октомври 1977 г. (съединени дела 117/76 и 16/77, *Ruckdeschel et Diamalt* и съединени дела 124/76 и 20/77, *Moullins de Pont a Mousson et Providence agricole*, Recueil, 1977, p. 1753 et 1795), че Съветът или Комисията като автори на обявените за невалидни регламенти са длъжни да се съобразят с последиците на решението на Съда в този смисъл...

КОМЕНТАР:

Настоящото съдебно решение е забележително не само от гледна точка на съдържанието се в него постановки, за които трудно може да се

каже, че им липсва определеност, но и защото подобно на решението *Foto-frost* (вж. реш. № 46), към което препраща и от което очевидно е повлияно, представлява още един пример за последиците от юридическата непрецизност на чл. 177 (нов чл. 234) ДЕО.

Резултат от обективен анализ на законосъобразността на разглеждания акт, **решението за преценка на валидността следва да има окончателен и абсолютен характер, произтичащ от самото естество на този контрол. Противно на посоченото в настоящото решение, националните съдилища не могат да приложат акт, обявен от Съда за невалиден, не поради изискванията за правна сигурност или за еднообразно прилагане на правото на Общността, а просто защото въпросният акт е невалиден.**

Тази невалидност очевидно не позволява националният съдия, който е повдигнал въпроса, да приложи подобен акт. Това е така не защото решението, с което се констатира невалидността, е пряко адресирано до него – това би му придало само относителна сила на пресъдено нещо, – а защото невалидността, подобно на незаконосъобразността, е резултат от обективен контрол. Това е така не защото подобна констатация представлява „достатъчна причина“ за всеки друг съд да не прилага въпросния акт, а отново защото актът е невалиден. Трудно може да се признае, че решение, с което се констатира невалидност, притежава едновременно относителна сила по отношение на съда, който е повдигнал въпроса, и абсолютна за всички останали.

На следващо място възниква въпросът как може национален съдия да се обърне отново към Съда на ЕО със запитване по повод акт, който той вече е обявил за невалиден с мотива, че подобна констатация не е лишила въпросния национален съдия от признатата му с чл. 177 (нов чл. 234) „компетентност“. Без съмнение това важи в случай на тълкувателно запитване, но не и при невалидност. Все пак Съдът на ЕО посочва, че е възможно националният съдия да счита, че има интерес от подобно действие, като този интерес е налице, когато става въпрос за мотивите, обхвата и евентуално за последиците от по-рано установената невалидност. Без да са ограничителни, някои от тези хипотези изглеждат доста изкуствено определени. Щом даден акт е обявен веднъж за невалиден, не е необходимо отново да се поставя въпросът за „мотивите“ или за „обхвата“. Що се отнася до последиците, имало е период, когато Съдът е считал, че именно националните власти трябва да ги извлекат според собствения си правопорядък. В дадения случай става въпрос за вътрешен акт за прилагане на признатия за невалиден общностен акт, но с оглед на решението, което националният съд следва да постанови по спор, с който той единствен е сезиран (30.10.1975, 23/75, *Rey Soda*, р. 1279, concl. H. Mayras). Това вече не е така. Отправяната за напред покана към националния съд трябва да бъде съобразена с юриспруденцията, изложена в предходното решение, за да не си навлича Съдът упреци, че отговаря на въпроси, които не са му били поставяни.

ХІІ. ИЗВЪНДОГОВОРНА ОТГОВОРНОСТ

49

ПРОИЗВОДСТВО ЗА ИЗВЪНДОГОВОРНА ОТГОВОРНОСТ – ДОПУСТИМОСТ – НЕЗАВИСИМ ХАРАКТЕР

26 февруари 1986 г.

Krohn & Co. Import-Export
срещу

Комисията на Европейските общности – дело 175/84

Rec., 1986, p. 753, concl. F. Mancini

...

Относно първото съображение за недопустимост на иска

16. Според Комисията искът за обезщетение за вреди, предвиден в чл. 178 (нов чл. 235) във връзка с чл. 215, ал. 2 (нов чл. 288, ал. 2) ДЕО, няма за цел да позволи на Съда да разглежда валидността на решенията, приети от националните органи в рамките на общата селскостопанска политика, нито да прави преценка на паричните последици, произтичащи за частните лица от подобни вътрешни решения (в този смисъл вж. решенията от 12.12.1979, *Firma Hans Otto Wagner GmbH*, 12/79, Rec. p. 3657, от 27.03.1980, *Sucrimex*, 133/79, Rec. p. 1299 и от 10.06.1982, *Ineteragra*, 217/81, Rec. p. 2233). Юриспруденцията в тази насока няма да бъде преразглеждана поради обстоятелството, че според приложимите в дадения случай разпоредби Комисията разполага с правото да дава указания на националните власти.

17. *Krohn* твърди, че в рамките на настоящото дело Комисията се е възползвала от предоставеното ѝ с чл. 7 от Регламент № 2029/82 право да дава указания на националните власти и следва да бъде разглеждана като истинския автор на решението, стоящо в основата на заявената вреда.

18. Тук е уместно да се припомни, че разпоредбите на чл. 178 (нов чл. 235) във връзка с чл. 215 (нов чл. 288) от Договора предоставят на Съда компетентност само да обезщетява вредите, причинени от институциите на Общността или от служителите им в изпълнение на техните функции, т. е. да обезщетява вредите, свързани с извъндоговорната отговорност на Общността. В замяна на това вредите, причинени от националните институции, имат отношение само към отговорността на тези институции и единствено националните правораздавателни органи са компетентни да се произнесат по обезщетението.

19. Когато, както е в дадения случай, решението е взето от национален орган в изпълнение на общностен регламент, с оглед обосноваването на ком-

петентността на Съда е уместно да се провери дали твърдяната в подкрепа на искането за обезщетение незаконосъобразност произтича от институцията на Общността, или е свързана с националния орган.

20. В подкрепа на искането си за обезщетение страната ищец се ограничава до това да се позове на незаконосъобразността на телексите, изпратени от Комисията до изпълнителния орган (BALM) на 23 ноември и 21 декември 1982 г.

21. От самата разпоредба на чл. 7, §1 на Регламент № 2029/82 произтича, че те предоставят на Комисията не просто правото да изрази становището си по повод решението, което следва да се приеме в рамките на вътрешното сътрудничество с националните органи, натоварени с прилагането на общностните разпоредби, а правото да им откаже удостоверения за внос в случай на неизпълнение на условията, предвидени в споразумението за сътрудничество.

22. Извлечения от преписката по делото, както и дебатите пред Съда разкриват, че с телексите си от 23 ноември и 21 декември 1982 г. Комисията действително е възнамерявала да се възползва от така предоставеното ѝ право и е дала указания при липса на задоволителен отговор на отправеното до Krohn искане за информация да откаже спорните удостоверения за внос.

23. От всичко казано дотук следва, че незаконосъобразността, на която се позовава страната ищец, за да обоснове правото си на обезщетение, следва да се припише на Комисията, а не на органа, който е бил длъжен да изпълни инструкциите ѝ. Съдът следователно е компетентен да признае заведеня от Krohn иск, като първото съображение за недопустимост се отхвърля.

Относно второто съображение за недопустимост на иска

24. Комисията счита, че в съответствие с jurisprudence на Съда иск за обезщетение по чл. 178 (нов чл. 235) във връзка с чл. 215 (нов чл. 288), ал. 2 от Договора може да бъде заведен само след като страната ищец е изчерпала възможностите, с които разполага пред националните правораздавателни органи за отмяна на решението, прието от вътрешния орган. В дадения случай Krohn е завел пред юрисдикция във Франкфурт на Майн (Verwaltungsgericht Frankfurt am Main) иск за отмяна на отказа на BALM и за издаването на спорните удостоверения за износ. Въпросната инстанция обаче още не се е произнесла по иска. Вътрешноправните средства следователно не са изчерпани.

25. Krohn твърди, че искът за обезщетение по чл. 215 (нов чл. 288), ал. 2 няма спомагателен характер по отношение на вътрешните средства за съдебна защита. Нещо повече, в рамките на настоящото дело иск за отмяна няма да спомогне за постигане на целта, а именно – отстраняване на вредата, причинена с отказа да се издадат удостоверенията за износ.

26. В съответствие с трайната практика на Съда искът за обезщетение по чл. 178 (нов чл. 235) във връзка с чл. 215 (нов чл. 288), ал. 2 от Договора е замислен като независимо средство с особено предназначение в рамките на системата от средства за съдебна защита, като условията за прилагането му зависят от целта му.

27. Искът за обезщетение трябва да се разглежда на фона на установената с Договора система за съдебна защита на частноправните субекти. В определени случаи допустимостта му може да зависи от изчерпването на вътрешноправните средства за отмяна на решението на вътрешния орган. На следващо място въпросните вътрешноправни средства трябва ефикасно да гаранти-

рат защитата на засегнатите частни лица, като осигурят обезщетение за твърдяната вреда.

28. Даденият случай не е такъв. Не може да се твърди, че отмяната на решението на изпълнителния орган и издаването след няколко години на исканите през 1982 г. удостоверения за внос би компенсирало вреда, която Krohn е понесъл тогава. Ако иска да получи обезщетение, ищецът трябва да заведе пред Съда на ЕО иск по чл. 178 (нов чл. 235) във връзка с чл. 215 (нов чл. 288), ал. 2 от Договора.

29. При тези условия допустимостта на настоящия иск не може да се обвърже с изчерпване на достъпните вътрешноправни средства срещу решението на изпълнителния орган. Второто съображение за недопустимост също се отхвърля.

Относно третото съображение за недопустимост на иска

30. Комисията констатира, че страната ищец не е отправила искане за отмяна по чл. 173 (нов чл. 230), ал. 2 от Договора на указанията ѝ до изпълнителния орган с телексите от 23 ноември и 21 декември 1982 г. Така въпросните индивидуални решения стават окончателни по отношение на Krohn. В съответствие с практиката на Съда (решение от 13.07.1963 г., Plaumann, 25/62, Rec. p. 197) иск за обезщетение не може да отмени правните последици на станало окончателно индивидуално решение.

31. Страната ищец твърди, че е била уведомена единствено за решението на изпълнителния орган. Според нея по нищо не може да се съди, че Комисията е приела решение, което действително я засяга пряко. Във всеки случай допустимостта на иска за обезщетение не може да зависи от предварителното завеждане на иск за отмяна на въпросното решение на Комисията.

32. Както се посочва по-горе, искът за обезщетение по чл. 178 (нов чл. 235) във връзка с чл. 215 (нов чл. 288), ал. 2 от Договора е замислен като независимо средство с особено предназначение. Той се отличава от иска за отмяна именно по това, че цели не отмяната на определена мярка, а обезщетяването на вредата, причинена от някоя от институциите. От това следва, че наличието на окончателно индивидуално решение не може да бъде пречка за допустимостта на подобен иск.

33. Съдебната практика, на която се позовава Комисията, засяга единствено изключението, при което искът за обезщетение цели изплащането на сума, чиято стойност съответства точно на стойността на митата, платени от ищеца в изпълнение на индивидуално решение. Така искът за обезщетение всъщност цели отмяната на въпросното индивидуално решение. При всички положения обаче тази хипотеза няма отношение към настоящия случай.

34. Оттук следва, че и третото съображение за недопустимост трябва да бъде отхвърлено.

35. Искът е допустим и може да се премине към гледане на делото по същество.

КОМЕНТАР:

Това съдебно решение, постановено вследствие на прилагането на чл. 92, §2 от Процесуалния правилник на Съда, който съгласно тази разпоредба има право във всеки един момент служебно да преценява съоб-

раженията за недопустимост, дължи своята известност на факта, че отхвърля трите съображения, на които се позовава Комисията, като **очертава основните аспекти на принципа за самостоятелност на иска за обезщетение.**

Този принцип е потвърден още с най-ранната съдебна практика във връзка с чл. 40 ДЕОВС. Това става за пръв път с решение на Съда от 14 юли 1961 г. (9/60, *Vloeberghs*, р. 391, concl. K. Roemer). Въпросното решение урежда въпроса, като отхвърля доводите за това, че допустимостта на иска за обезщетение зависи от предварителното установяване на незаконосъобразността на акта, причиняващ вредата.

Развитието на интеграционния процес обаче, както и фактът, че приложението на правото на Общността предполага все по-висока степен на намеса от страна на националните власти, преформулират разглеждания въпрос за самостоятелността във връзка не само със съотношението между исковете, които могат да се заведат пред Съда на ЕО, но така също между тях и тези, които лицата биха могли да заведат пред собствените си правораздавателни органи срещу актовете на националните власти.

Настоящото решение добре илюстрира различните аспекти на проблема, на които всъщност съответства всяко от отхвърлените съображения за недопустимост.

1. Принципът за самостоятелност по отношение на исковете за отмяна и тези за противоправно бездействие

Това е най-старият аспект. В основата му стои аргументът, според който, ако претендираната вреда произтича от предполагаема незаконосъобразност, последната трябва предварително да е установена по съдебен ред, за да бъде допустим искът, целящ получаването на обезщетение за вредата, която въпросната незаконосъобразност би причинила. Според ответниците институции тази концепция цели да предотврати посредством заобикалянето на иска за извъндоговорна отговорност възможността лицата да стигнат до същия резултат, до който ограничителната уредба на исковете им за отмяна или за бездействие не им позволява да постигнат. По такъв начин, ако искът за отговорност се основава на незаконосъобразни действия на институциите, той би бил допустим само ако е допустим искът за законосъобразност.

Без вниманието да се съсредоточава върху очевидно неблагоприятните за ищците последици от подобни разсъждения, достатъчно е да се отбележи, че Съдът лесно ги отхвърля с мотиви (отчасти специфични поне що се отнася до режима според ДЕОВС – 14.07.1961, 9/60, *Vloeberghs*, горещитирано), които придобиват принципно значение. Както във връзка с чл. 40 ДЕОВС, така и по отношение на чл. 215 (нов чл. 288), ал. 2 ДЕО Съдът постановява, **че искът за обезщетение е замислен като независимо средство за защита с особено предназначение** в рамките на системата от средства

за съдебна защита, като условията за прилагането му зависят от специфичната му цел (28.04.1971, 4/69, *Lütticke*, р. 325, concl. A. Dutheillet de Lamothe).

От това произтичат няколко последици. Най-напред, че „би било в разрез с автономността на иска, както и с ефективността на общата система от установени с Договора правни способности, да се разглежда като причина за недопустимост фактът, че упражняването на правото на иск за обезщетение при определени обстоятелства може да доведе до резултат, съпоставим с този при иска за бездействие“ (*idem*). По-нататък, че искът за обезщетение „се отличава от иска за отмяна по това, че цели не отмяната на определена мярка, а обезщетяването на вредата, причинена от някоя от институциите в изпълнение на нейните функции“ (2.12.1971, 5/71, *Zuckerfabrik Schöppenstedt*, р. 975, concl. K. Roemer). И накрая в по-общ план, че „щом като ищецът е правоспособен да заведе иск, последният е заведен в определения за това срок и Съдът е компетентен евентуално да го удовлетвори, искът е допустим, независимо от значението или дори уместността на аргументите, които използва“ (13.06.1972, 9/71, *Cie d'approvisionnement*, р. 391, concl. A. Dutheillet de Lamothe).

Отхвърляйки третото съображение за недопустимост, настоящото решение потвърждава трайния характер именно на тази доктрина. Съдът стига до заключението, че „наличието на окончателно индивидуално решение не може да бъде пречка за допустимостта на иска“, и уточнява, че юриспруденцията, на която се позовава Комисията (13.07.1963, 25/62, *Plaumann*, р. 197, concl. K. Roemer), ограничава недопустимостта на иска за обезщетение до хипотезата, в която той цели изплащането на сума, чиято стойност съответства точно на стойността на митата, платени от ищеца в изпълнение на разглежданото индивидуално решение. Така искът за обезщетение всъщност цели отмяната на правните последици от това решение.

След като принципът бива признат, юриспруденцията прави различни уточнения във връзка с правилата относно иска за обезщетение.

Това важи за:

– давностния срок на иска, който започва да тече от момента на обединяване на всички условия, от които зависи задължението за обезщетение и по-специално – от момента на конкретизирането на вредата, която следва да бъде обезщетена (27.01.1982, 256/81, *Birra Wührer*, р. 85, concl. F. Capotorti).

– случая, при който претърпелият вредата (без иначе да е длъжен да го прави) е сезирал с жалба администрацията на Общността, като подразбиращото се или изрично отхвърляне на въпросната жалба не налага на засегнатия да заведе отделен иск за отмяна (13.06.1972, 9/71, *Cie d'approvisionnement*, горещитирано).

– допустимостта на иск, който цели единствено да установи отговорността на Общността за възможни и предвидими вреди, дори на този етап вредата да не може да бъде изчислена с точност (2.06.1976, 56/74, *K. Kampffmeyer*, р. 711, concl. G. Reischl – пост. практика: 14.01.1987, 281/84, *Zuckerfabrik Bedburg*, р. 49, concl. G. Slynn).

2. Компетентните национални органи

Решението Haegeman (25.10.1972, 96/71, р. 1005, concl. H. Mayras) поставя началото на ново течение в юриспруденцията. Съдът отхвърля като недопустим иск за обезщетение на извънредна вреда, която ищецът твърди, че е понесъл вследствие събирането на такса, която счита за незаконна. Със същото решение Съдът постановява, че въпросната такса като част от собствените източници, нейният спорен характер и особено исканията за изплащане са от компетентността на националните правораздавателни органи.

Този курс бива потвърден, когато Съдът отново обявява за невалиден иск за обезщетение срещу Общността, целящ получаването на суми, които националните власти са отказали да изплатят на ищеца. „Отказът на институцията на Общността да изплати дълг, който държава членка евентуално дължи по силата на Общностното право, не влиза в сферата на извъндоговорната отговорност на Общността“, тъй като компетентните национални правораздавателни органи трябва да се произнесат относно законосъобразността на разглежданите общностни актове според процедурните изисквания на вътрешното право и след евентуално прилагане на чл. 177 (нов чл. 234) ДЕО (26.11.1975, 99/74, *Gds moulins des Antilles*, р. 1351, concl. A. Trabucchi – вж. също 27.10.1976, 46/75, *I. B. C.*, р. 65, concl. J. P. Warner – 17.03.1976, 67/75, *Lesieur Cotelle*, р. 391, concl. J. P. Warner).

Тази юриспруденция продължава да поражда сериозни затруднения, най-малкото сред които не е това, че ищците са принудени да заобикалят процедурата, поставяйки в опасност своите права, когато предмет на разглеждане е незаконосъобразността на акт на институцията по повод суми, които, въпреки че са събрани или отказани от националните власти, спадат към финансите на Общността.

Въпросната практика съществува съвместно с други решения, приемащи иска за допустим с мотива, че „би било в разрез с доброто администриране на правосъдието и с изискването за стегнатост на производството ищецът да бъде принуждаван да прибегва към вътрешноправни средства за защита и така да чака по-продължително време за окончателно произнасяне по неговото искане“ (24.10.1973, 43/72, *Merkur*, р. 1055, concl. H. Mayras).

В действителност двете течения в съдебната практика не си противоречат, тъй като съответстват на искове с различна крайна цел – изплащане на определена сума – в единия случай, и обезщетяване на вреда – в другия (15.12.1977, 126/76, *Dietz*, р. 2431, concl. J. P. Warner). Разграничението е ясно прокарано в мотивите на едно последващо решение, с което се отхвърля възражение за недопустимост, основано на факта, че за да получи исканите суми, ищецът е трябвало да упражни правото си на иск пред националните правораздавателни органи с мотива, че заключенията са свързани не с искане за изплащане на дължими суми, а с искане за обезщетяване на вреда, произтичаща от вече констатирана незаконосъобразност (4.10.1979, 64/76, *Dumortier*, р. 3091, concl. F. Capotorti).

По този повод Съдът отбелязва, че националният съд не може да даде ход на дело за обезщетение. След тази забележка юриспруденцията трябва да последва друг ход на развитие по две направления.

От една страна, Съдът потвърждава правилото, че когато националните власти следва да приложат норма на Общностното право, ищецът трябва да се обърне към националния съд, на който се пада задачата да се допита до Съда на ЕО за валидността на приложимата общностна норма. Съдът обаче добавя: „все пак съществуването на този иск, стига да води до обезщетяване на твърдяната вреда, може само да осигури ефикасната защита на частноправните субекти“. Ако това не е така, недопустимостта на иска за отговорност, заведен пред Съда, повече не може да бъде противопоставяна (12.04.1984, 281/82, *Unifrex*, р. 1969, concl. F. Mancini).

От друга страна, при наличието на хипотези, в които разглежданото решение е това на националните власти, но се твърди, че те са действали в зависимост от заетата от Общността позиция, което намесва и нейната отговорност, Съдът обявява иска за недопустим с мотива, че вътрешното сътрудничество между Комисията и националните органи, натоварени с прилагането на общностните разпоредби, като общо правило не може да засяга отговорността на Общността (27.03.1980, 133/79, *Sucrimes*, р. 1299, concl. G. Reischl – 10.06.1982, 217/81, *Interagra*, р. 2233, concl. p. VerLoren van Themaat).

Отхвърляйки първите две съображения за недопустимост, настоящото решение дава нови указания.

Най-напред Съдът напомня, че **вредите, причинени от националните институции, ангажират само собствената им отговорност и че националните правораздавателни органи са единствено компетентните да отсъдят обезщетение** (3.12.1992, C-97/91, *Oleificio Borelli*, I, р. 6313, concl. M. Darmon). Вътрешното сътрудничество между споменатите институции и Общността по принцип не ангажира отговорността на последната (8.03.1991 (Ord.), C-66/91, *Meats*, I, р. 1143).

Въпросът стои по различен начин само ако решението на националния орган е прието в изпълнение на общностни разпоредби след задължителни инструкции от страна на Общността при условие, разбира се, че въпросният общностен акт поражда правни последици (13.06.1991 (Ord.), C-50/90, *Sunzast*, I, р. 2917 – 4.10.1991 (Ord.), C-117/91, *Bosman*, I, р. 4837). Не така стоят нещата, когато националният орган след решение за проверка на сметките по Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието решава по собствена инициатива и в изпълнение на общото задължение, произтичащо от Регламент № 729/70, да пристъпи към връщането на неправилно предоставена помощ (7.07.1987, 89/86, *Etoile commerciale*, р. 3005, concl. J. L. Da Cruz Vilaca).

Отхвърлянето от Съда на ЕО на иск за извъндоговорна отговорност срещу Общността не е пречка за завеждането на иски срещу националните власти, прилагащи Общностното право, но обосноваващи се с други причини (27.09.1988, 106/87, *Astéris*, р. 5515, concl. G. Slynn).

Що се отнася до изчерпването на вътрешноправните средства, Съдът потвърждава принципа в това отношение, но напомня, че за да се докаже пред него недопустимостта на иска за обезщетение, трябва „вътрешноправните средства ефикасно да гарантират защитата на частните лица, като осигурят обезщетение за твърдяната вреда“ (отхвърляне на третото съображение за недопустимост). Не така стои въпросът в случая на отказ, противопоставен от националните власти при изпълнение на общностна разпоредба на искане за разрешение за износ (29.09.1987, 81/86, *De Boer Buizen*, р. 3677, concl. F. Mancini).

50
ОТГОВОРНОСТ НА ОБЩНОСТТА –
ЧЛ. 215 (НОВ ЧЛ. 288), АЛ. 2 ДЕО – УСЛОВИЯ,
ИКОНОМИЧЕСКА ПОЛИТИКА

2 декември 1971 г.

Zuckerfabrik Schöppenstedt
срещу
Съвета на Европейските общности – дело 5/71

Rec., 1971, p. 975, concl. K. Roemer

...

Имайки предвид,

че предприятието „Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt“ завежда иск пред Съда, внесен в канцеларията на 13.02.1971 г. на основание чл. 215 (нов чл. 288), ал. 2 ДЕО, срещу Съвета за обезщетение на вредата, която Регламент № 769/68 от 18.06.1968 г. (Официален вестник на ЕО, 1968 г., серия L, бр. 143) е причинил, постановявайки необходимите мерки за компенсирането на разликата между националните и действителните цени на захарта, считано от 1.07.1968 г.;

че страната ищец иска от Съвета главно обезщетение в размер на 38 852,78 и.с. или 155 411.13 DM, съответстващо на понесената загуба в сравнение с предишната цена на нерафинираната захар в Германия;

че в противен случай ищецът иска да бъде обезщетен по друг начин;

По допустимостта

Имайки предвид,

че Съветът оспорва допустимостта на иска, като изтъква най-напред, че той всъщност цели не обезщетение на вреда по негова вина, а избягването на последиците, произтичащи от атакувания акт;

че да се признае допустимостта на иска означава да се засегне системата, установена с Договора, и по-специално чл. 173 (нов чл. 230), ал. 2, според който частни лица нямат право да завеждат искове за отмяна на регламенти.

Имайки предвид,

че искът за обезщетение по чл. 178 (нов чл. 235) във връзка с чл. 215 (нов чл. 288), ал. 2 от Договора е замислен като самостоятелно правно средство с особено предназначение в рамките на системата от средства за съдебна защита, като условията за прилагането му зависят от специфичната му цел;

че той се отличава от иска за отмяна по това, че цели не отмяната на определена мярка, а обезщетяването на вредата, причинена от някоя от институциите в изпълнение на нейните функции.

Имайки предвид,

че Съветът се позовава и на недопустимостта на основните заключения, доколкото те предполагат заместването на спорната уредба с нова, съобра-

зена с критериите, посочени от ищеца, а Съдът няма правото да разпорежи подобна замяна.

Имайки предвид,

че основните заключения целят единствено отпускането на сума за обезщетяване на вреди и загуби и следователно – престация, предназначена да поражда последици само по отношение на ищеца;

че следователно това основание трябва да бъде отхвърлено.

Имайки предвид,

че на следващо място ответникът изтъква, че доколкото ще трябва да се произнесе по искане за обезщетение, Съдът, за да прецени размера на вредите, ще трябва да посочи критериите, по които е трябвало да бъде направена компенсацията в материята на цените, и по такъв начин ще накърни свободата на преценка на Съвета при приемането на нормативните актове.

Имайки предвид,

че определянето на приложимите критерии за изчисляване на спорната компенсация не се отнася до допустимостта на иска, а до същността на спора.

Имайки предвид накрая,

че ответникът отхвърля допустимостта на вторичния иск заради неясния му предмет и пълната липса на основания;

че иск, който цели каквото и да е обезщетение, не е достатъчно определен и следователно трябва да бъде отхвърлен като недопустим.

Имайки предвид,

че така искът е допустим, но само в основните си заключения.

По същество

Имайки предвид,

че в дадения случай извъндоговорната отговорност на Общността предполага поне противоположен характер на акта, за който се твърди, че причинява вредата;

че когато става въпрос за нормативен акт, който допуска избор на икономическа политика, отговорността на Общността за вредата, която частноправните субекти биха понесли вследствие на въпросния акт, като се държи сметка за разпоредбите на чл. 215 (нов чл. 288), ал. 2 от Договора, може да се приложи само при наличие на достатъчно определено нарушение на по-високостояща правна разпоредба, защитаваща частните лица;

че следователно анализът на Съда по настоящия спор трябва да започне с въпроса за наличието на подобно нарушение.

Имайки предвид,

че приет по силата на чл. 37, §1 от Регламент № 1009/67, който натоварва Съвета със задачата да приема разпоредбите относно необходимите мерки за компенсирането на разликата между националните и действителните цени, считано от 1 юли 1968 г., Регламент № 769/68 оправомощава държавите членки, в които цената на бялата захар е по-висока от указаната, да компенсират количествата бяла и нерафинирана захар, намиращи се на 1 юли 1968 г. в 0,00 часа в свободно обръщение на тяхна територия;

че ищецът се позовава на това, че за държавите членки с ниски цени, стига предишните да са били по-ниски от действителната цена на намеса, валид-

на от 1 юли 1968 г., въпросният Регламент предвижда изплащането на задължение относно наличностите захар, за да се твърди, че приемайки различни критерии за компенсирането на производителите на захар в държава членка с високи цени, Регламентът нарушава разпоредбата на чл. 40, § 3, посл. алинея, според която общата ценова политика се основава на общи критерии и единни методи за изчисление.

Имайки предвид,

че посочената разлика не представлява дискриминация, тъй като произтича от новата система за обща организация на пазара на захарта, която не се ограничава с една-единствена определена цена, а допуска по-висока и по-ниска цена и установява рамки на вътрешната цена, въз основа на които се определя нивото на действителните цени в съответствие с развитието на пазара;

че следователно не може да се оспорва обосноваването на една преходна уредба, която налага изплащането на задължения само когато предишните цени са все още по-ниски от новите и допуска компенсация само в обратния случай, като се държи сметка за това, че пазарните механизми действат, когато предишните цени са в установените рамки.

Имайки предвид,

че с оглед особеностите на режима, въведен от 1 юли 1968 г., и приемайки Регламент № 769/68, Съветът е изпълнил изискванията на чл. 37 от Регламент № 1009/67.

Имайки предвид,

че трябва да се отхвърли и твърдението на ищеца, че Регламент № 769/68 нарушава разпоредбите на чл. 40 (нов чл. 34) от Договора поради това, че методът за изчисление на обезщетенията и компенсаторните задължения относно наличностите нерафинирана захар произтича от този за бялата захар, което според нея може да причини неравенства по отношение на производителите на нерафинирана захар;

че ако, позовавайки се на хипотетични случаи, ищецът потвърждава, че избраните методи за изчисление не водят непременно до едни и същи резултати за производителите на нерафинирана захар, той не установява, че случаят е такъв към 1 юли 1968 г.

Имайки предвид,

че искът за отговорност следователно не изпълнява горепосоченото предварително условие и трябва да бъде отхвърлен...

КОМЕНТАР:

Това решение слага началото на нова ориентация на съдебната практика относно приложението на чл. 215 (нов чл. 288), ал. 2 ДЕО (чл. 188, ал. 2 от ДЕОАЕ). То тълкува посочената разпоредба посредством формулировки, до които насетне непрекъснато ще се прибегва.

Текстът гласи:

„В материята на извъндоговорната отговорност Общността в съответствие с основните правни принципи, които са общи за държавите членки, трябва да обезщети вредите, причинени от нейните институции или от нейните служители в изпълнение на техните функции.“

Обикновеният прочит на този текст позволява да се види по какво режимът се отличава от този, предвиден в чл. 40 ДЕОВС. Все пак първоначално юриспруденцията не се ангажира по посока на това различие. Настоящото решение прокарва разграничение във връзка с пораждащия вредата факт, за да придаде особеност на хипотезата, при която въпросният факт би бил „нормативен акт, който допуска избор на икономическа политика“. Налице е общо тълкуване на чл. 215 (нов чл. 288), ал. 2 ДЕО. Посочената хипотеза, очевидно специфична, всъщност е ако не единствената, то поне най-често срещаната.

1. Извъндоговорна отговорност на Общността според чл. 215 (нов чл. 288), ал. 2 ДЕО (чл. 188, ал. 2 ДЕОАЕ)

Чл. 215 (нов чл. 288), ал. 2 приканва Съда да се съобрази с основните правни принципи, които са общи за държавите членки, т.е. да разработи оригинална практика, ръководейки се от тези принципи.

Очевидно става въпрос за принципи, регламентиращи не извъндоговорната отговорност изобщо, а отговорността на публичната власт (concl. K. Roemer dans 15.07.1963, 25/62, *Plaumann*, р. 196); не изобщо за правните системи на тези държави, а за основните принципи, на които те се базират (concl. J. Gand dans 14.07.1967, 5/66, *Kampffmeyer et al.*, р. 317).

Това означава също така, че **вината** за разлика от режима по ДЕОВС, **вече не е единственото условие за отговорността**, като правните системи на държавите членки, поне по това време, познават административна отговорност без вина. Все пак не такова е първоначалното тълкуване, дадено от юриспруденцията. Както в решението *Plaumann*, така и в решението *Kampffmeyer*, Съдът не излиза извън рамките на вината, даже на „неправомерното действие по служба“, като непозволеното поведение представлява необходимо, ако не и достатъчно условие да се степенува вината съобразно осъществените компетенции – нещо, което съответства на определени национални режими.

Едновременно с потвърждаването на самостоятелния характер на иска за обезщетение (вж. реш. № 49) Съдът трябва да определи посредством обща формулировка същинските условия, на които да се подчинява отговорността на Общността. Той посочва, че отговорността предполага обединяването на съвкупността от условия относно претендираната незаконосъобразност на действията на институциите, на действителното наличие на вреда и наличието на причинно-следствена връзка между тях. Тази формула непрекъснато се припомня (15.01.1987, 253/84, *GAEC de la Ségaude*, р. 123, concl. G. Slynn – 27.03.1990, C-308/87, *Grifoni*, I, р. 1204, concl. G. Tesouro – 7.05.1992, C-258/90, *Pesquierias De Bermeo*, I, р. 2901, concl. C. Gulmann).

Трябва да се отбележи, че не само действията на институциите ангажират отговорността на Общността. Съдът постановява, че би противоречало на замисъла на Договорите, ако Общността може да избегне последиците от действията на даден, учреден с Договора, общностен орган, ко-

гото е упълномощила да действа от нейно име и за нейна сметка. Съдът следователно приема да гледа дело за обезщетение по иск срещу Европейската инвестиционна банка (2.06.1992, C-370/89, *S.G.E.E.M.*, I, p. 6212, concl. C. Gulmann).

Освен класическите изисквания за наличие на вреда и на причинно-следствена връзка, които се преценяват в зависимост от конкретния случай, отговорността се обуславя и от незаконосъобразността на вредоносното действие (27.01.1982, 256/80, *Birra Wührer*, p. 85, concl. F. Capotorti – 29.09.1982, 26/81, *Oleifici Mediterranei*, p. 3057, concl. F. Capotorti – 25.09.1985, 71/84, *Surcouf*, p. 2925, concl. C. O. Lenz). Не е необходимо тази незаконосъобразност да е предварително установена, стига само непозволеното поведение, без да е формално незаконосъобразно, да представлява нарушение на разпоредба, предназначена да защитава частноправните субекти (4.02.1975, 169/73, *Cie Continentale France*, p. 117, concl. A. Trabucchi), или да накърнява субективните им права (7.11.1985, 53/84, *Adams*, p. 3595, concl. F. Mancini).

2. Нормативни актове като резултат на свободен избор на икономическа политика

Условието за незаконосъобразност на действията се оказва трудно за установяване дори Съдът да вземе под внимание поведението на претърпелия вредата. Именно на тази мисъл навеждат аргументите на Съвета, на които той се позовава в настоящото решение и които повдигат въпроса за свободата му на преценка при приемане на нормативни актове.

Оттук, като се запазва елементът за незаконния характер на акта, за който се твърди, че причинява вредата, се установява формулата, че „когато става въпрос за нормативен акт, произтичащ от свободен избор на икономическа политика, извъндоговорната отговорност на Общността за вредата, която частноправните субекти биха понесли вследствие на въпросния акт, като се държи сметка за разпоредбите на чл. 215 (нов чл. 288), ал. 2 от Договора, може да се приложи **само при наличие на достатъчно определено нарушение на по-високостояща правна норма, защитаваща частните лица**“.

В действителност тази формулировка не променя съществено вече установените правила. Тя е само приложение на хипотезата, която, макар да се счита за особена, на практика е най-често срещаната. По такъв начин отговорността на Общността се центрира в икономическата област (юриспруденцията според ДЕОВС я изключва), но като нормотворческа дейност, която се подчинява на строги правила. От примерите, които юриспруденцията дава, става ясно, че именно това произтича от формулировката „достатъчно определено нарушение на по-висша правна разпоредба, защитаваща частните лица“.

А. Какво трябва да се разбира под по-висша правна разпоредба, защитаваща частните лица? Като такива трябва да бъдат признати основните правни принципи с подобно предназначение.

Практиката включва в тази категория: **принципа за забрана на обратното действие** (15.05.1975, 71/74, *Nederlandse Vereniging voor Fruit*, р. 563, concl. J. p. Warner); **принципа за зачитане на придобитите права** (10.12.1975, 95/74, *Union coop. Céréals*, р. 1615, concl. A. Trabucchi); **принципа на защита на правната сигурност** (8.06.1977, 97/76, *Merkur*, р. 1063, concl. H. Mayras – 19.05.1992, C-104/89, *Mulder*, I, р. 3061, concl. W. van Gerven), доколкото наистина става въпрос за интересите на частни лица (17.03.1976, 67/75, *Lesieur Cotelle*, р. 391, concl. J. p. Warner) и под резерва за удовлетворяването на по-висш обществен интерес (14.05.1975, 74/74, *CNTA*, р. 533, concl. A. Trabucchi); **принципа на пропорционалността** (13.11.1973, 63/72, *Werhahn Hansamühle*, р. 1299, concl. K. Roemer).

Както и в настоящото решение, най-често се претендира за нарушаване на принципа за забрана на дискриминацията, който присъства в Договора и е специално закрепен по отношение на селското стопанство (13.06.1972, 9/71, *Cie d'approvisionnement*, р. 391, concl. A. Dutheillet de Lamothé – H. Mayras – пост. практика: 14.01.1987, 281/84, *Zuckerfabrik Bedburg*, р. 84, concl. G. Slynn).

Трябва да се признае, че формулата покрива една съвкупност от основни принципи и правила, които си приличат по това, че засягат субективни права и са от съществено значение за системата на Общността. Не такъв е случаят с правилата за разпределение на компетенциите между институциите. Посочените правила имат за цел осигуряването на институционалния баланс, а не защитата на частноправните субекти, като нарушаването на правата им с нормативен акт, обявен за невалиден, не може да породни отговорност за Общността (13.03.1992, C-282/90, *Vreugdenhil*, I, р. 1937, concl. M. Darmon).

Б. Наред с това нарушаването на тези норми трябва да бъде „достатъчно определено“. Въпреки че не предлага обективни критерии във връзка с това изискване (определянето е оставено на независимата преценка на съдията), юриспруденцията дава три групи указания.

а) Първите се отнасят до естеството на правомощията, осъществявани от общностната власт. По този повод Съдът посочва, че „в нормативния контекст, характеризиращ се с упражняването на широка свобода на преценка, необходима за прилагането на общата селскостопанска политика, отговорността на Общността се поражда само ако въпросната институция очевидно и тежко е превишила пределите на своята компетентност“ (25.05.1978, 83/76, *Bayerische H. N. L.*, р. 1209, concl. F. Capotorti – 4.10.1979, 64/76, *Dumortier*, р. 3091, concl. F. Capotorti – 15.09.1982, 106/81, *Kind*, р. 2885, concl. F. Capotorti – пост. практика.: 19.05. 1992, C-104/89, *Mulder*, горещитирано).

Формулировката си остава твърде обща, без да може да бъде конкретизирана по-нататък. Все пак Съдът признава наличието на по-висш обществен интерес (14.05.1975, *CNTA*, горещитирано) като възможност за ос-

вобождаване от отговорност, но в същото време припомня, че действия на институциите, „граничещи със самовластие“, предизвикват носенето на отговорност (5.12.1979, 116/77, *Amylum et Tunnel*, р. 3497, concl. G. Reischl).

б) Втората група указания засяга твърдения вредоносен акт. Съдът уточнява най-напред, че „констатацията, че даден нормативен акт е невалиден, сама по себе си не е достатъчна, за да ангажира отговорността на Общността“ (25.05.1978, 83/76, *Bayerische H. N. L.*, горещитирано). Има се предвид, че непозволеното поведение е необходимо, но не и достатъчно условие. Оказва се, че при липса на достатъчно определено нарушение на по-високостояща правна разпоредба, защитаваща частните лица и когато институциите не са превишили явно границите на компетентността си, незаконосъобразността на директива за координиране на законодателствата сама по себе си не е достатъчна, за да породи отговорност (18.04.1991, C-63/89, *Assurances du crédit*, I, р. 1799, concl. G. Tesaurо).

Като се позовава на принципите, които в рамките на правните системи на държавите членки регламентират отговорността на официалните власти за причинените от съответните нормативни актове вреди (4.10.1979, 64/76, *Dumortier*, горещитирано), Съдът закрепва изискванията за това – специалния характер на мярката, засягаща ограничена и ясно определена група, и специалния характер на вредата, надхвърляща за всички субекти границите на икономическия риск, с който се свързват дейностите в разглежданата сфера. От друга страна, трябва да се има предвид, че „в областите, свързани с икономическата политика на Общността, от частноправния субект може да се изиска да понесе в разумни граници и без право да търси обезщетение от обществените фондове определени, вредоносни за икономическите му интереси, последици, произтичащи от нормативен акт, дори последният да е бил признат за невалиден“ (25.05.1978, 83/76, *Bayerische H. N. L.*, горещитирано). Оттук произтича отказът за обезщетяване на вреда, която не надхвърля рисковете, с които се свързват дейностите в разглежданата област (6.12.1984, 59/83, *Biovillac*, р. 4057, concl. G. Slynn).

в) От това последно решение произтича една трета група указания. Страната ищец твърди, че съществуването на невиновна отговорност е част от основните принципи, които са общи за държавите членки. След като отбелязва, че подобна отговорност предполага, че даден частноправен субект понася в името на общия интерес задължение, каквото по принцип няма, Съдът отхвърля тази отговорност с мотива, че в дадения случай твърдяната вреда е резултат от обикновен риск, който всеки един предприемач е готов да поеме при тръжна процедура (вж. също 24.06.1986, 267/82, *Développement S. A.*, р. 1907, concl. F. Mancini).

Втора част

5 решения на Съда на ЕО

Подготвени и преведени от
Христо Христов

51

НЕПРИЛАГАНЕ ОТ НАЦИОНАЛНИЯ СЪД
НА ЗАКОН, ПРОТИВОРЕЧАЩ
НА ОБЩНОСТНОТО ПРАВО

9 март 1978 г.

Държавна финансова администрация
срещу
“Simmenthal” АД – Дело 106/77

Запитване по преюдициален въпрос на Районния съд –
Суза, Италия

Предмет на спора

Преюдициално заключение относно тълкуването на чл. 189 от Договора за създаване на Европейската общност и в частност относно последиците от пряката приложимост на Общностното право в случай на конфликт с противоречащи му националноправни норми.

Мотиви на решението

1. Имайки предвид, че чрез определение от 28 юли 1977 г., получено в Съда на 29 август, Районният съд на Суза е отправил два преюдициални въпроса въз основа на чл. 177 от ДЕО относно принципа на пряката приложимост на Общностното право, така както той е уреден в чл. 189 от Договора, с оглед на това да бъдат определени последиците от този принцип при наличие на противоречие между норма на Общностното право и приета по-късно норма на националното право;

...

5. Като се имат предвид аргументите, развити от страните по време на съдебната процедура, възникнала вследствие на това противоречие, Районният съд счита, че е изправен пред несъответствие на общностни правни норми и приет по-късно национален закон, по-точно закон № 1239/70.

6. Като припомня, че за решаването на подобен въпрос според новата практика на италианския Конституционен съд (дела 232/75 и 205/75, определение 206/76) се изисква въпросът за конституционно-съобразността на съответния закон да бъде препратен към самия Конституционен съд по реда на чл. 11 от Конституцията.

7. Районният съд, предвид, от една страна, утвърдената практика на Съда на Европейските общности относно прилагането на Общностното право в правния ред на държавите членки и от друга страна, неудобствата,

които могат да произтекат, ако Съдът, вместо да определи въз основа на своята собствена власт като неприложим един национален закон, който пречатства пълния ефект на Общностното право, би повдигнал въпрос относно конституционносъобразността на закона, се обръща към Съда на Европейските общности, като поставя следните два въпроса:

А. Като се има предвид, че според чл. 189 от ДЕО и постоянната практика на Съда на Европейските общности пряко приложимите общностни разпоредби трябва да разгърнат своя пълен полезен ефект в правния ред на държавите членки и да бъдат еднообразно прилагани в тях за сметка на която и да е вътрешноправна норма или практика с оглед на това да бъдат гарантирани субективните права, уредени в правната сфера на частните лица, следва ли от това, че тези норми имат такова действие, че приети по-късно национални правни норми, противоречащи на общностните правни норми, следва да бъдат считани за неприложими, без да е необходимо да се изчака тяхната отмяна от националния законодател или от други конституционно уредени органи (декларация за противоконституционност), като при втората хипотеза, до момента на постановяване на противоконституционността, националният закон продължава да се прилага, общностните норми не могат да породят пълноценно действие, пълното им, цялостно и еднообразно прилагане не е гарантирано, също както не са защитени и субективните права, породени от тях за частните лица?

...

По същество

13. Като се има предвид, че първият въпрос е насочен по същество към прецизирането на последиците от пряката приложимост на една норма на Общностното право в случай на противоречие с приета по-късно норма на законодателството на една държава членка.

14. Като се има предвид, че в този контекст пряката приложимост означава, че нормите на Общностното право трябва да разгърнат своето пълно действие по идентичен начин във всички държави членки от момента на тяхното влизане в сила и през целия период, докато са в действие.

15. Като се има предвид, че тези норми са непосредствен източник на права и задължения за всички, за които се отнасят, независимо дали става въпрос за държави членки или частни лица, които са страни по правоотношения на Общностното право;

16. Това действие се отнася също до всеки съд, който, сезиран в рамките на своята компетентност, като орган на една държава членка има задачата да защитава правата, уредени за частните лица от Общностното право.

17. Още повече, че според принципа на върховенството на Общностното право разпоредбите на договорите и другите актове на институциите, които са пряко приложими, имат за ефект в отношението си с вътрешното право на държавите членки не само това, че правят не-

приложима чрез самото си влизане в сила всяка съществуваща разпоредба на националното законодателство, която им противоречи, но също и това, че тези норми и актове са неразделна част от правния ред, приложим на територията на всяка държава членка, която се ползва с примат в йерархията на правните норми, и те не позволяват да бъдат действително приети нови национални нормативни актове, които влизат в противоречие с нормите на Общностното право.

18. Като се има предвид, че да се признае каквото и да е юридическо действие на национални правни актове, които погават сферата на законодателна власт на Общността, т.е. които са несъвместими с разпоредби на Общностното право, би означавало да бъде отречен реалният характер на задълженията, поети безусловно и необратимо от държавите членки и по този начин да бъдат поставени под въпрос самите основи на Общността.

19. Същото разбиране следва да бъде изведено и от логиката на чл. 177 от Договора, според формулировката на който всеки национален съд има възможността да се обърне към Съда, всеки път, когато счита, че едно решение по преюдициален въпрос относно тълкуването или действителността на общностна правна норма е необходимо, за да постанови своето решение.

20. Като се има предвид, че полезният ефект на тази разпоредба би бил ограничен, ако националният съд няма възможността да даде незабавно на Общностното право приложение, съответстващо на решението или практиката на Съда.

21. Въз основа на всичко изтъкнато дотук, следва да се заключи, че всеки национален съд, сезиран в рамките на своята компетентност, има задължението да прилага цялостно Общностното право и да защитава правата, които то поражда за частните лица, като остави неприложима всяка национална правна норма, която му противоречи, независимо дали тя е приета преди или след влизане в сила на общностната правна норма.

22. Вследствие на това би била несъвместима с изискванията, присъщи на същността на Общностното право, всяка норма на един национален правен ред или всяка законодателна, административна или съдебна практика, която има за последица да ограничи ефективността на Общностното право, като не остави на компетентния да прилага това право съд властта да направи всичко, което е необходимо, за да отстрани националните разпоредби, създаващи пречки пред пълноценното прилагане на общностните норми.

23. Такъв би бил случаят, ако в хипотезата на противоречие между разпоредба на Общностното право и приет по-късно национален закон, решението на този конфликт би било запазено за национален орган, различен от Съда, призван да осигури прилагането на Общностното

право, разполагащ със самостоятелно право на преценка, дори пречката да има временен характер.

24. Следователно на първия въпрос следва да бъде даден отговор, че националният съд, натоварен да прилага в рамките на своята компетентност разпоредбите на Общностното право, има задължението да осигури пълното действие на тези норми, като отстрани в случаи на необходимост, по силата на своята собствена власт, всяка противоречаща разпоредба на националното законодателство, дори приета по-късно, без да иска или чак предварителната отмяна на тази норма по законодателен или какъвто и да е друг, предвиден от вътрешното право път...

52

**ПРАВА, ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ ОБЩНОСТНИТЕ РАЗПОРЕДБИ –
ЗАЩИТА ОТ НАЦИОНАЛНИЯ СЪД – КОМПЕТЕНТНОСТ НА
НАЦИОНАЛНИЯ СЪД ДА ПОСТАНОВЯВА ОБЕЗПЕЧИТЕЛНИ
МЕРКИ В СЛУЧАЙ НА ЗАПИТВАНЕ ПО ПРЕЮДИЦИАЛЕН ВЪПРОС**

19 юни 1990 г.

Кралицата**срещу****Държавния секретар по транспорта,
предишна страна "Factortame" – Дело C-213/89**

Запитване по преюдициален въпрос – Камара на лордовете,
Великобритания

Мотиви на решението

1. С решение от 18 май 1989 г., представено в Съда на 10 юли, Камарата на лордовете е поставила два преюдициални въпроса въз основа на чл. 177 от ДЕИО, които се отнасят до тълкуване на Общностното право по отношение обхвата на правомощията на националните съдилища да постановяват обезпечителни мерки, когато следва да се гарантират права, произтичащи от Общностното право.

2. Тези въпроси са повдигнати в рамките на правен спор между държавния секретар по транспорта и дружеството „Factortame“ ООД и др., подчинени на британското право, също както и управителите и съдружниците в тези дружества, повечето от които са испански граждани.

3. От делото е видно, че въпросните дружества притежават право на собственост и експлоатират 95 риболовни кораба, вписани в регистъра на британските кораби по реда на Закона за търговското корабоплаване от 1894 г. Петдесет и три от тези кораби първоначално са регистрирани в Испания и са плавали под испански флаг, но след 1980 г. са вписани в британския регистър на различни дати. Четиридесет и два от корабите винаги са били регистрирани в Обединеното кралство, но те са закупени от дружествата към различни дати след 1983 г.

4. Правният ред относно регистрирането на британските риболовни кораби бива коренно променен от част II на Закона за търговското корабоплаване от 1988 г. (наричан „законът от 1988 г.“) и наредбите за регистрация на риболовните съдове от 1988 г. (наричани „наредбите от 1988 г.“). Ясно е, че Великобритания прибягва до тази промяна, за да попречи на т.нар. практика на „отмъкване на квотите“, която според британското правителство се състои в „ограбване“ на принадлежащите на Великобрита-

ния квоти за риболов от кораби, които плават под британски флаг, но които всъщност не са британски.

5. Законът от 1988 г. предвижда да се създаде нов регистър, в който занапред да бъдат вписани всички британски риболовни кораби, в това число и вече вписаните в стария общ регистър по реда на Закона от 1894 г. Същевременно, само риболовните кораби, отговарящи на изискванията по чл. 14 от Закона от 1988 г., могат да бъдат включени в новия регистър.

...

8. На 8 август 1989 г. Комисията сезира Съда с иск по реда на чл. 169 от ДЕИО, който има за цел да се установи, че налагайки условия за националност в чл. 14 на Закона от 1988 г., Обединеното кралство нарушава задълженията, които има по смисъла на чл. 7, 52 и 221 от ДЕИО. Това искане е предмет на дело 246/89, което е висящо към настоящия момент. Чрез друг акт, представен в Секретариата на Съда същия ден, Комисията иска от Съда да постанови като временна мярка преустановяване прилагането на условията за националност относно гражданите на другите държави членки по отношение на риболовните кораби, които до 31 март 1989 г. са упражнявали риболов под британски флаг и с британско разрешително за риболов. Чрез определение от 10 октомври 1989 г. (246/89 R) председателят на Съда уважава това искане. В изпълнение на това определение Обединеното Кралство издава кралски указ, който изменя чл. 14 от Закона от 1988 г., считано от 2 ноември 1989 г.

9. Към момента на откриване на производството, което води до разглеждания случай, 95 от корабите на жалбоподателите не са отговаряли поне на едно от изискванията за вписване, предвидени в чл. 14 на Закона от 1988 г., и следователно не би могло да бъдат вписани в новия регистър.

10. Като се има предвид, че корабите биха били лишени от правото на риболов, считано от 1 април 1989 г., визираните дружества оспорват чрез иск, внесен на 16 декември 1988 г. в Районния съд, съобразността на част II от Закона от 1988 г. с Общностното право, като отправят също така искане за налагане на обезпечителни мерки за целия период на разглеждане на делото до постановяване на окончателно решение по него.

11. С акт от 10 март 1989 г. съответното отделение на Съда решава:
– да отложи постановяването на решение и да отправи преюдициален въпрос до СЕО, във връзка с прилагането на чл. 177 от ДЕИО относно въпросите на Общностното право, повдигнати в хода на процедурата;
– постановява като обезпечителна мярка да се преустанови прилагането на част II на Закона и наредбите от 1988 г. по отношение на жалбоподателите.

12. На 13 март 1989 г., държавният секретар по транспорта обжалва решението по отношение на обезпечителните мерки. С решение от 22 март 1989 г. Апелативният съд постановява, че по реда на националното право съдилищата нямат право да решават временното преустановяване на прилагането на закона. Вследствие на което отменя определението на Районния съд .

13. Сезирана по този случай, Камарата на лордовете постановява на 18 май 1989 г. своето решение. В него тя констатира, на първо място, че твърденията на жалбоподателите относно невъзвратимите вреди, които ще претърпят в случай на неприлагане на исканите обезпечителни мерки и при уважаване на подадената от тях жалба, са основателни. Същевременно тя постановява, че по реда на националното законодателство британските съдилища нямат властта да налагат обезпечителни мерки в случаи като разглеждания и в частност според едно отдавнашно правило на *common law* не могат да бъдат налагани обезпечителни мерки срещу Короната, т.е. срещу държавата, което следва да се съчетае с презумпцията, според която националните закони съответстват на Общностното право, докато не се констатира противното.

14. Камарата на лордовете обаче си поставя въпроса, дали независимо от споменатото правило британските съдилища не разполагат с правото да налагат обезпечителни мерки срещу Короната въз основа на Общностното право.

15. Считайки, че този спор повдига въпрос по тълкуването на Общностното право, Камарата на лордовете решава в приложение на чл. 177 от ДЕИО да отложи произнасянето на решение, докато СЕО не даде отговор на следните преюдициални въпроси:

1) Когато

– в едно производство пред национален съд една страна се позовава на права, които по силата на Общностното право имат директен ефект в националното право („претендираните права“);

– прилагането на изрична национална правна норма лишава тази страна от претендираните права;

– съществуват основателни аргументи, както благоприятни, така и неблагоприятни, за съществуването на претендираните права и националният съд е отправил искане за преюдициално заключение по реда на чл. 177 относно това, дали претендираните права съществуват или не;

– националното право урежда презумпция, според която визираната национална норма е съвместима с Общностното право, докато не бъде констатирано противното;

– националният съд няма правото да налага обезпечителни мерки с оглед защитата на претендираните права чрез преустановяване прилагането на националната норма, докато не бъде постановено решението по преюдициалния въпрос;

– и накрая, решението по преюдициалния въпрос потвърждава съществуването на претендираните права и страната, претендирала тези права, би претърпяла неоправима вреда, ако такива обезпечителни мерки не бъдат наложени.

2) Общностното право

а) задължава ли националният съд да наложи обезпечителни мерки, за да гарантира претендираните права и

б) дава ли на националния съд правото на налага такива обезпечителни мерки?

...

17. От фактите по делото е видно, че чрез този преюдициален въпрос националният съд има за цел по същество да научи дали национален съд, сезиран с правен спор, свързан с Общностното право, който счита, че единствената пречка пред налагането на обезпечителни мерки е определена норма на националното право, трябва да не приложи тази норма.

18. За да се даде отговор на този въпрос, следва да се припомни, че СЕО в свое решение от 9 март 1978 г., *Simmenthal* (106/77, Rec p. 629), определя, че пряко приложимите норми на Общностното право „трябва да разгърнат своето пълно действие по идентичен начин във всички държави членки от момента на тяхното влизане в сила и през целия период, докато са в действие“ (т. 14), и че „според принципа на върховенството на Общностното право разпоредбите на договорите и другите актове на институциите, които са пряко приложими, имат за ефект в отношението си с вътрешното право на държавите членки... това, че правят неприложима чрез самото си влизане в сила всяка съществуваща разпоредба на националното законодателство, която им противоречи“ (т. 17).

19. Според практиката на СЕО по силата на чл. 5 от Договора, в съответствие с принципа на лоялно сътрудничество националните съдилища имат задължението да осигурят правната защита, която произтича за лицата от директния ефект на общностните разпоредби (вж. на последно място решение на Съда от 10 юли 1980 г., *Ariete*, 811/79, Rec. p. 2545, и *Mireco*, 826/79, Rec. p. 2559).

20. Съдът е определил също така, че е несъвместима с изискванията, присъщи на същността на Общностното право, всяка норма на един национален правен ред или всяка законодателна, административна или съдебна практика, която има за последица да ограничи ефективността на Общностното право, като не остави на компетентния да прилага това право съд властта да направи към самия момент на прилагането всичко необходимо, за да отстрани националните правни норми, които създават евентуална пречка, дори временна, за пълното и ефективно прилагане на общностните норми (решение от 9 март 1978, *Simmenthal*, горесцитирано, т. 22 и 23);

21. Следва да се добави, че пълната ефективност на Общностното право ще бъде засегната, ако една норма на националното право можеше да попречи на Съда, сезиран с един спор, свързан с прилагането на правото на Европейските общности, да наложи обезпечителни мерки с оглед гарантиране пълната ефективност на съдебното решение и да интервенира относно съществуването на претендираните права въз основа на Общностното право. От това следва, че Съдът, който в кон-

кретните обстоятелства би следвало да наложи обезпечителни мерки, ако не съществуваше норма на националното право, която не позволява това, е длъжен да не приложи тази норма.

22. Това тълкуване се потвърждава от системата, уредена от чл. 177 от ДЕИО, чийто полезен ефект ще бъде ограничен, ако националният съд, който отлага решаването на делото, докато СЕО отговори на неговия преюдициален въпрос, не би могъл да наложи мерки на обезпечаване до произнасяне на решението му след постановяване на отговора на СЕО.

23. Следователно на поставения въпрос трябва да се отговори, че Общностното право трябва да бъде тълкувано в такъв смисъл, че национален съд, сезиран със спор, свързан с Общностното право, който преценява, че единствената пречка да наложи обезпечителни мерки е норма на националното право, следва да не прилага тази норма.

53

НЕПРИЛАГАНЕ НА ДИРЕКТИВА –
ОТГОВОРНОСТ НА ДЪРЖАВА ЧЛЕНКА

19 ноември 1991 г.

Andrea Francovich et Danila Bonifaci и други
срещу Италианската република – Дела С-6/90 и С-9/90

Питания по преюдициален въпрос – Районен съд на Виченца
и Районен съд на Басано дел Грапа, Италия

Мотиви на решението

1. Чрез определения от 9 юли и 30 декември 1989 г., представени в Съда съответно на 8 и 15 януари 1990 г., Районният съд на Виченца (по дело С-6/90) и Районният съд на Басано дел Грапа (по дело С-9/90) са отправили питання по преюдициален въпрос относно тълкуването на чл. 189, ал. 3 от ДЕИО, също както и относно директива 80/987/ЕИО на Съвета от 20 октомври 1980 г., свързана със сближаване на законодателствата на държавите членки в материята на защита на работниците и служителите в случай на неплатежоспособност на работодателя (ОВ L 283, р. 23).

...

4. Според чл. 11, държавите членки са длъжни да приемат необходимите закони и подзаконни разпоредби, за да въведат директивата в срок до 23 октомври 1983 г. Поради неизпълнението на това задължение от Италианската република СЕО констатира нарушение на договорите в свое решение от 2 февруари 1989 г., Комисията/Италия (дело 22/87, Рес. р. 143).

5. Г-н Франкович, страна по основния спор в дело С-6/90, е работил за предприятието „CDN Elettronica“ SnC във Виченца и е получавал частични плащания по своята работна заплата. В резултат на това той предявява иск пред Районния съд на Виченца, който осъжда предприятието ответник да плати сума от близо 6 млн. италиански лири. По време на изпълнението съдия-изпълнителят на съда във Виченца е трябвало да състави протокол за неуспешен заповор. Това кара г-н Франкович да предяви искане към италианската държава за правата по директива 80/987 или субсидиарно да му бъде присъдено обезщетение.

6. В дело С-9/90, г-жа Данила Бонифачи и още тридесет и трима работници и служители предявяват иск пред Районния съд на Басано дел Грапа, като изтъкват че са работили в качеството на служители за предприятието „Gaia Confezioni“ Srl, обявено в несъстоятелност на 5 април 1985 г. Към момента на преустановяване на трудовите правоотношения

ишците имат вземания за повече от 253 милиона италиански лири, които преди това са включени в пасива на обявеното в несъстоятелност дружество. Повече от пет години след фалита никаква част от тази сума не им е платена и назначеният в производството по несъстоятелността синдик ги уведомява, че плащането на обезщетение, дори частично, съвсем не е сигурно. Вследствие на това засегнатите лица предявяват съдебен иск срещу Италианската република, като претендират, предвид на задължението ѝ да приложи Директива 80/987 в срок до 23 октомври 1983 г., да бъде осъдена да заплати дължимите им като неизплатени трудови възнаграждения суми най-малко за последните три месеца или да има плати обезщетение.

7. В този контекст двете национални съдилища отправят до СЕО следните преюдициални въпроси, идентични в двете дела:

„1) По силата на действащото Общностно право частно лице, оштетено поради неприлагането от държавата на Директива 80/987 – нарушение, констатирано с решение на Съда на Европейските общности, – има ли правото да претендира изпълнението от тази държава на съдържанието се в директивата разпоредби, които са достатъчно точни и безусловни, като предявява пряко по отношение на тази държава, допуснала нарушението, общностните разпоредби, които държавата е трябвало да предвиди като гаранция, и да иска обезщетение за вредите, претърпени вследствие на нетранспонирането на тези разпоредби?

2) Разпоредбите на чл. 3 и 4 от Директива 80/987 на Съвета, взети заедно, следва ли да бъдат тълкувани в смисъл, че в случая, когато държавата не е използвала възможността да въведе ограниченията, предвидени в чл. 4, тази държава дължи плащането на задълженията към работещите според предвиденото в чл. 3?

...
9. Първият отправен от националните съдилища въпрос поставя два проблема, които следва да бъдат разгледани отделно. Той се отнася, от една страна, до директния ефект на разпоредбите на директивата, уреждащи правата на работниците, а от друга, до съществуването и съдържанието на евентуална отговорност на държавата за вреди, произтичащи от нарушаване на задълженията, определени за нея от Общностното право.

Относно директния ефект на разпоредбите на директивата, която урежда правата на работещите

10. Първата част на първия въпрос, поставен от националния съд цели да изясни дали разпоредбите на директивата, която определя правата на работещите, следва да бъдат тълкувани в смисъл, че заинтересуваните лица могат да претендират тези права спрямо държавата пред националните съдилища, в случай че не са приети мерки по прилагането ѝ в определените срокове.

11. Според постоянната практика на Съда държава членка, която не е предприела в срок мерките по изпълнение, които следват от една директива, не може да противопостави на частните лица неизпълнението от самата нея на задълженията, които има. Така във всички случаи, когато разпоредбите на една директива са безусловни и достатъчно точни от гледна точка на тяхното съдържание, тези разпоредби могат да бъдат противопоставени в случай на неприлагане в срок по отношение на всяка национална правна норма, противоречаща на директивата, или ако те са от естеството да определят права, които частните лица могат да претендират спрямо държавата (решение от 19 януари 1982, *Becker*, дело 8/81, Rec. p. 53).

12. Трябва следователно да бъде преценено дали разпоредбите на директива 80/997, които уреждат права за работещите, са безусловни и достатъчно точни. Тази преценка трябва да вземе предвид три елемента, а именно определянето на лицата, които се ползват от предвидените гаранции, съдържанието на тези гаранции и задълженото по тези гаранции лице. В тази връзка стои и въпросът, дали държавата може да бъде задължена за тези гаранции на основание, че не е приела в предписания срок необходимите мерки по въвеждане.

...

14. Тези разпоредби са достатъчно точни и безусловни, за да позволят на националния съд да прецени дали едно лице следва или не да бъде считано като лице, което се ползва от директивата...

...

17. Така чл. 3 от директивата оставя на държавата членка избора относно датата, от която следва да бъде осигурена гаранцията за плащане на дълговете. Същевременно, както следва от практиката на Съда (решение от 4 декември 1986, *FNV*, 71/85, Rec. p. 3855; решение от 23 март 1987, *McDermott et Cotter*, 286/85, Rec. p. 1453), правото за държавата да избира между множество възможни средства, за да постигне предписания от една директива резултат, не изключва възможността за частноправните субекти да релевират пред националните съдилища правата, чието съдържание може да бъде определено с достатъчна точност въз основа разпоредбите на самата директивата.

18. В конкретният случай резултатът, който визираната директива предписва, е гарантиране на изплащане задълженията към работещите в случай на несъстоятелност на работодателя. Фактът, че чл. 3 и 4, параграф 1 и 2 предоставят на държавите членки известна възможност за самостоятелна преценка по отношение методите на уреждане на тази гаранция и ограничаването на размера ѝ, не засягат точния и безусловен характер на предписания резултат.

...

22. Следва да се заключи, че въпросните разпоредби са безусловни и достатъчно точни, що се отнася до съдържанието на гаранцията.

23. Накрая, що се отнася до задълженото по гаранцията лице...

...

25. ...От текста на директивата следва, че държавата членка е длъжна да организира институционална система от специфични гаранции. Според чл. 5 държавата членка разполага с широка самостоятелност на преценката що се отнася до организацията, функционирането и финансирането на институционалните гаранции. Трябва да се подчертае, че фактът, изтъкнат от Комисията, че директивата предвижда като една от възможностите тази система да бъде финансирана цялостно от публичната власт, не означава, че държавата може да бъде идентифицирана като задължено по неплатените възнаграждения лице. Задължението за плащане обвързва гаранционните институции и единствено при упражняване на правото да организира тази гаранционна система държавата може да предвиди цялостното финансиране на гаранционните институции от публичната власт. В този случай държавата поема задължение, което по принцип не е нейно.

26. От това следва, че макар разглежданите разпоредби на директивата да са достатъчно точни и безусловни по отношение определянето на лицата, които се ползват от гаранцията и по отношение на нейното съдържание, посочените елементи не са достатъчни, за да могат частните лица да се ползват от тези разпоредби пред националните съдилища. В действителност, от една страна, тези разпоредби не уточняват задължението да осигури гаранцията лице, а, от друга страна, държавата на може да бъде считана като задължено лице поради единствената причина, че не е предприела мерки по въвеждане в определения срок.

27. Следователно на първата част на първия въпрос трябва да се отговори, че разпоредбите на Директива 80/987, определящи правата на работещите, следва да се тълкуват в смисъл, че заинтересованите лица не могат да претендират пред национален съд тези права спрямо държавата в случай на неприлагане в определения срок.

Относно отговорността на държавата за вреди, произтичащи от нарушаване на нейни задълженията по силата на Общностното право

28. Чрез втората част на първия въпрос националният съд цели да изясни дали една държава членка дължи да поправи вредите, причинени на частноправните субекти от нетранспонирането на Директива 80/987.

29. Така националният съд поставя въпроса за съществуването и обхвата на отговорността на една държава за вреди, произтичащи от нарушаване на задълженията, които тя има по силата на Общностното право.

30. Този въпрос следва да бъде разгледан в светлината на общата система на Договора и на нейните основни принципи.

а) *Относно отговорността на държавата.*

31. На първо място следва да се напомни, че ДЕИО създава един самостоятелен правен ред, интегриран в правните системи на държавите членки, който се налага на техните юрисдикции и субекти на който са не само държавите членки, но също и техните граждани; също, доколкото създава задължения в правната сфера на частноправните субекти, Общностното право е предназначено да урежда ѝ права, които влизат в техния патримониум; тези права възникват не само когато Договорът изрично ги предоставя, но също и в резултат на задълженията, които Договорът налага по ясно определен начин както за частните лица, така и за държавите членки и за общностните институции (вж. решения от 5 февруари 1963 г., *Van Gend en Loos*, 26/62, Rec. p. 3, и от 15 юли 1964 г., *Costa*, 6/64, Rec. p. 1141).

32. Следва също да се припомни, както произтича от постоянната съдебна практика, че националните съдилища, натоварени с прилагането на разпоредбите на Общностното право в рамките на своите правомощия, са задължени да осигурят пълното действие на тези норми и да защитават правата, които те уреждат за частните лица (вж. решения от 9 март 1978, *Simmmenthal*, т. 16, 106/77, Rec. p. 629, и от 19 юни 1990, *Factortame*, т. 19, C-213/89, Rec. p. I-2433).

33. Следва да се констатира, че пълната ефективност на общностните правни норми ще бъде поставена под въпрос и защитата на правата, които те предвиждат, ще бъде отслабена, ако частните лица нямаха възможността да получат обезщетение, когато техните права са засегнати от едно нарушение на Общностното право, което може да бъде вменено на една държава членка.

34. Възможността да се получи обезщетение от държавата членка е от особено значение, когато, както в конкретния случай, пълният ефект на общностните правни норми е подчинен на извършването на определено действие от страна на държавата и вследствие на това частните лица не могат при неизвършване на това действие да претендират пред националните съдилища правата, които им предоставя Общностното право.

35. От това следва, че принципът за отговорност на държавата за вреди, причинени на частните лица от нарушения на Общностното право, които могат да ѝ бъдат вменени, е при същ на системата на Договора.

36. Задължението за държавите членки да поправят тези вреди, има своето основание в чл. 5 на Договора, според който държавите членки са длъжни да предприемат всички общи или специфични мерки от естеството да осигурят изпълнението

на задълженията, които имат по силата на Общностното право. И сред тези задължения е това, да бъдат премахнати неправомерните последици от едно нарушение на Общностното право (вж. що се отнася до аналогичната разпоредба на чл. 86 от ДЕОВС решение от 16 декември 1960, *Humblet*, 6/60, Rec. p. 1125).

37. От всичко това следва, че Общностното право налага принцип, според който държавите членки са длъжни да обезщетяват вредите, причинени на частноправните субекти от нарушения на Общностното право, които могат да им бъдат вменени.

б) Относно условията на отговорността на държавата

38. Ако отговорността на държавата се налага от Общностното право, условията, при които възниква право на обезщетение зависят от естеството на нарушението на Общностното право, което е в основата на причинената вреда.

39. Когато, както е в конкретния случай, една държава членка нарушава задължение, произтичащо от чл. 189, ал. 3 от Договора, да приеме всички необходими мерки, за да постигне резултата, предписан от една директива, пълната ефикасност на тази норма налага правото на обезщетение, при положение че са изпълнени три условия.

40. Първото от тези условия е резултатът, предвиден от директивата, да съдържа предоставянето на права за частните лица. Второто условие е съдържанието на тези права да може да се определи въз основа разпоредбите на директивата. Третото условие е да бъде налице причинно-следствена връзка между нарушението на задължението, което има държавата, и претърпяната от засегнатите лица вреда.

41. Тези условия са достатъчни за пораждање в полза на частноправните субекти на правото да получат обезщетение, което има своята основа пряко в Общностното право.

42. При тези условия държавата следва да уреди получаването на обезщетение за причинените вреди в своето национално право. В действителност при липсата на общностна уредба вътрешният правен ред на всяка държава членка следва да определи компетентния съд и да уреди процедурните условия на съдебния иск с оглед осигуряване пълната защита правата, които лицата получават от Общностното право (вж. следните решения: от 22 януари 1976, *Russo*, 60/75, Rec. p. 45; от 16 февруари 1976, *Rewe*, 33/76, Rec. p. 1989; от 7 юли 1981, *Rewe*, 158/80, Rec. p. 1805).

43. Следва освен това да се изтъкне, че материалните и процесуални условия, предвидени от различните национални законодателства в материята на обезщетяването, не могат да бъдат по-неблагоприятни от тези, които се отнасят до подобни искове от вътрешноправен характер и не могат да бъдат уредени по начин да направят реално невъзможно

или изключително трудно получаването на обезщетение (вж., относно аналогичната материя на възстановяване на вземанията, събрани в нарушение на Общностното право, решение от 9 ноември 1983, *San Giorgio*, 199/82, Rec. p. 3595).

44. В конкретния случай нарушаването на Общностното право от страна на една държава членка поради нетранспонирането на Директива 80/987 в срок е констатирано с решение на СЕО. Резултатът, предвиден от тази директива, се отнася до предоставянето на работещите на правото на гаранция за изплащане на дължимите им вземания по трудови възнаграждения. Така, както следва от разгледаната първа част на първия въпрос, съдържанието на това право може да бъде определено въз основа разпоредбите на Директивата.

45. При тези условия националният съд е длъжен да осигури в рамките на националноправната уредба на отговорността на държавата за вреди, причинени на частноправните субекти, правото на работещите да получат обезщетение за причинените им вреди поради нетранспонирането на Директива 80/987.

46. Трябва следователно да се отговори на националния съд, че една държава членка е длъжна да обезщети вредите, произтичащи за частните лица от нетранспонирането на директива 80/987.

...

54

**ПРАВО НА УСТАНОВЯВАНЕ – УПРАЖНЯВАНЕ –
ДВОЙНО ГРАЖДАНСТВО**

7 юли 1992 г.

**Mario Vicente Micheletti и други
срещу
Делегация на правителството в Кантабрия – Дело C-369/90**

Питане по преюдициален въпрос –
Окръжен съд на Кантабрия, Испания

Мотиви на решението

1. Чрез определение от 1 декември 1990 г., представено в Съда на 14 декември същата година, Окръжният съд на Кантабрия (Испания) е поставил преюдициален въпрос относно тълкуването на чл. 3, буква с), 7, 52, 53 и 56 от ДЕИО по реда на чл. 177 от ДЕИО, също както и относно директива 73/148/ЕИО на Съвета от 21 май 1973 г., относно премахането на ограниченията при придвижване и престой на граждани на държавите членки на територията на Общността в материята на установяването и предоставянето на услуги (JO L 172, p. 14).

2. Поставеният въпрос е повдигнат в рамките на спор между Марио Виченте Микелети и Делегацията на правителството в Кантабрия. Г-н Микелети има двойно гражданство – аржентинско и италианско, като второто е получено съобразно чл. 1 на Закон № 555 от 13 юни 1912 г., който според измененията на чл. 5 от Закон № 123 от 21 април 1983 г. урежда, че е италиански гражданин е всяко лице, чиито майка или баща е италиански гражданин.

3. От определението, с което е поставен въпросът, е видно, че г-н Микелети има диплома за стоматолог, получена в Аржентина, призната на 13 януари 1989 г. от Министерството на образованието и науката на Испания в съответствие с договор за културно сътрудничество между Испания и Аржентина. На 3 март следващата година той е поискал от испанските власти да получи удостоверение за временно пребиваване като жител на Общността, представяйки валиден италиански паспорт, издаден от консулската служба на Италия в Розарио, Аржентина. На 23 същия месец испанските власти издават искания документ със срок на действие от шест месеца.

4. Преди изтичане на визирания период г-н Микелети е отправил искане към испанската администрация да му бъде издадено удостоверение за постоянно пребиваване на жител на Общността с оглед на уста-

новяването му в Испания като стоматолог. След като това искане, както и отправената след него административна жалба биват отхвърлени, г-н Микелети подава пред компетентния съд жалба с искане за отмяна на административния акт и за признаване на правото му да получи удостоверение за пребиваване на жител на Общността, позволяващо му да упражнява споменатата дейност, също както и за издаването на удостоверение за пребиваване на членовете на семейството му.

5. Следва да се изтъкне, че отказът на испанската администрация се основава на чл. 9 от испанския граждански кодекс, според който в случай на двойно гражданство, когато никое от тях не е испанско гражданство, като основно се приема това гражданство, което съответства на мястото, където преобладаващо е живяло лицето преди идването му в Испания, или в случая на жалбоподателя, аржентинското гражданство.

6. Сезираният съд, приемайки, че решаването на спора изисква тълкуване на Общностното право, решава да отложи произнасянето си по случая и да отправи към Съда следния преюдициален въпрос:

„Чл. 3, буква с), 7, 52, 53 и 56 от ДЕИО, също както и директива 73/148/ЕИО и разпоредбите на Производното право относно свободата на движение и установяване на хора, могат ли да бъдат тълкувани в смисъл, че позволяват прилагането на вътрешно законодателство, което не признава „общностните права“, присъщи на качеството гражданин на друга държава членка на ЕИО поради единствената причина, че заинтересованото лице има също гражданство на трета страна, където е неговото обичайно местожителство, неговото последно местожителство или неговото действително местожителство?“

...

8. Чрез питането за преюдициално заключение поставилият въпроса национален съд цели по същество да научи дали разпоредбите на Общностното право в областта на свободата на установяване позволяват една държава членка да откаже ползването на тази свобода на един гражданин на друга държава членка, който има в същото време и гражданство на една трета страна, с мотива, че законодателството на приемната държава го разглежда като гражданин на третата страна.

9. За да се даде отговор на преюдициалния въпрос, следва да се подчертае, че чл. 52 от Договора предоставя правото на свобода на установяване на лицата, които имат качеството „гражданин на държава членка“.

10. Определянето на условията на придобиване и загуба на гражданство в съответствие с международното право е въпрос от компетентността на всяка държава членка, която следва да бъде упражнявана при зачитане на Общностното право. Законодателството на една държава членка не може обаче да ограничава последиците от предоставянето на гражданство на друга държава членка, като поставя допълнителни условия за признаването на това гражданство с оглед упражняването на основните свободи, предвидени от Договорите.

11. Вследствие на това не може да се приеме тълкуване на чл. 52 от Договора, според което тогава, когато гражданин на една държава членка притежава в същото време гражданство на трета страна, останалите държави членки могат да подчиняват признаването на качеството жител на общността на условие като обичайното местожителство на лицето на територията на първата държава.

12. Това заключение се налага още повече, като се има предвид, че да се допусне подобна възможност би имало за последица това, приложното поле на общностните норми относно свободата на установяване по отношение на лицата да варира в отделните държави членки.

13. В съответствие с това тълкуване директива 73/148 предвижда, че държавите членки допускат на своя територия лицата, визирани в чл. 1 на директивата, само въз основа на представяне на лична карта или паспорт (чл. 3) и издават на тези лица, също както и на лицата, визирани в чл. 4, разрешение или удостоверение за пребиваване въз основа на документа, чрез който са влезли на тяхна територия (чл. 6).

14. Така, след като заинтересованите лица представят един от споменатите в директива 73/148 документи, за да докажат качеството си на гражданин на една държава членка, останалите държави членки нямат право да оспорват това качество с мотива, че съответните лица притежават също гражданство на трета страна, което според националното законодателство на приемната страна се счита за основно в тази държава.

15. Следователно на поставения въпрос трябва да се отговори, че разпоредбите на Общностното право в областта на свободата на установяване не позволяват една държава членка да откаже ползването на тази свобода на гражданин на друга държава членка, който в същото време има и гражданство на трета страна, с мотива, че законодателството на приемната държава го разглежда като гражданин на третата страна.

55

**СТАНОВИЩЕ НА СЪДА ОТ 14 ДЕКЕМВРИ 1991 Г.,
ПОСТАНОВЕНО ОТНОСНО ЧЛ. 228, §1, АЛ. 2 НА ДЕИО**

Становище C-1/91:

**Проект за договор между Общността
и страните от Европейската асоциация
за свободна търговия относно създаването на
Европейско икономическо пространство**

Мотиви на решението

Съдът е сезиран с питане по преюдициален въпрос, представено от Комисията на Европейските общности по смисъла на чл. 228, § 1, ал. 2, от Договора за Европейската икономическа общност...

I. Изложение на искането за становище

Чрез настоящото питане Комисията иска становището на Съда относно съвместимостта на разпоредбите на ДЕИО с проект за договор за създаването на Европейско икономическо пространство (по-надолу „договорът“ и „ЕИП“), в частност относно юрисдикционния механизъм, който този договор предвижда. Случаят се отнася до сключването от Общността на договор за асоцииране въз основа на чл. 238 от Договора.

...

В мотивите на питането Комисията посочва, че договорът предвижда система на съдебен контрол за решаването на спорове между договарящите се страни, решаването на вътрешни спорове в Европейската асоциация за свободна търговия, както и ред за укрепване на правното единство в рамките на ЕИП. Въпреки убедеността си, че тази система дава сигурни гаранции за Общността, Комисията, водена от своята загриженост за правната сигурност, е счела за нужно да поиска становището на Съда във връзка със смисъла на чл. 228 от Договора и в частност относно някои особени елементи на визираната система.

...

IV. Обобщение на писмените становища, представени от институциите и правителствата

Общи заключения

Комисията подчертава, че договорът има много различна същност от договорите за асоцииране, сключени от Общността досега. Той включва не само l'acquis communautaire, което съществува към датата на неговото подписване, но също и Общностното право във всички области, до

които се отнася. По отношение на неговото съдържание Комисията изтъква, че връзките между Общността и страните от ЕАСТ почиват пряко на ДЕИО и на актовете, приети от общностните институции въз основа на него. Предвидената от договора процедура за решаване отразява, от една страна, нуждата да се разшири l'acquis communautaire и неговото развитие по отношение на ЕИП, като се запази самостоятелността на вземане на решения от Общността, и, от друга страна, да бъде зачетена волята на суверенните държави, които не желаят да предоставят правомощия нито законодателна власт на органите по договора.

Цел на договора е създаването на хомогенно икономическо пространство, в което се прилага по възможно най-еднообразен начин правна уредба, която по същество е идентична на уредбата, действаща в рамките на ЕИО.

След като напомня, че юрисдикционната система, предвидена от договора, има три основни цели... Комисията уточнява, че тези правомощия ще бъдат упражнявани било от Съд на ЕИП (по-надолу „СЕИП“), независим, но интегриран функционално към СЕО и от Първоинстанционен съд на ЕИП, независим, но прикрепен към СЕИП, било от самия СЕО. Съставът на СЕИП и на Първоинстанционния съд на ЕИП ще позволи на съдиите от СЕО, които ще участват в тези две инстанции, да приложат своя сериозен опит, от една страна, в Общностното право по отношение на Общността, а от друга, в неговото проектиране в ЕИП, като по този начин осигурят еднообразното прилагане на това право.

...
Според Комисията предвиденият юрисдикционен механизъм позволява да бъдат избегнати и някои подводни камъни: друг съд, различен от СЕО, да има компетентност относно преюдициалното тълкуване на договора; прилагането на договора от СЕИП да не бъде в нарушение на Общностното право и практиката на СЕО; правилата относно конкуренцията да не се прилагат несинхронизирано; икономическите оператори да не използват механизма на преюдициални въпроси като способ за съдебен контрол; държавите членки на ЕАСТ да не бъдат подложени на съдебен контрол от чуждестранни съдии.

Комисията би искала да получи становището на Съда относно четири въпроса:

съвместимостта на участието на съдии от СЕО в СЕИП във връзка със Становището на СЕО от 26 април 1977 г. (относно проекта за договор за създаването на Европейски фонд за спиране на вътрешното корабоплаване, становище 1/76, Rec. p. 741);

съвместимостта с ДЕИО на разширяването правото на участие в дела, разглеждани от СЕО за държавите членки на ЕАСТ;

възможността да бъде предоставено право на съдилищата на държавите членки на ЕАСТ да отправят питання по преюдициални въпроси до СЕО относно тълкуването на Договора, без изменение в ДЕИО; дали чл. 238 на ДЕИО позволява предвидения от договора юрисдикционен механизъм.

Участие на членовете СЕО в друга юрисдикция

Комисията поставя въпроса дали следва да се приеме, че в светлината на становище 1/76 съдиите от СЕО не могат да участват в друга юрисдикция, или следва по-скоро да се счита, че формулата на това становище не е относима към конкретния случай. Комисията уточнява в тази връзка, че договорът се различава от този, който е бил обект на становище 1/76. От една страна, СЕИП няма да има компетентността, която е била възложена на Съда на Европейския фонд за спиране на вътрешното корабоплаване, а именно да се произнася по преюдициални въпроси относно тълкуването на договора, и от друга, СЕИП и Първоинстанционния съд на ЕИП ще бъдат функционално включени в структурата на СЕО въпреки тяхната съдебна независимост.

...
Разширеното право на участие

Според Комисията СЕО вече е допуснал участието на трети страни въз основа на чл. 37 от своя Устав. Същевременно в конкретния случай става въпрос за едно по-систематично право, което предполага уведомяване за преюдициалните въпроси на страните членки на ЕАСТ по същия начин, както това се прави за държавите членки на ЕО. Оттук комисията поставя въпроса дали не е необходимо да бъде изменен чл. 20 от Устава.

...
Член 238 от Договора

Комисията задава въпроса дали чл. 238 позволява създаването на съдебен механизъм от типа на този, уреден в договора. Ако това не е така, би следвало да бъде променена тази разпоредба на Договора по начин такъв, че специфичните процедури, които се споменават, да включват и създаването на съдебен механизъм, интегриран функционално в СЕО, който гарантира особения характер и единството на Общностното право.

...

Решение на Съда

I. 1. В настоящото становище Съдът има за задача да прецени в съответствие с питането на Комисията съвместимостта с нормите на ДЕИО на системата за съдебен контрол, която договорът предвижда да създаде. Другите разпоредби на договора, в частност тези, които касаят процеса на вземане на решения и разпределяне на компетенциите в областта на конкуренцията, не са разглеждани в настоящото становище.

2. Договорът ще бъде сключен, от една страна, от държавите членки на Европейската асоциация за свободна търговия и, от друга, от Европейската общност и нейните държави членки. По отношение на Общността, договорът ще бъде сключен от Съвета след положително становище на Европейския парламент въз основа на чл. 238 от ДЕИО.

3. Договорът е насочен към създаването на Европейско икономическо пространство, което се простира на територията на държавите членки на Общността и на страните от ЕАСТ. От неговия преамбюл следва, че договарящите се страни предвиждат изграждането на динамично и хомогенно Европейско икономическо пространство, което се основава на общи правила и равни условия на конкуренция и има съответните механизми на приложение, в това число и в съдебен план.

...
4. Правилата, приложими в отношенията между държавите, които участват в ЕИП, се отнасят до свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали, също както и до режима на конкуренция. По своята същност тези правила кореспондират със съответните правила на ДЕИО, ДЕОВС, както и на актовете, приети в приложение на тези договори. Както изтъква Комисията в своето искане за становище, в хода на създаването и развитието на ЕИП договарящите се страни имат намерението да разгърнат занапред приложението на Общностното право в покритите от договора области.

...
II. 6. Договорът урежда създаването на юрисдикция – Съд на Европейското икономическо пространство, към която ще бъде прикрепен и Първоинстанционен съд. Компетентността на СЕИП е определена в чл. 96, параграф 1 от този договор. Тя е насочена към решаването на спорове между договарящите се страни, производства по искове в рамките на процедурата за контрол по отношение на държавите от ЕАСТ в материята на конкуренцията и по жалби срещу решения на органа по надзора на ЕАСТ.

...
8. Чл. 6 от договора предвижда, че с оглед на тяхното прилагане разпоредбите му следва да бъдат тълкувани съобразно практиката на СЕО относно съответните правила от ДЕИО, ДЕОВС и актовете на Производното общностно право, предхождаща датата на неговото подписване.

9. Чл. 104, параграф 1 от договора предвижда, че при прилагането и тълкуването на разпоредбите на договора или на разпоредбите на ДЕИО и ДЕОВС, заедно с техните изменения и допълнения, или на актовете, приети в приложение на договорите, СЕО, СЕИП, Първоинстанционният съд на ЕИП и съдилищата на държавите от ЕАСТ ще държат внимателно сметка за принципите, които произтичат от решенията, постановени от другите съдилища, за да осигурят възможно най-голямо еднообразие в тълкуването на договора.

III. 13. Преди да се разгледат въпросите, повдигнати в искането за становище на Комисията, е удачно да се сравнят целите и контекста на договора, от една страна, и тези на Общностното право, от друга.

...
15. По отношение на сравнението между целите на разпоредбите на договора и на Общностното право следва да се констатира, че договорът е насочен към прилагането на един режим на свободна търговия и конкуренция в икономическите и търговските отношения между договарящите се страни.

16. Що се отнася до Общността обаче, режимът на свободна търговия и конкуренция, който договорът цели да разгърне за съвкупността от територии на договарящите се страни, се е развил и вписал в общностния правен ред, чиито цели надхвърлят тези, преследвани от договора.

17. В действителност от разпоредбите на чл. 2, 8 А и 102 А на ДЕИО следва, че той е насочен към постигането на икономическа интеграция, имаща за резултат изграждането на вътрешен пазар и икономически и валутен съюз. Чл. 1 от Единния европейски акт уточнява освен това, че съвкупността от договорите има за цел да допринесе конкретно за развитието на Европейския съюз.

18. От изтъкнатото по-горе следва, че разпоредбите на ДЕИО, уреждащи свободното движение и конкуренцията, не представляват цел сами по себе си, а са средства за постигане целите на Общността.

19. Контекстът, в който се вписва целта на договора, се различава съществено от този, който имат целите на Общността.

20. В действителност ЕИП следва да бъде реализирано въз основа на международен договор, който по същество създава единствено права и задължения между договарящите се страни и който не предвижда никакъв трансфер на суверенни права в полза на междуправителствените органи, които създава.

21. Противно на това, ДЕИО, макар и сключен под формата на международен договор, е конституционната харта на една правова общност. Според постоянната практика на СЕО общностните договори създават един нов правен ред, в полза на който държавите са ограничили техните суверенни права във все повече сфери и субекти на който са не само държавите членки, но също така и техните физически и юридически лица (вж. решение от 5 февруари 1963, Van Gend en Loos, 26/62, Rec. p. 1). Същностните характеристики на така формирания общностен правен ред са в частност неговото върховенство по отношение на правото на държавите членки, също както и директ-

ният ефект на цяла серия разпоредби, приложими спрямо частноправните субекти и спрямо самите държави членки.

22. От тези заключения следва, че еднообразието на правните норми в цялото ЕИП не се гарантира от идентичността на съдържанието и редакцията на общностните разпоредби и съответните разпоредби на договора.

23. Следователно се налага да бъде преценено дали договорът предвижда други средства, които гарантират това еднообразие.

24. Чл. 6 е насочен към тази цел, като предвижда, че разпоредбите на договора следва да бъдат тълкувани съобразно практиката на СЕО относно съответните правила на Общностното право.

25. Същевременно този механизъм на тълкуване не позволява да бъде осигурено търсеното правно еднообразие поради две причини.

26. На първо място, тази норма засяга само практиката на СЕО, която предхожда подписването на договора. Като се има предвид, че практиката на Съда се развива, ще бъде трудно да се разграничи новата практиката по отношение на старата практика.

27. След това, въпреки че чл. 6 на договора не прецизира ясно дали визира практиката на СЕО в цялост, в частност практиката относно директния ефект и върховенството на Общностното право, от протокол 35 произтича, че без да признаят принципите на директния ефект и примата на Общностното право, които се налагат по силата на тази практика, договарящите се страни се задължават единствено да въведат в техния правен ред нормативна разпоредба, която позволява правилата на договора да се ползват с предимство спрямо противоречащите им законодателни разпоредби.

28. От това следва, че спазването на практиката на СЕО, предвидено в чл. 6 от договора, не се простира по отношение на основни елементи от тази практика, които не са съвместими с основни разпоредби на договора. Вследствие на това чл. 6 не може да осигури поставеното като цел еднообразие на правото в цялото ЕИП, нито по отношение на миналата практика, нито по отношение на бъдещата практика.

29. От изтъкнатите дотук заключения следва, че целта, да се гарантира еднообразие в тълкуването и прилагането на правото в ЕИП се сблъсква със съществуващите различия между същността и контекста на договора, от една страна, и тези на Общностното право, от друга.

IV. 30. Като се има предвид противоречието, което беше посочено току що, следва да се прецени дали предвидената юрисдикционна система не е от естеството да постави под въпрос автономността на общностния правен ред в преследването на целите, които са му присъщи.

31. Тази преценка ще бъде насочена първо към тълкуването на понятието „договаряща се страна“, което СЕИП ще трябва да формулира

в изпълнение на своите правомощия, а след това и към последиците от неговата практика относно тълкуването на Общностното право.

32. Относно първия пункт следва да се припомни, че СЕИП е компетентен, по силата на чл. 96, параграф 1, буква а) от договора, да решава спорове между договарящите се страни и че според чл. 117, параграф 1 от този договор смесеният комитет на ЕИП или всяка договаряща се страна може да сезира СЕИП относно спор от такова естество.

33. Чл. 2, буква с) от договора определя понятието „договарящи се страни“. За Общността и нейните държави членки това понятие покрива според случая било Общността и нейните държави членки, било само Общността, било само държавите членки. Изборът между някоя от трите възможности следва да се изведе във всеки конкретен случай от съответните разпоредби на договора и от респективните правомощия на Общността и държавите членки, произтичащи от ДЕИО и ДЕОВС.

34. Така СЕИП може да бъде призван, когато е сезиран със спор относно тълкуването и прилагането на една или повече разпоредби на договора, да тълкува понятието „договаряща се страна“ по смисъла на чл. 2, буква с) на договора, за да определи дали по смисъла на спорната разпоредба терминът „договаряща се страна“ визира Общността, Общността и нейните държави членки, или само държавите членки. Следователно СЕИП ще бъде поставен в положението да се произнесе относно компетентността на Общността и нейните държави членки в областите, уредени от разпоредбите на договора.

35. От това следва, че компетентността, предоставена на СЕИП по реда на чл. 2, буква с), 96, параграф 1 и чл. 117, параграф 1 на договора, е от естеството да засегне реда на правомощията, определен от Учредителните договори, както и автономността на общностната правораздавателна система, гарантирани от Съда на европейските общности по силата на чл. 164 от ДЕИО. Тази изключителна компетентност на СЕО е потвърдена от чл. 219 на ДЕИО, според който държавите членки се задължават да не уреждат спорове по тълкуването или прилагането на този договор по различен от предвидените в договора начин. Чл. 87 от ДЕОВС съдържа разпоредба в същия смисъл.

36. Вследствие на това предоставянето на такава компетентност на СЕИП е несъвместимо с Общностното право.

37. Що се отнася до втория пункт, следва да се изтъкне, че международните договори, сключени по реда на чл. 228 от Договора, обвързват институциите на Общността и държавите членки и че съобразно постоянната практика на Съда разпоредбите на тези договори и актовете, приети от предвидените в тях органи, са неделима част от общностния правен ред от момента на влизането им в сила.

38. В тази връзка следва да се уточни, че договорът е акт, приет от една от институциите на Общността по реда на чл. 177, алинея първа, буква б) на ДЕИО, и вследствие на това Съдът е компетентен да се произнесе предварително относно неговото тълкуване. Той е компетентен също да се произнесе относно този договор, когато държавите членки на Общността не изпълняват задълженията, произтичащи за тях от него.

39. Оттук, когато един международен договор предвижда самостоятелна юрисдикционна система, която включва съд, компетентен да урежда спорове между договарящите се страни по него, и вследствие на това да тълкува разпоредбите му, решенията на този съд обвързват институциите на Общността, в това число и Съда на Европейските общности. Тези решения са задължителни и когато СЕО трябва да се произнесе по преюдициален въпрос или по пряка жалба относно тълкуването на международния договор, доколкото той е неделима част от общностния правен ред.

40. По принцип международен договор, който предвижда такава система, е съвместим с Общностното право. Компетентността на Общността в областта на външните отношения и правото ѝ да сключва международни договори включва и възможността тя да бъде обвързана с оглед тълкуването и прилагането на неговите разпоредби с решенията на юрисдикция, създадена или посочена по реда на такъв договор.

41. Същевременно разглежданият договор повтаря една съществена част от нормите, които уреждат икономическите и търговските отношения в рамките на Общността, в това число и на Производното право, които представляват, в по-голямата си част, основоположни разпоредби на общностния правен ред.

42. По този начин договорът има за последица да впише в общностния правен ред един широк кръг от правила, паралелен на една част от общностните правни норми, които имат идентично съдържание.

43. Освен това в преамбюла на договора и в чл. 1 договарящите се страни са изразили намерение да осигурят еднообразното прилагане на неговите разпоредби върху съвкупността от техните територии. Целта на еднообразното прилагане са равните условия на конкуренция, отразени в чл. 6 и чл. 104, параграф 1 на договора, което предполага тълкуването както на разпоредбите на самия договор, така и на съответните норми на общностния правен ред.

44. Въпреки че чл. 6 задължава СЕИП да тълкува разпоредбите на договора в светлината на относимата практика на СЕО, предхождаща датата на подписването на договора, СЕИП няма да бъде обвързан с такава задължени по отношение на решенията на Съда, постановени след тази дата.

45. Вследствие на това целта на договора, свързана с осигуряване еднообразието на правото в цялото ЕИП, определя не само тълкуването на нормите на този договор, но също и това на съответстващите им разпоредби на Общностното право.

46. Оттук следва, че като предопределя бъдещото тълкуване на общностните норми в материята на свободата на движението и на конкуренцията, предвиденият от договора юрисдикционен механизъм нарушава чл. 164 от ДЕИО и самите основи на Общността в по-широк план.

V. 47. Опасността, която представлява юрисдикционната система по договора за автономността на общностния правен ред по никакъв начин не се смекчава от факта, че чл. 95 и 101 са насочени към създаването на органични връзки между СЕИП и СЕО, предвиждайки, че съдии от СЕО заседават в рамките на СЕИП и неговите отделения, също както и че съдии от ПИС участват в Първоинстанционния съд на ЕИП.

48. Нещо повече, основателно е опасението, че прилагането на тези разпоредби задълбочава общите проблеми, произтичащи от юрисдикционната система, предвидена в договора.

49. В тази връзка следва да се припомни, че СЕИП трябва да осигури доброто прилагане на един режим на свободна търговия и конкуренция в рамките на един международен договор, който създава задължения единствено между договарящите се страни.

50. За сметка на това СЕО трябва да осигурява спазването на един особен правен ред и да допринася за неговото развитие, с оглед постигането на целите, обявени в частност в чл. 2, 8 А и 102 А от ДЕИО, да способства за осъществяването между държавите членки на един Европейски съюз така, както следва от официалната декларация от Щутгарт от 19 юни 1983 г. (т. 2.5), към която отнася първият абзац на преамбюла на Единния европейски акт. В този контекст свободната търговия и конкуренцията не представляват нещо повече от средство за постигането на посочените цели.

51. Вследствие на това съдиите от Съда на Европейските общности, членове на СЕИП, доколкото ще трябва да заседават в СЕО и СЕИП, ще трябва да прилагат и тълкуват едни и същи разпоредби, но според различен подход, методи и концепции, за да вземат предвид същността на всеки договор и целите, които са му присъщи.

52. При тези условия ще бъде много трудно, дори невъзможно за тези съдии да разглеждат в СЕО с пълна свобода на духа въпросите, в отсъждането на които са участвали в рамките на СЕИП.

53. Същевременно поради това, че юрисдикционната система по договора е при всички положения несъвместима с ДЕИО, не е необходимо да бъде разглеждан по-изчерпателно този въпрос, нито въпросът, дали тази система не е от естеството да причини сериозно недоверие спрямо лица, участващи в производствата пред СЕО, относно възможността на Съда на Европейските общности да упражнява своите функции при пълна независимост.

VI. 54. Следва да се прецени дали механизмът, предвиден в чл. 104, параграф 2 на договора относно тълкуването на неговите разпоредби, е съвместим с Общностното право.

55. По смисъл на чл. 104, параграф 2 на договора, разпоредбите, позволяващи на една държава от ЕАСТ да оправомощи своите съдилища да отправят питання по тълкуването на договора, фигурират в протокол 34.

56. Според чл. 1 на този протокол в случаите, когато въпрос по тълкуването на правила по договора, идентични по своето материално съдържание с разпоредби на общностните договори, е повдигнат в рамките на дело, висящо пред съд на държава от ЕАСТ, той може, ако счита за необходимо, да поиска от СЕО да се произнесе по този въпрос.

57. Чл. 2 на протокол 34 урежда, че една държава от ЕАСТ, която възнамерява да прилага този протокол, следва да уведоми депозитаря по договора и СЕО в каква степен и при какви условия протоколът ще се прилага по отношение на нейните съдилища.

58. Следователно тази процедура се характеризира с това, че оставя на държавите от ЕАСТ възможността да оправомощят или не техните юрисдикции да поставят въпроси до СЕО и че не предвижда никакво задължение за съдилищата, които се произнасят като последна инстанция, да поставят такива въпроси. Освен това няма гаранция, че отговорите, които СЕО ще бъде сезиран да постанови, ще имат задължителен ефект за юрисдикциите, които са ги отправили. Тази процедура е коренно различна от процедурата, предвидена в чл. 177 от ДЕИО.

59. Вярно е, че никоя разпоредба на ДЕИО не пречи един международен договор да повери на СЕО компетентност за тълкуване на неговите разпоредби с оглед прилагането му в трети страни.

60. Не може да бъде направено възражение нито относно оставената на държавите от ЕАСТ възможност да оправомощят или не техните съдилища да поставят въпроси на Съда, нито относно липсата на задължение за някои от тези съдилища да сезират СЕО.

61. За сметка на това не може да се допусне отговорите, които СЕО дава по въпроси, поставени от съдилищата на държавите от ЕАСТ, да имат чисто съвещателен характер и да бъдат лишени от задължителна сила. Подобна ситуация би противоречала на същността на функцията на СЕО, определена от ДЕ-

ИО, а именно функцията на една юрисдикция, чиито решения са задължителни. Дори в силно специфичната хипотеза на чл. 228 на становището на СЕО е придадена задължителна сила, както уточнява тази разпоредба.

62. Освен това следва да се изтъкне, че тълкуванията на договора, постановени от СЕО в отговор на преюдициални въпроси, поставени от съдилищата на държавите от ЕАСТ, трябва също така да бъдат взети предвид от съдилищата на държавите членки на Общността, когато те се произнасят по прилагането на договора. Оттук липсата на обвързващо действие на отговорите за съдилищата на държавите от ЕАСТ може да предизвика несигурност относно тяхната юридическа сила за съдилищата на държавите членки на Общността.

63. Освен това трябва да се има предвид, че съдилищата на държавите членки ще бъдат наведени на заключението, че липсата на обвързващо действие на тълкуванията на СЕО по реда на протокол 34 се простира и по отношение на решенията, които Съдът постановява по реда на чл. 177 от ДЕИО.

64. Вследствие на това визираният механизъм засяга правната сигурност, необходима за доброто функциониране на съдебната процедура.

65. От изтъкнатите преди това заключения следва, че чл. 104, параграф 2 от договора и протокол 34 са несъвместими с Общностното право, доколкото те не гарантират обвързващо действие на отговорите, които биха били поискани от СЕО относно този протокол.

VII. 66. След това следва да бъде разгледано предвиденото за държавите от ЕАСТ право да участват в делата пред СЕО. В приложение към протокол 34 е предвидено, че чл. 20 и 37 от Устава на СЕО трябва да бъдат допълнени, за да бъде възможно подобно право на участие.

67. Достатъчно е да се отчете в тази връзка, че тези два члена фигурират в дял III на Протокола, уреждащ Устава на Съда, и че според чл. 188, алинея 2 от ДЕИО Съветът с единодушие, по искане на СЕО и след консултиране на Комисията и Европейския парламент, може да приеме изменения в този раздел.

68. От това следва, че предоставянето на правото на участие на държавите от ЕАСТ в делата, висящи пред СЕО, не изисква промяна в ДЕИО по смисъла на чл. 236.

VIII. 69. Последният въпрос на Комисията има за цел да изясни дали чл. 238 от ДЕИО, който урежда сключването от Общността на договори за асоцииране с трети държави, със съюз от държави или с международна организация, позволява да бъде създаен юрисдикционен механизъм като

предвидения в договора. В тази връзка Комисията посочва, че в случай на отрицателно становище на Съда тази разпоредба би могла да бъде изменена по начин да се позволи създаването на такава система.

70. Както вече беше изведено в т. 40, един международен договор, който предвижда създаването на юрисдикционна система, която включва съд, компетентен да тълкува неговите разпоредби, по принцип не е несъвместим с Общностното право и може вследствие на това да има своята правна основа в чл. 238 от ДЕИО.

71. Същевременно чл. 238 от ДЕИО не съдържа никакво основание за създаване на юрисдикционна система, която засяга прилагането на чл. 164 от Договора, и по-общо, основите на самата Общност.

72. Поради същите причини изменението на тази разпоредба в посочения от Комисията смисъл не би могло да избегне несъвместимостта на юрисдикционния механизъм по договора с Общностното право.

Трета част

Кратък преглед на най-важните решения на СЕО относно прилагането на Общностното право

Атанас Семов

**Действие на общностните норми.
Проявление на принципите на непосредствена приложимост,
примат и директен ефект**

(По азбучен ред на наименованието на решенията на френски език)

- CJCE, 9 mars 1978, *Administration des Finances c/ Simmenthal*, aff. 106/77, Rec. 609 – СЕО подчертава, че „общностният правен ред... става неделима част... от правния ред, приложим на територията на всяка от държавите членки“. Според безусловните указания на СЕО всяка противоречаща на Общностното право национална норма „трябва да бъде оставена неприложена от националния съдия“. СЕО се произнася относно задълженията на националния съдия, който е длъжен да остави неприложена и всяка вътрешна разпоредба или практика, която му пречи да остави без действие друга норма, противоречаща на общностна.
- CJCE, 5 oct. 1994, *Allemagne c/ Conseil*, aff. C-280/93, Rec. I-4973 – Относно ГАТТ: изхождайки от целта и предназначението на ГАТТ от 1947 г. и споразуменията за СТО, СЕО приема, че техните норми не могат да имат директен ефект.
- CJCE, 6 juin 1991, *Alsthom*, aff. C-339/89, Rec. I-107 – Типична норма без директен ефект е чл. 2 ДЕО относно целите на ЕО.
- CJCE, 17 nov. 1998, *Aprile*, aff. C-228/96, Rec. I-7141 – СЕО определя ограничения относно националното разбиране за „разумен срок“. СЕО прилага и ограничаване на принципа на процесуалната автономия на националния съдия, но без отказ от този принцип – той във всички случаи остава водещ.
- CJCE, 26 sept. 1996, *Arcaro*, aff. C-168/95, Rec. I-4719 – Една държава не може да се позове на нетранспонирана директива срещу частно лице. Още по-малко тя може да направи това въз основа на една коректно изпълнена директива.
- CJCE, 14 déc. 1991, *Avis 1/91 Espace économique européen*, Rec. I-6079 – През 1991 г. СЕО разглежда принципа на примата като нещо известно и безспорно и се задоволява просто да го обяви за една от „същностните характеристики“ на Общностното право. В своето Становище № 1 от 1991 г. относно Европейското икономическо пространство СЕО заключава, че „същностните характеристики на общностния правен ред... са приматът му над правото на всяка държава членка, както и директният ефект на цяла серия норми, приложими спрямо техните граждани и тях самите“.
- CJCE, 19 janv. 1982, *Becker*, aff. 8/81, Rec. 52 – Когато една директива не е изпълнена в срок или пък е изпълнена (приложена) неправилно (некоректно), възниква възможност за търсене на директен ефект. СЕО признава при определени условия „вертикален директен

ефект“ – възможност на частните лица да се позоват срещу държавата на една неприложена или некоректно приложена директива пред националния си съдия – те могат да черпят директно от нея правата, които биха черпили от националната правна мярка, ако тя бе приета коректно. По същото дело СЕО обобщава, че „във всички случаи, когато разпоредбите на една директива се разкриват – от гледна точка на тяхното съдържание – като безусловни и достатъчно точни, те могат да бъдат прилагани – при липса на приети в срок мерки по изпълнението им – срещу всяка национална норма, несъобразена с директивата, и като такива са годни да предоставят права, които частните лица да могат да противопоставят на държавата“. Всъщност неизпълнението на една директива може да бъде вменено на държавата заради поведението (действие или бездействие) и на данъчен орган. През 1982 г. СЕО приема, че „във всички случаи, когато дадени разпоредби от една директива изглеждат от гледна точка на съдържанието им безусловни и достатъчно определени, лицата могат да се позовават на тези разпоредби... срещу всяка национална норма, несъобразена с директивата, както и когато са годни да предоставят на лицата права, които те да могат да противопоставят на държавата“.

CJCE, 30 avril 1998, *Bellone*, aff. C-215/97, Rec. I-2191 – През 1990 г. СЕО уточнява че: „националните юрисдикции са длъжни при тълкуването на разпоредбите на националното си право – предварително или последващо – да го тълкуват, доколкото е възможно, в светлината на буквата и духа на директивата с оглед постигането на определените в нея цели и в изпълнение на чл. 189 ДЕИО (дн. чл. 249 ДЕО).“

CJCE, 5 mars 1996, *Brasserie du Pêcheur et Factortame III*, aff. jointes C-46 et 48/93, Rec. I-1134 – СЕО се произнася относно общностните норми с директен ефект, при които държавите членки все пак имат възможност за преценка какви мерки да вземат във вътрешното си право. *Относно отговорността на една държава членка по отношение на частните лица СЕО определя условия: на първо място отбелязва, че при определянето на тези условия трябва да се държи сметка за основополагащи принципи на Общностното право като тези за ефикасността на общностните норми и за ефективната защита на произтичащите от тях права, както и за лоялното сътрудничество. СЕО акцентира и върху разбирането, че режимът на отговорността на държавата за вреди, причинени от нарушаване на Общностното право, не трябва принципно да се отличава от режима на извъндоговорната отговорност на Общността за нарушаването на същото право, т.е. „защитата на правата на частните лица, произтичащи от Общностното право, не трябва да е различна в зависимост от националния или общностния характер на органа, причинил вредите“. Според СЕО „нарушената правна норма трябва

ва да има за предмет предоставянето на права на частните лица, нарушението трябва да е достатъчно определено и да съществува причинна връзка между задължението на държавата и претърпениите от частните лица вреди“. Относно търсенето на отговорност от държавата – нарушението трябва да е достатъчно определено (очевидно и тежко) и да е по вина на държавата (като разбирането за вина на държавата е традиционно разширително...). СЕО приема, че решаващият критерий за преценка дали нарушението е „достатъчно определено“ е това, дали е налице очевидно и тежко непазване от държавата членка... на определените граници на нейното право на преценка. Независимо дали нарушението може да се разглежда като „простима“ или „непростима“ грешка; наличието или липсата на мерки или практика, противоречащи на Общностното право и др., във всички случаи ще е налице достатъчно определено нарушение, ако то продължава въпреки установяването му от СЕО с решение или преюдициално заключение. Въпреки това изброяване СЕО е категоричен, че „не може със своята преценка да замести преценката на националния съдия, който единствен е компетентен да установи фактите по основното дело и да определи характера на нарушението“. Между нарушението и настъпилите вреди трябва да има причинно-следствена връзка. На националния съдия е предоставена изцяло и преценката за наличие на причинна връзка. СЕО обаче ясно е установил, че дори когато става дума за обективни обстоятелства като форсмажор или факти, напълно извън контрола на държавата (несъстоятелност на дадено дружество и др.), това не отменя отговорността на държавата, ако поведението ѝ се изразява в неизпълнение на задължение, което, ако бе изпълнено, би предотвратило или обезщетило вредите, претърпени от лицата формално по друга причина.

CJCE, 5 fév. 1976, *Bresciani*, aff. 87/75, Rec. 136 – През 1975 г. СЕО не се колебае да признае директен ефект на чл. 2, §1 на Първа и Втора конвенция от Яунде, който препраща към чл. 13, §2 на ДЕИО (отм. с ДЕС) относно забраната на такси с равностоен на мито ефект, който сам по себе си има директен ефект.

CJCE, 26 mars 1996, *British Telecommunications*, aff. C-392/93, Rec. I-1654 – Вътрешната отговорност на държавите членки се проявява в задължението им да обезщетят вредите, настъпили от неизпълнението както на една адресирана до тях директива, така и от неточното ѝ изпълнение.

CJCE, 26 mars 1996, *British Telecommunications*, aff. C-392/93, Rec. I-1631, p. 39 – Условието за търсене на отговорност от държава членка по отношение на частните лица са: ефикасността на общностните норми и ефективната защита на произтичащите от тях права, както и лоялното сътрудничество. Те трябва да са налице кумулативно.

- CJCE, 14 déc. 1974, *BRT c/ SABAM*, aff. 127/73, Rec. 1974 – СЕО приема, че разпоредбите с директен ефект са разпоредби, които „по самия си характер са предназначени да произведат директни последици в отношенията между частните лица“.
- CJCE, 6 avril 1962, *Bosch*, aff. 13/61, Rec. 97 – СЕО еднозначно установява наличието в УД и на норми с пълен директен ефект. Още през 1962 г. той ясно установява, че всички разпоредби, установяващи задължения за предприятията, няма как да бъдат лишени от директен ефект – техният смисъл е най-вече в отношенията между частните лица.
- CJCE, 18 nov. 2003, *Budvar*, aff. C-216/01, Rec. I-4135, p.169 – СЕО потвърждава разбирането си за „общия характер на задължението за съобразено тълкуване“ относно чл. 307 ДЕО. СЕО настоява, че „националната юрисдикция е длъжна да провери дали една евентуална несъвместимост между Договора и един двустранен договор може да бъде преодоляна чрез даване на този договор на тълкувание, съобразено, доколкото е възможно и при зачитане на международното право, с Общностното право“.
- CJCE, 19 juin 1973, *Capolongo*, aff. 77/72, Rec. 611 – За да има директен ефект нормата трябва да е завършена („юридически перфектна“) – да не се нуждае от никакви допълнителни мерки. Напр. директен ефект ще има разпоредбата на чл. 88, §3, закрепваща задължение за предварително информиране на Комисията.
- CJCE, 25 fév. 1999, *Carbonari*, aff. C-131/97, Rec. I-1103 – СЕО разкрива цяла система от принципи, които допълват и всъщност очевидно разширяват действието на принципа на директния ефект. *Също по това дело: „...Общностното право налага на държавите членки да поправят вредите, които са причинили на частните лица с не-транспонирането на една директива.“
- CJCE, 12 déc. 1995, *Chiquita Italia SpA*, aff. C-469/93, Rec. I-4558, p. 35. – СЕО приема, че директен ефект могат да имат и разпоредбите на Четвъртата конвенция между страните от Африка, Карибите и Пасифика и ЕИО.
- CJCE, 30 avril 1996, *CIA Security International*, aff. C-194/94, Rec. I-2201 – По това дело през 1996 г. СЕО за първи път достига в разбирането си за възможността за позоваване на директива и до заключения, които на практика твърде силно се доближават до представата за пълен директен ефект! *СЕО се произнася и относно действието на разпоредби на една директива, които предвиждат (като крайна цел) определени задължения за частните лица за уведомяване на Комисията. СЕО приема, че ако след изтичането на срока за транспониране на директивата дадено частно лице осъществява поведение, което противоречи на определеното от директивата длъжимо (целено) поведение, отсъствието на изрична национална норма

(транспонираща предписанията на директивата) относно незаконосъобразността на това поведение не следва да може да бъде законосъобразно противопоставено на друго частно лице.

- CJCE, 16 déc. 1976, *Comet*, aff. 45/76, Rec. 2043, p. 13 et 16 – През 1976 г. СЕО приема, че „при отсъствието на общностна уредба на материята вътрешният правен ред на всяка държава е този, който ще определя компетентната юрисдикция и процедурните правила за осигуряването на защитата на правата на частните лица, произтичащи от директния ефект на Общностното право“. Веднага след това обаче, той отива по-нататък: „Като се има пред вид, че тези правила не могат да бъдат по-неблагоприятни от предвидените за подобни производства от вътрешен характер... те със сигурност не могат да предвиждат условия и срокове, които на практика да направят невъзможно упражняването на правата, които националните юрисдикции са задължени да защитят.
- CJCE, 23 février 1994, *Comitato di coordinamento*, aff. 236/92, Rec. p. 483 – проф. Жан Булюи свежда изискванията за директен ефект до формулата „достатъчно ясни и конкретни“ (като всъщност възпроизвежда формулировката на СЕО, който говори за „ясни и достатъчно конкретни разпоредби“). Всъщност той избира по-различен подход – според него „условията за признаване на директен ефект, определени от СЕО, не се отличават фундаментално от тези, които би приложил един съдия по международното право – тяхното основание се свързва не толкова с волята на държавите – страни по договора, колкото пряко с неговия предмет“.
- CJCE 6 mai 1980, *Commission c/ Belgique*, aff. 102/79, Rec. 1473 – Първоначално СЕО и доктрината са категорични, че директивите не могат да съдържат разпоредби с пълен директен ефект. Правото, което признава на лицата да се позовават пред съд на една директива срещу една държава членка, която не изпълнява тази директива, е приложимо само в случаите, когато тази държава членка е пропуснала да предприеме изискуемите изпълнителни мерки или е приела несъобразени с директивата мерки. СЕО пояснява, че за държавата остава да тежи задължение за изпълнение на директивата дори и когато е възможно от нея да се черпят права директно. Директният ефект се явява само „минимална гаранция“ за постигането на предвидените в директивата последици, в случай че държава членка не изпълни или не изпълни добре дадена директива.
- CJCE, 21 sept. 1989, *Commission c/ Grèce*, aff. 66/88, Rec. 2965 – СЕО приема, че ЕК като пазителка на договорите може да следи дали държавите членки изпълняват едно свое съществено задължение – „да контролират приложението на общностните норми и да санкционират нарушаването им с ефикасни и пропорционални

санкции, подобни на тези, които се прилагат за нарушаване на вътрешното право“.

- CJCE, 9 déc. 2003, *Commission c/ Italie*, aff. C-129/00, Rec. I-2195 – Разбирането за задължителността на принципа на недискриминацията и на принципа на полезния ефект и произтичащото от тях ограничаване на процесуалната автономия на националния съдия СЕО утвърждава и по повод възможността за търсене на отговорност от държавата за несъобразяването на национален съдия с тази концепция.
- CJCE, 8 février 1973, *Commission c/ Italie*, aff. 30/72, Rec. 161 – СЕО заключава, че държавите членки са длъжни да вземат всички конкретни мерки, независимо дали те са в област, обхваната от компетенциите на Общностите или запазена изцяло в компетентността на съответната държава членка, за да изпълнят принципа на добрата воля по чл. 10 ДЕО.
- CJCE 13 juill. 1972, *Commission c/ Italie*, aff. 48/71, Rec. 529 – СЕО е категоричен: „приложението на Общностното право налага на всички компетентни национални органи забрана да прилагат национална правна норма, несъвместима с Договора, и във всеки конкретен случай да вземат всички мерки за улесняване на ефективното приложение на Общностното право.“
- CJCE, 27 fév. 1962, *Commission c/ Italie*, aff. 10/61, Rec. 7 – По отношение на международните договори, сключени от държавите членки преди присъединяването им към ЕО/ЕС или преди влизането в сила на противоречаща общностна норма, Общностното право има безусловен примат над международното право на държавите членки.
- CJCE, 7 février 1973, *Commission c/Italie*, aff. 39/72, Rec. 101 – През 1973 г. СЕО заключава, че осъждането на една държава членка по дело за нарушение на Учредителните договори (по чл. 226 или 227 ДЕО) „може да бъде основание за търсене от тази държава членка на материална отговорност“ по отношение на другите държави членки, на Европейската комисия или дори на частните лица.
- CJCE, 2 février 1989, *Commission c/ Italie*, aff. 22/87, Rec. 143 – През 1989 г. по повод неспазването от Италия на срока за изпълнение на една директива СЕО установява нарушение на Учредителните договори.
- CJCE, 13 nov. 1964, *Commission c/ Luxembourg et Belgique*, 90–91/63 Rec. 1964, р. 1220 – Относно разбирането за самостоятелен правен ред – „в действителност договорът не цели създаването на взаимни задължения между различните субекти, за които се прилага, а установява един нов правен ред, който урежда компетентността, правата и задълженията на тези субекти, както и необходимите процедури за установяване и санкциониране на всяко евентуално тяхно нарушаване“.

- CJCE, 4 avril 1974, *Commission c/ France*, aff. 167/73, Rec. 359 – Още през 1974 г. СЕО по ясен и категоричен начин прогласява, че приемането от една държава членка (или оставянето в действие) на вътрешна норма, която противоречи на общностна норма, представлява нарушение на Договора.
- CJCE, 1989, *Contanzo*, aff. 103/88, Rec. 1839 – Държавата носи отговорност за неизпълнение на директива и заради поведението (действие или бездействие) на орган на местната власт.
- CJCE, 14 déc 1962, *Confédération nationale des producteurs des fruits et légumes* aff. jointes 16 et 17/62, Rec. 1962, p. 901 – СЕО признава директен ефект на регламентите, за които самите Учредителни договори изрично предвиждат директен ефект.
- CJCE, 22 sept. 1998, *Coote*, aff. C-185/97, Rec. I-5199, p.18 – През 1990 г. СЕО уточнява че: „националните юрисдикции са длъжни при тълкуването на разпоредбите на националното си право – предварително или последващо – да го тълкуват, доколкото е възможно, в светлината на буквата и духа на директивата, с оглед постигането на определените в нея цели и в изпълнение на чл. 189 ДЕИО“.
- CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ ENEL*, 6/64, Rec. 1964, p. 1141 – Изразът „нов правен ред в международното право“ вече е заменен от „самостоятелен правен ред, интегриран в правните системи на държавите членки“. *Също в това дело СЕО ясно установява, че „за разлика от обикновените международни договори ДЕИО създава самостоятелен правен ред, интегриран в правните системи на държавите членки още от влизането в сила на Договора и задължителен за техните правораздавателни органи“. *И още: чл. 88 (с изкл. на последното изречение на §3) е правна норма без директен ефект, също чл. 97 относно конкуренцията. *Също по това дело СЕО констатира задължения на държавите членки за бездействие: по чл. 31, §2 относно държавните монополи с търговски характер. *Еднозначното формулиране на принципа на примата прави СЕО, като установява, че интегрирането на общностните правни норми във вътрешното право на всяка държава членка предполага невъзможност тя да се позовава срещу него на своя едностранна правна норма. Относно утвърждаване на принципа на примата според СЕО обаче духът и буквата на Договора предполагат „невъзможността държавите членки да предоставят на едностранна и последваща своя мярка предимство пред правопорядъка, който те самите са създали на реципрочна основа“. *СЕО се позовава и на изричната разпоредба на ДЕО относно регламента, който е „задължителен“ и „директно приложим във всички държави членки“, но в много по-голяма степен черпи аргументация от вътрешната логика на общностния правен ред и неговата природа: „...тази разпоредба, по която няма никакви резерви, би била без-

смислена, ако една държава може едностранно да я обезсили чрез вътрешни законодателни мерки, които да имат предимство пред общностните норми“. СЕО установява еднозначно, че „трансферът, извършен от държавите членки, от техния вътрешен правен ред към общностния правен ред, на права и задължения съгласно разпоредбите на Договора, довежда до окончателно (дефинитивно) ограничаване на техните суверенни права, срещу което не може да се противопостави последващ вътрешен акт, несъвместим с понятието за Общност. Вторият съществен елемент на принципа на примата се отнася до нормите, спрямо които така описаният кръг от общностни норми се ползва с примат. Аналогичният логичен въпрос спрямо кои национални норми имат (биха могли да имат) предимство нормите на правото на ЕО и ЕС, има същия кратък отговор: спрямо всички национални правни норми.

CJCE, 8 avril 1976, *Defrenne*, aff. 43/75, Rec. 455 – Проф. Доминик Ласок отбелязва, че „въпреки тънката разлика между „директна приложимост“ (direct applicability) и „директен ефект“ (direct effect) СЕО не използва тези термини последователно“. Пълен директен ефект имат разпоредбите относно еднаквото третиране на половете – чл. 141 ДЕО. *СЕО приема, че принципът на примата се отнася и за разпоредби от частен характер като договорите“, с което всъщност изгражда разбирането, че приматът се отнася не просто до „всяка вътрешноправна норма“, а до абсолютно всяка правна норма, действваща на същата територия (територията на държавите членки), на която се прилагат нормите на правото на ЕО и ЕС.

CJCE, 17 oct. 1996, *Denkavit*, aff. jointes C-283, 291 et 292/94, Rec. I-5085 – Вътрешната отговорност на държавите членки се проявява в задължението им да обезщетят вредите, настъпили от неизпълнението както на една адресирана до тях директива, така и от неточното ѝ изпълнение.

CJCE, 8 oct. 1996, *Dillenkofer*, aff. jointes C-178 et 188-190/94, Rec. I-4845, р. 21 – Относно условията за търсене на отговорност от държава членка по отношение на частните лица – това са: ефикасността на общностните норми, ефективната защита на произтичащите от тях права, както и лоялното сътрудничество. Те трябва да са налице кумулативно.

CJCE, 8 juin 1971, *Deutsche Gramophon/Metro*, aff. 78/70, Rec. 487 – задължения на държавите членки за бездействие: чл. 30 ДЕО относно количествените ограничения.

CJCE, 21 sept. 1983, *Deutsche Milchkontor*, aff. jointes 205–215/82, Rec. 2664 – СЕО приема, че ЕК като пазителка на договорите може да следи дали държавите членки изпълняват едно свое съществено задължение – „да контролират приложението на общностните норми и да санкционират нарушаването им с ефикасни и пропор-

- ционални санкции, подобни на тези, които се прилагат за нарушаване на вътрешното право“.
- CJCE, 26 oct. 1993, *Deutsche Shell*, aff. C-188/91, Rec. I-383 – Актовете на органите, създадени по силата на международен договор на Общността, са част от Общностното право, както и самите договори, по силата на които са създадени съответните органи.
- CJCE, 29 juin 1988, *Deville*, aff. 240/87, Rec. 3524 – Относно правото на обезщетение на гражданите: националните органи са длъжни не само да тълкуват националните правни норми съобразено с Общностното право и да оставят неприложени тези от тях, за които установят, че противоречат на общностните, но и да поправят всички настъпили последици. Относно забрана за ограничаване на правото на обезщетение СЕО: държавите членки не могат и да прилагат специална процедура, различна от нормално приложимата в останалите случаи на отговорност на държавата.
- CJCE, 8 oct. 1996, *Dillenkofer*, aff. jointes C-178, 179 et 188-190/94, Rec. I-4867 – Всяко физическо или юридическо лице може да осъди една държава членка. Според СЕО при неизпълнението на една общностна директива правото на обезщетение на лицата възниква ако нарушението на Общностното право не е достатъчно определено (като напр. липсата на транспониране на директивата в предвидения в нея срок).
- CJCE, 22 avril 1997, *Draehmpaehl*, aff. 180/95, Rec. I-2195 – СЕО определя ограничения относно националното разбиране за санкции.
- CJCE, 15 sept. 1998, *Edis*, aff. C-231/96, Rec. I-4951 – Прилаганото от СЕО последователно ограничаване на принципа на процесуалната автономия на националния съдия в никакъв случай не означава незначитане или отказ от този принцип – той във всички случаи остава водещ.
- CJCE, 7 mars 1996, *El Corte Ingles*, aff. C-192/94, Rec. I-1281, p. 19-20 – Чл. 153 относно защитата на потребителите е норма без директен ефект. *Също по това дело: „...Общностното право налага на държавите членки да поправят вредите, които са причинили на частните лица с нетранспонирането на една директива“.
- CJCE, 23 nov. 1977, *Enka*, aff. 38/77, Rec. 2203, p. 11 – Относно „ограничената“ свобода на действие (и преценка) на държавата членка СЕО допълва, че „по силата на чл. 189, ал. 3 ДЕИО компетентността, оставена на държавите членки относно формата и съдържанието на мерките, които националните органи трябва да приемат, е функция на резултата, който Съветът или Комисията искат да видят постигнат“. „Директивата – заключава СЕО – определя свободата на преценка на националните органи, доколкото нейните разпоредби трябва да доминират над разпоредбите във всяка държава членка, които ѝ противоречат“... Така СЕО очертава ясно разбирането, че директният ефект не може да се простре там, къ-

дето действа свободата на преценка на държавните органи но той ясно и еднозначно покрива цялата територия извън рамките на тази преценка, които се определят от директивата.

CJCE, 14 juillet 1994, *Faccini Dori*, aff. C-91/92, Rec. C-3325 – СЕО приема, че ако възможността за позоваване на директива пред национален съд включи и възможност това да се прави по отношение на други частни лица, това би означавало да се признае на Общността възможност да урежда правоотношенията между частните лица в области, в които тя не е компетентна да прави това. В това дело СЕО потвърждава, че директивите не могат да съдържат разпоредби с пълен директен ефект. Също по това дело „...Общностното право налага на държавите членки да поправят вредите, които са причинили на частните лица с нетранспонирането на една директива.“

CJCE, 2 déc. 1997, *Fantask*, aff. C-188/95, Rec. I-6783 – В това дело СЕО се произнася относно ограничаване на процедурната автономия на националния съдия с цел недопускане „посредством национални процедурни способности да се ограничи или дори сведе до нула защитата и пълната реализация на правата, произтичащи от общностни норми с директен ефект“. СЕО определя и ограничения относно националното разбиране за „разумен срок“. СЕО се произнася и относно Забрана за ограничаване на правото на обезщетение – държавите членки не могат да създават процедурни затруднения или да прилагат по-малко благоприятен режим от предвидения за производствата от подобен характер на основание национална правна норма.

CJCE, 27 sept. 1979, *Eridania*, aff. 230/78. Rec. 2749 – СЕО приема, че „регламентът се ползва с директен ефект в своята цялост“ – дори при празнота в текста или липса на предвидени за изпълнението му мерки. Относно директивата в друго дело СЕО признава, че „директивата не е акт, който на общо основание може да произвежда директен ефект в своята цялост“ (очевидно разграничение от почти идентичен изказ с обратен смисъл относно регламентите).

CJCE, 15 juillet 1982, *Felicitas/Finanzamt für Verkehrssteuern*, aff. 270/81, Rec. 2771 – Относно прилагането на директивата във вътрешното право, така че лицата да черпят права от приетите за това национални правни норми, СЕО очертава, че „във всички случаи, когато една директива е коректно приложена, нейният ефект достига до лицата чрез посредничеството на мерките по прилагането, приети от съответната държава членка, без да е необходимо да се установява дали дадена разпоредба изпълнява изискванията, на които би била подчинена, ако директивата не бе коректно изпълнена, за да могат лицата да се позоват на нея пред национална юрисдикция“.

- CJCE, 4 avril 1968, *Fink-Frucht*, aff. 27/67, Rec. 341. Това важно решение установява, че едно задължение за действие по „премахването“ или „изменянето“ на дискриминационни мерки след изтичането на определения срок за постигането на дължимия резултат автоматично се трансформира в задължение за бездействие. Впрочем такъв бе подходът и на общностния законодател при осъществяването на „опростяването“ в рамките на договорите от Маастрихт (най-вече) и от Амстердам – всички стари разпоредби, предвиждащи предприемането на определени мерки до изтичането на определен срок с оглед премахването на определени национални разпоредби или практики, добиват нова опростена и ясна редакция на „забрани“, при което дължимото поведение вече не е действие, а „бездействие“ – вж. напр. изменения чл. 25 ДЕО относно митата и ред други.
- CJCE, 8 fév. 1996, *FMC*, aff. C-212/94, Rec. I-404 – СЕО се произнася относно забрана за ограничаване на правото на обезщетение – държавите членки не могат да създават процедурни затруднения или да прилагат по-малко благоприятен режим от предвидения за производствата от подобен характер на основание национална правна норма.
- CJCE, 12 juillet 1990, *Foster*, aff. C-188/89, Rec. p. I-3313 – Неизпълнението на една директива може да бъде вменено на държавата заради поведението (действие или бездействие) както на нейните централни представителни органи (парламент, правителство, в по-редки случаи държавен глава, когато упражнява оперативна власт), така и на всеки друг държавен орган, но и друг субект, който упражнява държавни функции или е под контрола на държавата – напр. държавно предприятие и, най-общо казано, всеки орган, каквато и да е правната му форма, който по силата на акт на държавната власт е натоварен да изпълнява под неин контрол служба в обществен интерес и който за тази цел разполага с извънредни правомощия по отношение на разпоредбите, приложими в отношенията между частните лица. СЕО се произнася относно неприлагането на общностна норма с директен ефект, което може да бъде основание за търсене на отговорност на държавата от частните лица за претърпени вреди.
- CJCE, 19 nov. 1991, *Francovich*, aff. jointes C-6 et 9/90, Rec. I-5357, p. 39 – Във всички случаи на неизпълнение всяка държава членка носи отговорност. Тази отговорност може да се разглежда като вътрешна и общностна. Вътрешна отговорност се проявява в задължението на държавите членки да обезщетят вредите, настъпили от неизпълнението на една адресирана до тях директива. В това дело СЕО се произнася за ограничаване на процедурната автономия на националния съдия с цел недопускане „посредством национални

процедурни способности да се ограничи или дори сведе до нула защитата и пълната реализация на правата, произтичащи от общностни норми с директен ефект“. *СЕО се произнася и относно това, че всяко физическо или юридическо лице може да осъди една държава членка и за неизпълнението на една общностна директива. *Относно правото на обезщетение на гражданите СЕО заключава еднозначно: „пълната ефикасност на общностните норми ще бъде накърнена и защитата на правата, които те установяват, ще бъде отслабена, ако лицата нямат възможност да получат обезщетение, когато техните права са засегнати от нарушение на Общностното право по вина на една държава членка.“ Това решение на СЕО е едно от най-коментираните, тъй като в него СЕО за първи път ясно установява отговорността на държавите членки за вредите, причинени на лицата при неизпълнение на Общностното право. Той приема, че „принципът за отговорност на държавата за вредите, причинени на лицата чрез нарушаване на Общностното право, е присъщ на системата на договора“, а „възможността за възстановяване на вредите за сметка на държавата е особено необходима, когато пълният ефект на общностните норми зависи от дадено действие от страна на държавата. Правото на обезщетение „се основава директно на Общностното право“, а задължението на държавата да възстанови щетите произтича от чл. 10 ДЕО. През 1991 г. *СЕО формулира ясно и своето разбиране какви условия трябва да са налице, за да може да се ангажира отговорността на една държава членка по отношение на частните лица. СЕО ясно разграничава двете разбирания и приема, че едно лице може да търси от държавата обезщетение за неизпълнение от нея на норма, която, ако би била изпълнена, би му предоставила права, въпреки че той не може да черпи тези права от самата норма.

CJCE, 22 juin 1986, *Fratelli*, aff. 103/88, Rec. p. 1839 – Разбирането за „национален орган“, за действията на който отговорност носи самата държава членка, е изключително широко: „национален орган“ е всеки държавен орган на централно или регионално равнище. В това отношение практиката на СЕО е изобилна и разбирането му е особено разширително. СЕО разбира „държава членка“ в максимално широк смисъл – всеки орган, който действа от нейно име, дори и местен.

CJCE, 10 octobre 1973, *Fratelli Variola Spa*, aff. 34/73, Rec. 980 – Директният ефект на регламентите е прогласен от СЕО рано и ясно. Той не се колебае да приеме, че „по силата на самата си природа и своята функция сред източниците на Общностното право регламентът произвежда непосредствени последици и като такъв е годен да предостави на частните лица права, които националните юрисдикции са задължени да защитят. Естествено проявление на

- директния ефект на регламента е възможността на едно частно лице да се позове на него пред съд срещу друго частно лице“.
- CJCE, 12 juillet 1990, *Foster*, aff. C-188/89, Rec. p. I-3313 – Относно разбирането на „национален орган“: СЕО разбира „държава членка“ в максимално широк смисъл – всеки орган, който действа от нейно име, дори и местен или дори субект, натоварен ad hoc с публична функция. Относно това кой в държавите членки е длъжен да се съобразява с директния ефект, респ. кой орган с поведението си на незачитане на директния ефект на дадена норма от директива може да ангажира отговорността на държавата, СЕО обобщава, че такъв орган ще бъде „всеки орган, каквато и да е правната му форма, който по силата на акт на държавната власт е натоварен да изпълнява под неин контрол служба в обществен интерес и който за тази цел разполага с извънредни правомощия по отношение на разпоредбите, приложими в отношенията между частните лица“.
- CJCE, 13 déc. 1989, *Grimaldi*, aff. C-322/88, Rec. 4407 – СЕО еднозначно установява задължение националният съд „да взема предвид препоръките на общностните институции“ при решаването на спорове, особено при тълкуването и прилагането на национални норми, приети с оглед прилагането на общностни норми или допълването им.
- CJCE, 4 avril 1987, *Gimenez Zaera*, aff. 126/86, Rec. 3697 – чл. 136 и 140 относно социалната политика са норми без директен ефект.
- CJCE, 6 oct. 1970, *Grad*, aff. 9/70, Rec. 825 – Решенията, адресирани до държавите членки, се уподобяват на директиви. Когато са надлежно изпълнени от държавата адресат, те пораждат целения ефект посредством националните изпълнителни мерки, а не директно. Когато обаче едно решение, адресирано до държавите членки, не е изпълнено, СЕО приема, че към него трябва да се подходи по същия начин както към една директива и да се прецени дали съдържа норми, които отговарят на изискванията за директен ефект, установени в неговата практика. *По това дело СЕО отказва също да приеме, че директната приложимост, призната по чл. 189 ДЕИО (дн. 249 ДЕО) за регламента, по начало не е предвидена за останалите правни актове на Общността. Той се позовава и на чл. 177 ДЕИО (дн. 234 ДЕО) относно производството за преюдициални заключения, който позволява на националните юрисдикции да сезират СЕО относно всеки общностен акт без изключение, което предполага, че на всеки такъв акт лицата биха могли да се позоват пред съд. Накрая СЕО подчертава необходимостта всеки акт да се преценява не само по неговата форма, но и по неговата функция и роля в системата на Договора.
- CJCE, 12 déc. 1972, *International Fruit Co*, aff. jointes 21-24/72, Rec. 1219 – Относно ГАТТ, изхождайки от целта и предназначението на ГАТТ

- от 1947 г. и споразуменията на СТО, СЕО приема, че техните норми не могат да имат директен ефект.
- CJCE, 11 déc. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, Rec. 1125 – СЕО възпроизвежда дословно своята формула от 1964 г. относно примата: „правото на Договора, произтичащо от един автономен източник, поради своята специфична оригинална природа не би могло да бъде юридически противопоставено на норма на вътрешното право, каквато и да е тя, без да загуби своя общостен характер и без да бъде поставена под въпрос правната основа на самата Общност.
- CJCE, 17 déc. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft c/ Einfuhr und Vorratsstelle Getreide*, aff. 11/70, Rec. 533 – Въпросът за примата на общностните норми над националните норми от конституционен ранг е един от най-проблемните и дискусийни въпроси в теорията на европейското право. И това въпреки сравнително широко приетото разбиране, че универсалността и вътрешната логика на принципа на примата предполага държавите членки да не могат да противопоставят на общностните норми каквато и да било вътрешна норма.
- CJCE, 18 déc. 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, aff. C-129/96, Rec. I-7411 – СЕО изрично признава националния съдия за компетентен (разбира се, ако бъде сезиран със спор в този смисъл, не и служебно) дали дадена национална норма може сериозно да застраши постигането на предписания резултат. Така на практика СЕО признава на директивите не само и не просто приложимост пред национален съд, независимо от наличието или отсъствието на разпоредби с директен ефект, но и допуска своеобразно скрито предварително изпълнение – макар и сведено само до невъзможността да се приемат противоречащи мерки дори и преди срока за изпълнение на директивата и макар и наглед ограничено в рамките на разбирането за „сериозно застрашаване“ на дължимия резултат (преценката за което, разбира се, отново ще бъде направена от СЕО, ако бъде сезиран, и което, верен на практиката си, той ще разтълкува максимално широко...).
- CJCE, 19 mai 1998, *Jensen*, aff. C-132/95, Rec. I-2975 – СЕО определя ограниченията относно националното разбиране за дължими финансови компенсации.
- CJCE, 15 mai 1986, *Johnston*, aff. 222/84, Rec. 1651 – Неизпълнението на една директива може да бъде вменено на държавата заради поведението (действие или бездействие) и на конституционно независим орган, натоварен с поддържането на общественения ред и сигурност. *Това дело се произнася относно ограничаване на процедурната автономия на националния съдия с цел недопускане „посредством национални процедурни способности да се ограничи или дори сведе до нула защитата и пълната реализация на правата,

произтичащи от общностни норми с директен ефект“. СЕО приема, че правото на частните лица да изискват спазването на Общностното право от държавите членки всъщност е тяхно право на „ефективен съдебен контрол“, което представлява тяхно „основно право“! Той приема, че всяко лице трябва да може да поиска от своя национален съд да се произнесе относно съвместимостта на една национална норма с Общностното право.

- CJCE, 4 juillet 2000, *Haim*, aff. C-424/97, Rec. I-5123, p. 36 – Относно условията за търсене на отговорност от държава членка по отношение на частните лица – това са: ефикасността на общностните норми, ефективната защита на произтичащите от тях права, както и лоялното сътрудничество. Те трябва да са налице кумулативно. *Свободата на преценка на държавата и нейният обхват според СЕО „се определят от Общностното право, а не от националното. Свободата на преценка, предоставена евентуално от националното право на служителя или органа, извършил нарушението, е ирелевантна“.
- CJCE, 13 mars 1979, *Hansen c/ Hauptzollamt Flensburg*, aff. 91/78, Rec. 935 – Според изричното произнасяне на СЕО ограничен (вертикален) директен ефект имат разпоредбите на Учредителните договори относно задължения на държавите членки за действие чл. 31, §1.
- CJCE, 23 mai 1996, *Hedley Lomas*, aff. C-5/94, Rec. I-2604 – СЕО се произнася относно нормите с директен ефект, които не оставят на държавите членки никаква възможност за преценка относно обезщетението на гражданите.
- CJCE, 23 mai 1996, *Hedley Lomas*, aff. C-5/94, Rec. I-2553, p. 25 – Относно условията за търсене на отговорност от държава членка по отношение на частните лица – това са: ефикасността на общностните норми, ефективната защита на произтичащите от тях права, както и лоялното сътрудничество. Те трябва да са налице кумулативно.
- CJCE, 14 déc. 1971, *Hein*, 43/71, Rec. 729 – Чл. 90 относно данъчното облагане е правна норма без директен ефект.
- CJCE, 19 sept. 2002, *Huber*, aff. C-336/00, Rec. I-7699 – СЕО се произнася относно забрана за ограничаване на правото на обезщетение – държавите членки не могат да създават процедурни затруднения или да прилагат по-малко благоприятен режим от предвидения за производствата от подобен характер на основание национална правна норма.
- CJCE, 16 déc. 1960, *Humblet*, aff. 6/60, Rec. 1125 – Още през 1960 г. (!) СЕО установява, че ако негово решение обявява, че един законодателен или административен акт на орган на държава членка противоречи на Общностното право, тази държава членка е задължена, на основание принципа за лоялното сътрудничество (чл. 10 ДЕО) „както да отмени съответния акт, така и да поправи вредите, настъпили от неговото действие, и че това задължение про-

изтича от Договора и от протокола, които имат силата на закон в държавите членки въз основа на тяхната ратификация и които имат предимство пред вътрешното право“.

CJCE, 30 sept. 2003, *Köbler*, aff. C-224/01, Rec. I-10239, p. 51 et 52 – Относно условията за търсене на отговорност от държава членка по отношение на частните лица – това са: ефикасността на общностните норми, ефективната защита на произтичащите от тях права, както и лоялното сътрудничество. Те трябва да са налице кумулативно.

CJCE, 4 déc. 1997, *Kampelmann*, aff. jointes C-253-258/96, Rec. I-6907, p.46 – Неизпълнението на една директива може да бъде вменено на държавата заради поведението (действие или бездействие) и на публично общинско предприятие.

CJCE, 24 oct. 1996, *Kraaijveld*, aff. 72/95, Rec. I-5403 – СЕО приближава разбирането за „възможност за позоваване пред съд“ до теорията за примата и приема, че националният съдия е компетентен и длъжен да се произнася по съобразността на една национална мярка с Общностното право дори по отношение на директивите (респ. техните норми, които нямат директен ефект) като цяло. Националният съдия трябва да остави неприложена една национална разпоредба или административна мярка, която е несъвместима с предписанията на една директива и в този смисъл да удовлетвори искането на едно частно лице за неприлагане по отношение на национална норма или мярка, независимо че съответната разпоредба на директивата няма (никакъв!) директен ефект. СЕО заключава, че „когато една национална юрисдикция трябва да провери законосъобразността (на дадена национална мярка – б. м., А. С.) ...тя може да проверява дали националният законодател е останал в границите на преценка, определени от директивата.

CJCE, 11 janv. 2000, *Kreil*, aff. C-285/98, Rec. I-69 – В материята на отбраната СЕО отказва да се съобрази с фундаментални държавообразителни принципи като например този за безусловната забрана на ангажирането на жени във военна служба, предвиден в чл. 12 на Основния закон на ФРГ, и категорично се произнася за примата на общностните разпоредби за еднаквото третиране на мъжете и жените при достъпа до работа, като по този начин отново потвърждава, че на примата на общностните разпоредби се подчиняват дори конституционните разпоредби на държавите членки. *Относно заварени и новоприети вътрешни правни норми СЕО не прави разграничение между вътрешни норми, приети след влизането в сила на противоречащата им общностна норма, и вътрешни норми, които са действащо право към момента на влизане в сила на противоречаща им общностна правна норма. С влизането в сила на противоречаща им правна норма действащите към този момент вътрешни правни норми престават да се прилагат.

- CJCE, 22 mars 1977, *Lannelli*, aff. 74/76, Rec. 577 – СЕО се произнася относно задълженията на държавите членки за бездействие – чл. 28 ДЕО относно количествените ограничения.
- CJCE, 17 mai 1972, *Leonessio*, aff. 93/71, Rec. 287 – Още през 1972 г. СЕО обобщава, че „за да се прилагат с еднаква сила по отношение на всички правни субекти във всички държави членки, общностните регламенти се интегрират в правната система, приложима на националната територия, което трябва да позволи да се упражни директният ефект, предписан от чл. 189 (нов чл. 249 – б. м., А. С.), така че частните лица да могат да се позовават на него, без да могат да им бъдат противопоставени вътрешни разпоредби или практики“. *Също в това решение СЕО се произнася относно бюджетната сфера – той отказва на Италия правото да подчини на бюджетните си закони заплащането на определени суми, които се дължат на основата на общностен регламент.
- CJCE, 2 août 1993, *Levy*, aff. C-158/91 – По отношение на международните договори, сключени от държавите членки преди присъединяването им към ЕО/ЕС или преди влизането в сила на противоречаща общностна норма, Общностното право има безусловен примат над международното право на държавите членки.
- CJCE, 19 sept. 2000, *Linster*, aff. C-287/98, Rec. I-6917 – СЕО приближава разбирането за „възможност за позоваване пред съд“ до теорията за примата и приема, че националният съдия е компетентен и длъжен да се произнася по съобразността на една национална мярка с Общностното право дори по отношение на директивите (респ. техните норми, които нямат директен ефект) като цяло. Националният съдия трябва да остави неприложена една национална разпоредба или административна мярка, която е несъвместима с предписанията на една директива, и в този смисъл да удовлетвори искането на едно частно лице за неприлагане по отношение на национална норма или мярка, независимо че съответната разпоредба на директивата няма (никакъв!) директен ефект. СЕО заключава, че „когато една национална юрисдикция трябва да провери законосъобразността (на дадена национална мярка – б. м., А. С.) ... тя може да проверява дали националният законодател е останал в границите на преценка, определени от директивата.
- CJCE, 11 déc. 1973, *Lorenz*, aff. 120/73, Rec. 1471 – Нормата трябва да е завършена („юридически перфектна“) – да не се нуждае от никакви допълнителни мерки. Напр. директен ефект ще има разпоредбата на чл. 88, §3, установяваща задължение за предварително информиране на Комисията. Съдът се произнася и относно задълженията на държавите членки за бездействие: чл. 88, §2, ал. 3, края на посл. изр. и §3 относно държавните помощи.

- CJCE, 4 avril 1968, *Lück*, aff. 34/67, Rec. 359 – За първи път през 1968 г. СЕО установява задължението на националния съдия да остави неприложена всяка национална норма, която противоречи на общностна норма с директен ефект.
- CJCE, 16 juin 1966, *Lütticke*, aff. 57/65, Rec. 301 – Относно премахването на фискалната дискриминация по отношение на вносни стоки чл. 95, ал. 2 (дн. чл. 90, ал. 2) СЕО се произнася и относно задълженията на държавите членки за бездействие: чл. 90, ал. 1.
- CJCE, 13 nov. 1990, *Marleasing*, aff. 80/86, Rec. I-4135 – СЕО вменява на националния съдия едно изключително широко задължение за съобразено тълкуване на националното право, което по отношение на директивите излиза далеч извън обхвата на принципа на директния ефект по отношение на директивите и им придава една „широка приложимост“, която граничи с разбирането за „пълнен директен ефект“ – през 1990 г. СЕО заключава, че националният съдия е длъжен да тълкува националното си право в съответствие не само с конкретните общностни норми (разбирай с директен ефект), но и в съответствие с общия смисъл и цел на даден общностен акт – вкл. и директива. *През 1990 г. СЕО уточнява, че: „националните юрисдикции са длъжни при тълкуването на разпоредбите на националното си право – предварително или и последващо – да го тълкуват, доколкото е възможно, в светлината на буквата и духа на директивата с оглед постигането на определените в нея цели и в изпълнение на чл. 189 ДЕИО“. СЕО директно очертава и решаващата роля на националния съдия за точното прилагане на Общностното право и по-конкретно на директивите.
- CJCE, 26 février 1986, *Marshal*, aff. 152/84, Rec. p. 723 – Относно системата на критериите за директен ефект – нормата трябва да бъде конкретна (точна) – нейното съдържание трябва да е с такава ниска степен на абстракция, че от него да могат да се изведат правните задължения на адресатите. Такава ще е нормата, чиято редакция „е достатъчно обща и недвусмислена“. *По това дело СЕО се произнася относно това, че изпълнението на една директива може да бъде вменено на държавата заради поведението (действие или бездействие) и на служби по здравеопазването.
- CJCE, 26 février 1986, *Marshal*, aff. 152/84, Rec. 749 – Обвързващият характер на директивите (както и на решенията), закрепен от чл. 249 ДЕО, не допуска изключване априори на възможността засегнати лица да се позоват директно на тях за защита на свои права – обратното според СЕО би означавало „държавата да черпи изгода от своето незачитане на Общностното право“. Възможността националният съдия да прилага директиви проличава и в това, че няма никакво ограничение на правото му да отправи преюдициално запитване относно валидността или тълкуването на общностните

норми и по отношение на нормите на директивите. Когато обаче една директива не е изпълнена в срок или пък е изпълнена (приложена) неправилно (некоректно), възниква възможност за търсене на директен ефект. Това е неизбежно – и СЕО признава при определени условия „вертикален директен ефект“ – възможност на частните лица да се позоват срещу държавата на една неприложена или некоректно приложена директива пред националния си съдия. *В това дело СЕО потвърждава, че директивите не могат да съдържат разпоредби с пълен директен ефект. *СЕО установява, че принципът на примата може да се приложи по отношение на нормите с директен ефект на директивите и решенията, а разбира се, и по отношение на нормите с директен ефект на Учредителните договори.

- CJCE, 11 juillet 2001, *Marks & Spencer*, aff. C-62/00, Rec. I-6325, p. 27 – Според СЕО приемането на национални мерки за правилно транспониране на една директива не лишават автоматично нормите на директивата от годност да пораждат права, т.е. да имат директен ефект. Частните лица могат да се позовават на безусловните и достатъчно ясни норми на една директива „не само в случай на отсъствие на транспониране или при некоректно транспониране на тази директива, но също и в случай, че националните мерки, които коректно транспонират въпросната директива, не са приложени по начин, че да се постигне резултатът, който директивата предвижда“. СЕО определя и ограничения относно националното разбиране за „разумен срок“.
- CJCE, 14 déc. 1980, *Marty*, aff. 31/79, Rec. 2491 – СЕО приема, че разпоредбите с директен ефект са разпоредби, които „по самия си характер са предназначени да произведат директни последици в отношенията между частните лица.“
- CJCE, 21 sept. 2000, *Michailidis*, aff. jointes 441&/82, Rec. I-7145 – СЕО определя ограничения относно националното разбиране за допустими доказателствени средства.
- CJCE, 3 avril 1968, *Molkerei c/ Hauptzollamt*, aff. 28/67, Rec. 226 – Относно премахването на фискалната дискриминация по отношение на вносни стоки чл. 95, ал. 2 (дн. чл. 90, ал.2). *Също по това дело според СЕО изпълнението на нормата с директен ефект не трябва да бъде подчинено на друг акт било на общностните институции, било на държавите членки – нормата трябва да е безусловна.
- CJCE, 25 juillet 2002, *MRAX*, aff. 459/99, Rec. I-6591 – Относно директния ефект на директивите СЕО заключава, че когато едно задължение на държавите членки по отношение на частните лица е достатъчно определено, то може да се разглежда като право на същите тези частни лица, защитимо пред съд – на основание на директивата, която го установява като задължение на държавата.

- CJCE, 27 juin 2000, *Oceano Grupo*, aff. jointes C-240-244/98, Rec. I-4963, p. 30 – През 1990 г. СЕО уточнява, че: „националните юрисдикции са длъжни при тълкуването на разпоредбите на националното си право – предварително или и последващо – да го тълкуват, доколкото е възможно, в светлината на буквата и духа на директивата с оглед постигането на определените в нея цели и в изпълнение на чл. 189 ДЕИО“.
- CJCE, 3 déc. 1992, *Oleificio Borelli Spa*, aff. C-97/91, Rec. 6330 – Относно принципа за процесуална автономия – един национален съдия е длъжен да допусне разглеждането на иск срещу становище на национален орган дори ако и въпреки че в съответната държава членка такива актове не подлежат на съдебно атакуване.
- CJCE, 12 déc. 1990, *P. Kaefers e.a. c/ France*, aff. jointes C-100 et & 101/89, Rec. 4647, p. 24 – Относно изискването за безусловност на общностна норма, за да има директен ефект, СЕО приема, че една норма е „безусловна“, когато не оставя на държавите членки никаква възможност за преценка. По това дело СЕО също заключава, че „постоянна практика е разпоредбите на едно решение на Съвета да произвеждат директен ефект в отношенията между държавите членки и техните правни субекти, в смисъл че те пораждат в полза на частните лица права, които националните юрисдикции трябва да защитят, доколкото тези разпоредби налагат на държавите членки безусловно и достатъчно ясно и конкретно задължение“.
- CJCE, 10 juillet 1997, *Palmisani*, aff. C-261/95, Rec. I-4025, p. 27 – СЕО развива разбирането си за ограничаването на принципа на процесуалната автономия от принципите на „еквивалентност“ и на „ефективност“. Първият от тези принципи се основава на принципа на недискриминацията, а вторият се основава на принципа на полезния ефект и предвижда, че националните процедурни норми „не могат да правят практически невъзможно или изключително трудно“ защитаването на правата, които частните лица черпят от Общностното право. *Относно подлежащи на обезщетение вреди СЕО се придържа към разбирането си, че подлежащите на обезщетение вреди се определят от националното законодателство, приложимо за вредите, причинени от държавата, като, разбира се, прилага широко разбиране за косвените вреди. В тази материя практиката на СЕО не е разгърната, но той сам приема, че могат да се приемат формулировките, приложими в други случаи, по които той се е произнесъл, напр. относно обезщетението на вреди, претърпени от граждани от противоправно поведение на общностните органи.
- CJCE, 22 mai 1985, *Parlement*, 13/83, Rec. 1513 – Чл. 49 и 50 относно транспорта са типични норми без директен ефект.
- CJCE, 19 juin 2003, *Pasquini*, aff. C-34/02, Rec. I-6515 – СЕО подчертава важноста на принципа на недискриминацията и на принципа на

- полезния ефект, като приема, че те се прилагат „спрямо съвкупността от процедурни правила“, приложими в държавите членки по отношение на субективни права с общностен произход.
- CJCE, 4 juillet 1994, *Perlata*, aff. C-379/92, Rec. I-3453, p. 57 – Чл. 174 и 175 относно околната среда са норми без директен ефект.
- CJCE, 27 mai 1993, *Peter*, aff. C-290/91, Rec. I-2981 – Съгласно общите правни принципи, които са в основата на Общността и които уреждат отношенията между Общността и държавите членки, последните по силата на чл. 5 (дн. чл. 10 ДЕО – б. м., А. С.) са задължени да осигурят на своя територия изпълнението на общностните регламенти.
- CJCE, 14 déc. 1995, *Peterbroeck*, aff. C-312/95, Rec. I-4599 – В това дело СЕО се произнася относно ограничаване на процедурната автономия на националния съдия с цел недопускане „посредством национални процедурни способности да се ограничи или дори сведе до нула защитата и пълната реализация на правата, произтичащи от общностни норми с директен ефект“. *СЕО се произнася и относно забрана за ограничаване на правото на обезщетение – държавите членки не могат да създават процедурни затруднения или да прилагат по-малко благоприятен режим от предвидения за производствата от подобен характер на основание национална правна норма.
- CJCE, 29 nov. 1978, *Pigs Marketing*, aff. 83/78, Rec. 2347 – Задълженията на държавите членки за бездействие: чл. 29 ДЕО относно количествените ограничения.
- CJCE, 20 oct. 1993, *Phil Collins*, aff. C-186/87, Rec. I-5154 – Пълен директен ефект имат разпоредбите относно забраната за дискриминация – чл. 12 ДЕО.
- CJCE, 14 déc. 1971, *Politi*, aff. 43/71, Rec. 1039 – Директният ефект на регламентите е прогласен от СЕО рано и ясно. Той не се колебае да приеме, че „по силата на самата си природа и своята функция сред източниците на Общностното право регламентът произвежда непосредствени последици и като такъв е годен да предостави на частните лица права, които националните юрисдикции са задължени да защитят. Естествено проявление на директния ефект на регламента е възможността на едно частно лице да се позове на него пред съд срещу друго частно лице. *СЕО се произнася и относно „производните“ правни актове с пряк нормативен характер, които също познават разновидности. Нормите на регламентите имат примат, признат по силата на изрична договорна разпоредба (чл. 249, §2 ДЕО). За тях приматът е естествена, същностна характеристика, без която те не биха могли да постигнат своята „задължителност“ и „директна приложимост“, а Общностното право – своята ефикасност. Според СЕО „действието на регламента не до-

- пуска прилагането на каквато и да е последваща вътрешна законодателна мярка, която е несъвместима с неговите разпоредби“.
- CJCE, 9 fév. 1982, *Polydor*, aff. 270/80, Rec. 329, p.14 et suiv – СЕО приема, че нормите на международните договори, сключени от Общността с трети страни, не се ползват автоматично от презумпцията за директен ефект.
- CJCE, 10 mars 1998, *T. Port*, aff. C-364 et 365/95 – По отношение на международните договори, сключени от държавите членки преди присъединяването им към ЕО/ЕС или преди влизането в сила на противоречаща общностна норма Общностното право има безусловен примат над международното право на държавите членки.
- CJCE, 26 oct. 1982, *Pabst*, aff. 17/81, Rec. 1331 – СЕО признава директен ефект на чл. 53 на Споразумението за асоцииране с Гърция, чиято редакция следва редакцията на чл. 95 ДЕИО (дн. чл. 90 ДЕО) относно забраната за дискриминационно третиране на вносни продукти, като изхожда както от съдържанието на разпоредбата, така и от характера на споразумението.
- CJCE, 23 nov. 1999, *Portugal c/ Conseil*, aff. C-149/96, Rec. I-8398, p. 86 – Чл. 158–162 относно икономическото, социалното и териториалното сближаване (добавени от ЕЕА и „имащи програмен характер, при който постигането на целта на икономическото и социално сближаване трябва да бъде резултат от действия на Общността и на държавите членки“) са норми без директен ефект. *СЕО приема, че нормите на международните договори, сключени от Общността с трети страни, не се ползват автоматично от презумпцията за директен ефект.
- CJCE, 26 oct. 1982, *Kupferberg*, aff. 104/81, Rec. 3641 – СЕО признава директен ефект на чл. 21, ал. 1 на Споразумението за свободна търговия между ЕИО и Португалия, за което СЕО приема, че също е аналогично на чл. 95 ДЕИО (дн. чл. 90 ДЕО).
- CJCE, 5 avril 1979, *Ratti*, aff. 148/78, Rec. 1629 – Изтичането на срока за изпълнение във вътрешното право на една директива премахва „условността“ на нейните разпоредби и те могат да имат директен ефект, ако отговарят на другите условия. *В това дело СЕО приема също, че частно лице не може да черпи права срещу една държава членка от една директива преди изтичането на срока, предоставен на тази държава, за да я изпълни. *СЕО установява и че принципът на примата може да се приложи по отношение на нормите с директен ефект на директивите и решенията, а, разбира се, и по отношение на нормите с директен ефект на Учредителните договори.
- CJCE, 15 juin 2000, *Rechberger*, aff. C-140/97, Rec. I-3499 – Вътрешната отговорност на държавите членки се проявява в задължението ѝ да обезщетят вредите, настъпили от неизпълнението както на една адресирана до тях директива, така и от неточното ѝ изпълнение.

- CJCE, 15 juin 1999, *Rechberger*, aff. C-140/97, Rec. I-3499, p. 40 – Между нарушението и настъпилите вреди да има причинно-следствена връзка. На националния съдия е предоставена изцяло и преценката за наличие на причинна връзка.
- CJCE, 7 juillet 1981, *Rewe*, aff. 158/80, Rec. 1805, p. 41 – През 1981 г. СЕО се определя: „обвързващият характер на директивата предполага невъзможността за един национален орган да противопостави на едно частно лице национална законодателна или административна разпоредба, противоречаща на разпоредба на директива, имаща всички необходими характеристики, за да бъде приложена от съдия. *През 1976 г. СЕО приема, че „при отсъствието на общностна уредба на материята вътрешният правен ред на всяка държава е този, който ще определя компетентната юрисдикция и процедурните правила за осигуряването на защитата на правата на частните лица, произтичащи от директния ефект на Общностното право“. Веднага след това обаче той отива по-нататък: „Като се има предвид, че тези правила не могат да бъдат по-неблагоприятни от предвидените за подобни производства от вътрешен характер ... те със сигурност не могат да предвиждат условия и срокове, които на практика да направят невъзможно упражняването на правата, които националните юрисдикции са задължени да защитят. *Черпенето на правата пред национален съд се изразява в задължението на националния съд да защити правата на частните лица, произтичащи от общностна правна норма с директен ефект. В случай на противоречие с вътрешни норми общностните норми с директен ефект се ползват с безусловен примат, от което следва, че националният съдия е длъжен да остави неприложена всяка национална правна норма дори ако тя противоречи на една не-транспонирана директива.
- CJCE, 16 déc. 1976, *Rewe*, aff. 33/76, Rec. 1989 – Националните органи са длъжни не само да тълкуват националните правни норми съобразено с Общностното право и да оставят неприложени тези от тях, за които установят, че противоречат на общностните, но и да поправят всички настъпили последици.
- CJCE, 21 juin 1974, *Reyners*, aff. 2/74, Rec. 631 – СЕО еднозначно установява наличието на норми с пълен директен ефект относно свободата на установяване – чл. 43 ДЕО.
- CJCE, 22 janv. 1976, *Russo*, aff. 60/75, Rec. 45 – СЕО заключава, че „националният съдия следва да установи с оглед обстоятелствата дали на индивидуалния производител е нанесена щета ... и когато една такава щета е нанесена поради нарушаване на Общностното право, съответната държава членка трябва да понесе последиците съгласно предписанията на националното право относно отговорността на държавата“.

- CJCE, 19 janv. 1976, *Russo*, aff. 69/75, Rec. 45 – Задължението на държавата да възстанови щетите произтича от чл. 10 ДЕО. Според СЕО обезщетяването трябва да се предостави по реда, предвиден в съответната държава членка за ангажиране на отговорността на държавата за вреди, причинени на гражданите.
- CJCE, 28 oct. 1975, *Rutili*, aff. 36/75, Rec. 1219, p. 37 и 38 – Относно директния ефект на директивите СЕО заключава, че когато едно задължение на държавите членки по отношение на частните лица е достатъчно определено, то може да се разглежда като право на същите тези частни лица, защитимо пред съд – на основание на директивата, която го установява като задължение на държавата.
- CJCE, 17 déc. 1970, *SACE*, aff. 33/70, Rec. 1213 – СЕО установява задължения на държавите членки за бездействие: чл. 23 ДЕО и чл. 25 ДЕО относно митата.
- CJCE, 19 déc. 1968, *Salgoil*, aff. 13/68, Rec. 661 – СЕО се произнася относно премахването на фискалната дискриминация по отношение на вносни стоки: чл. 95, ал. 2 (дн. чл. 90, ал.2).
- CJCE, ORD, 22 juin 1965, *San Michele*, aff. 9/65 et 58/65, Rec. 35 – СЕО се произнася относно последиците при незачитане на принципа на примата от частните лица.
- CJCE, 14 déc. 1995, *Sanz de Lera*, aff. jointes C-163, 165 et 250/94, Rec. I-4821, p. 43 – Задълженията на държавите членки за бездействие: чл. 56, §1 относно свободното движение на капитали и плащания (въведен с ДЕС).
- CJCE, 9 nov. 1983, *San Giorgio*, aff. 199/82, Rec. 359 – СЕО определя ограничения относно националното разбиране за допустими доказателствени средства. Относно правото на обезщетение на гражданите – националните органи са длъжни не само да тълкуват националните правни норми съобразено с Общностното право и да оставят неприложени тези от тях, за които установят, че противоречат на общностните, но и да поправят всички настъпили последици. *СЕО се произнася и относно Забрана за ограничаване на правото на обезщетение – държавите членки не могат да създават процедурни затруднения или да прилагат по-малко благоприятен режим от предвидения за производствата от подобен характер на основание национална правна норма.
- CJCE, 9 mars 1978, *Simmenthal*, aff. 106/77, Rec. 629 – СЕО приема, че „директната приложимост... означава, че разпоредбите на Общностното право трябва да разгърнат пълнотата на своето действие по еднакъв начин във всички държави членки от влизането си в сила и през цялото време, докато са валидни; така тези разпоредби са непосредствен източник на права и задължения за всички, за които се отнасят, – било държави членки, било частни лица, които са страни по правоотношения, уредени от Общностното пра-

во; този ефект засяга също и всеки съдия, който, сезиран в рамките на своята компетентност като орган на държава членка, има задача да защити правата, предоставени на частните лица от Общностното право. *Също по това дело СЕО е категоричен, че общностните норми не стават част от вътрешното право на държавите членки. Те стават действващо право във всяка държава членка, но не като част от вътрешното ѝ право, а като отделен, самостоятелен правопорядък, действващ на същата територия и по отношение на същите правни субекти, но във и независимо от националното право. СЕО разгръща своята концепция в една изключително важна насока – относно ролята на националния съдия в прилагането на принципа на примата. СЕО приема, че националният съдия е този, на когото тежи същността за принципа на примата задължение да остави неприложена всяка национална норма, която противоречи на действаща норма от правото на ЕО и ЕС. *Според СЕО всяка заварена национална правна норма, която противоречи на общностна норма, става неприложима. Приетите след влизането в сила на една общностна норма противоречащи ѝ вътрешни правни норми са нелегитимно приети и също не могат да се прилагат. Нюансирано разбиране съществува единствено по отношение на международните договори на държавите членки. *В това дело СЕО очертава задължения за държавите членки, произтичащи от действието на принципа на примата.

- CJCE, 6 juin 1973, *Schlüter*, aff. 9/73, Rec. 1161 – Чл. 10 от ДЕО относно задължението за общностна лоялност е типична норма без директен ефект, също чл. 108 относно функционирането на органите на ИВС.
- CJCE, 26 oct. 1999, *Sirdar*, aff. C-237/97, Rec. I-7403 – СЕО прави заключения в материята на отбраната – „решенията на държавите членки в сферата на достъпа до труд, професионалното обучение и условията на труд... не са извън обхвата на приложението на Общностното право“.
- CJCE, 9/73 *Schlüter v/ Hauptzollamt Lörrach* ECR 1135 (1973) – Проф. Доминик Ласок отбелязва, че „въпреки тънката разлика между „директна приложимост“ (direct applicability) и „директен ефект“ (direct effect) СЕО не използва тези термини последователно“.
- CJCE, 9 mars 1978, *Simmenthal*, aff. 106/77, Rec. 629, p. 18 – Дълбокият смисъл на доктрината на СЕО относно последиците от директния ефект и връзката между него и примата: „фактът на признаване на каквото и да правно действие на националните законодателни актове в области, в които се упражнява законодателната власт на Общността, т.е. несъвместими с общностните разпоредби, ще доведе до отричане на ефективността на ангажиментите, поети безусловно и необратимо от държавите членки по силата на Договора, и по този начин ще постави под въпрос самите основи на Общността“.

- CJCE, 4 mai 1999, *Sürül*, aff. C-262/96, Rec. I-2685 – Актовете на организациите, създадени по силата на международен договор на Общността, са част от Общностното право. Затова и по отношение на тяхната годност да съдържат норми с директен ефект СЕО следва логиката си относно международните договори на Общността и респективно допуска по принцип възможността разпоредби, съдържащи се в такива актове, да бъдат прилагани пред национални съдилища, т.е. да породят директен ефект.
- CJCE, 25 juillet 1991, *T. Emmott*, aff. C-208/90, Rec. 1676 – Тук се разгръща разбирането на СЕО, че една държава членка не може да се позове на изтичане на преклузивен срок за завеждане на иск срещу нея за защита на права, които ищецът черпи от неизпълнена във вътрешното право общностна директива, за периода, през който директивата е била неизпълнена.
- CJCE, 3 déc. 1974, *Van Bingsbergen*, aff. 33/74, Rec. 1244 – Пълен директен ефект имат разпоредбите относно свободата на установяване (чл. 50 ДЕО).
- CJCE, 4 déc. 1974, *Van Duyn*, aff. 41/74, Rec. 1337 – Пълен директен ефект имат разпоредбите относно свободното движение на лицата: чл. 39 ДЕО. Полезният ефект на директивите (и на решенията) би бил отслабен, ако правните субекти в държавите членки са лишени от възможността да се позовават на тях, респ. ако националните юрисдикции не могат да ги вземат предвид. Обвързващият характер на директивите (както и на решенията), закрепен от чл. 249 ДЕО, не допуска изключване априори на възможността засегнати лица да се позоват директно на тях за защита на свои права. *Също в това дело през 1974 г. СЕО има повод за първи път да се произнесе относно възможността едно частно лице да се позове на разпоредба на директива, за да черпи права пред национален съд. Той, разбира се, признава, че „директивата не е акт, който на общо основание може да произвежда директен ефект в своята цялост“.
- CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, Rec. 1 – В това дело за първи път през 1963 г. е изведен принципът за директния ефект на нормите на Общностното право. Също от изложението на СЕО произтича функционална предназначеност на общностните правни норми да ангажират частните лица. „Независимо от законодателството на държавите членки, така, както създава задължения за частните лица, то е предназначено и да им предоставя права, които влизат в техния правен патримониум, и тези права се пораждат не само когато изрично бъдат уредени в договора, но и по силата на едно установено по определен начин от договора задължение както за частни лица, така и за държавите членки и за общностните институции. *Относно извеждане на принципа на прима-

та СЕО приема, че приложението на една общностната норма не може да зависи от последваща вътрешна правна норма.

CJCE, 1 fév. 1977, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, aff. 51/76, Rec. 113, p. 24 – През 1977 г. СЕО припомня своите съображения от делата *Grad* и *Van Duyn* и потвърждава правото на едно частно лице да се позове на разпорежда от директива пред национален съд „с цел съдът да провери дали компетентните национални органи при упражняването на свободата на преценка, предоставена им относно формата и средствата за изпълнение на директивата, са останали в границите на преценка, очертани от самата директива“. СЕО приема също, че искът пред национален съд е допустим, „когато лицето се позовава пред национална юрисдикция на разпорежда на директива с цел юрисдикцията да провери дали компетентните органи, при упражняването на свободата на преценка, предоставена им по отношение на формата и средствата за прилагане на директивата, са останали в рамките на преценка, определени от директивата“.

CJCE, 10 avril 1984, *Von Colson*, aff. 14/83, Rec. 1891, p. 26 – СЕО е категоричен, че „задължението за резултат, предписано от директивата, обвързва всички органи на държавите членки, включително и правораздавателните, в рамките на техните компетенции. СЕО установява и една „тълкувателна приложимост“ на всички директиви, според която националният съдия, обвързан от задължението за лоялно сътрудничество по чл. 10 ДЕО, „трябва да тълкува своето национално право в светлината на текста и целта на директивата дори да няма директен ефект, за да постигне резултата, визиран от чл. 189, ал. 3 на Договора“. Така през 1984 г. СЕО, след като установява, че директива 76/207 ЕИО не предвижда никакво „безусловно и достатъчно конкретно задължение“ и оставя на държавите членки „свободата да избират измежду различни разрешения“, приема, че „националната юрисдикция следва да даде на закона, приет в изпълнение на директивата ... тълкувание и приложение, съобразени с изискванията на Общностното право“. *Относно определянето на задълженията на националният съдия СЕО е категоричен, че „задължението за резултат, предписано от директивата, обвързва всички органи на държавите членки, включително и правораздавателните, в рамките на техните компетенции.“

CJCE, 16 déc. 1993, *Wagner Miret*, aff. C-334/92, Rec. I-6911, p. 20 – През 1990 г. СЕО уточнява, че: „националните юрисдикции са длъжни при тълкуването на разпоредбите на националното си право – предварително или и последващо – да го тълкуват, доколкото е възможно, в светлината на буквата и духа на директивата с оглед постигането на определените в нея цели и в изпълнение на чл. 189 ДЕО“.

- CJCE, 12 déc.1974. *Walrave*, aff. 36/74. Rec. p. 1405 – Пълнен директен ефект имат разпоредбите относно свободата на установяване: чл. 49 ДЕО. При това регламентът по предназначение е акт, годен да съдържа не само норми с ограничен директен ефект, но и най-вече норми с пълен директен ефект, които предоставят права на частните лица в отношенията им с други частни лица.
- CJCE, 15 oct. 1987, *UNECTEF*, aff. 222/86, Rec. 1676 – СЕО приема, че един административен орган е длъжен да изложи мотиви за даден свой отказ, за да може заинтересованото лице да получи пълноценна съдебна защита – относно принципа за процесуална автономия.

Четвърта част

Кратък преглед на най-важните решения на СЕО относно гражданството на ЕС и правата, които го съставляват

Атанас Семов

Гражданство на ЕС. Защитени права на гражданите на ЕС

(По азбучен ред на наименованието на решенията на френски език)

- CJCE, 6 juin 2000, *Angonese*, aff. C-218/98, Rec. I-4139 – СЕО обявява, че разпоредбите относно свободното движение на лицата – чл. 39 ДЕО – имат пълен директен ефект.
- CJCE, 26 fév. 1991, *Antonissen* aff. 292/89 – Съдът е преценил, че срок от шест месеца по принцип би бил достатъчен за престой с цел търсене на работа, но се противопоставя категорично на възможността лицето да бъде принудено да напусне приемащата страна, ако докаже, че продължава да търси работа и че има действителни шансове да бъде нает (да намери). Особено ясно се подчертава изискването да се предостави право на „разумно дълъг престой“, реално позволяващ на лицето без притеснение да търси и евентуално наистина да намери работа, което се предполага и като действителен мотив на неговото желание за престой.
- CJCE, 7 fév. 1979, *Auer*, aff. 136/78, Rec. 577 – Когато става дума за професия, която не е уредена в директива, единствената приложима разпоредба е тази на чл. 43 на ДЕО, който предвижда еднакво третиране с местните лица, т.е. препраща към съответните разпоредби на вътрешното право като приложими за гражданите на тази държава. Обратното – по делото *Knoors* СЕО приема, че ако става дума за професия, за която Съветът е приел директива за облекчаване на упражняването ѝ съгласно чл. 44 или 47 ДЕО, именно съответната директива ще урежда материята.
- CJCE, 7 fév. 1979, *Auer*, aff. 136/78 – Френски гражданин, който е получил диплом за ветеринарен лекар в италиански университет, е осъден от съда в Мюлюз за това, че работи във Франция, без да отговаря на предвиденото във френския закон изискване за притежаване на френска диплома. Сезиран по този повод, СЕО констатира, че това осъждане е правилно, тъй като при постановяването му все още не са действали съответните директиви на Съвета, и единственото приложимо право е било вътрешното право на ДЧ.
- CJCE, 22 sept. 1988, *Bergemann* aff. 236/77 – За работници, чийто очакван ангажимент ще бъде по-кратък от 3 месеца, или за гранични или сезонни работници не е необходимо издаването на карта за пребиваване. Гранични работници са тези, които живеят в една държава членка, работят в друга (най-често съседна), но се връщат в своята „често и постоянно“ (ежедневно или за уикенда).
- CJCE, 6 avril 1962, *Bosch*, aff. 13/61, Rec. 97 – Още през 1962 г. СЕО ясно установява, че всички разпоредби, установяващи задължения за предприятията, няма как да бъдат лишени от директен ефект –

техният смисъл е най-вече в отношенията между частните лица. Той приема, че това са разпоредби, които „по самия си характер са предназначени да произведат директни последици в отношенията между частните лица“.

- CJCE, 14 déc 1974, *BRT c/ SABAM*, aff. 127/73, Rec. 1974 – СЕО приема, че разпоредбите с директен ефект са разпоредби, които „по самия си характер са предназначени да произведат директни последици в отношенията между частните лица“.
- CJCE, 3 juille 1974, *Casa grande* aff. 9/74 – Децата на работещия се допускат на общо основание до всички образователни форми. СЕО ясно посочва, че този достъп трябва да бъде напълно равнопоставен не само в тесен административен смисъл, но също така и по отношение на стипендиите или помощите за придвижване, прехрана и ред други, които биха могли да бъдат предвидени за местните граждани в местното законодателство.
- CJCE, 18 mais 1989, *Commission c/ Allemagne*, aff. 249/86 – Единственото изискване, за да може работникът да бъде придружен от семейството си, е той да разполага с „нормално и достатъчно жилище“.
- CJCE, 12 mars 1987, *Commission c/ Allemagne*, aff. 178/84, Rec. 1227 – СЕО приема, че един административен орган е длъжен да изложи мотиви за даден свой отказ, за да може заинтересованото лице да получи пълноценна съдебна защита – относно принципа за процесуална автономия.
- CJCE, 20 fev. 1997, *Commission c/ Belgique*, aff. 334/95 – Белгия е осъдена за разпоредба, според която гражданите на ЕО, които не са намерили работа до края на един тримесечен срок, автоматично ще получат нареждане да напуснат страната.
- CJCE, 10 mars 1993, *Commission c/ Luxembourg*, aff. 111/91 – Според СЕО дискриминация може да е налице дори когато правната норма не прави никаква разлика между местни граждани и чужденци и ги поставя при напълно еднакви условия, ако тези условия са по своята същност такива, че за чужденеца ще е значително по-трудно да отговори на тях, отколкото за местния гражданин.
- CJCE, 18 mai 1994, *Commission c/ Luxembourg*, aff. 118/92 – Принципът за еднакво третиране обхваща и синдикалните права – в същата степен като местните лица работниците чужденци могат да членуват в синдикални организации и да упражняват синдикални права, включително и право да избират или да бъдат избирани в синдикалните органи. Това право обхваща всички обществени организации, които, макар да не са чисто синдикални, упражняват функции, свързани със защитата или представляването на работещите.
- CJCE, 30 mais 1991, *Commission c/ Pays Bas*, aff. 68/89 – Според СЕО изискването да се отговаря на поставени от граничните служители на приемащата държава въпроси (например относно продъл-

жителността на престоя или притежаваните финансови средства) не може да се превръща в предварително условие за достъпа до територията ѝ.

- CJCE, 15 juill. 1964, *Costa c/ ENEL*, aff. 6/64, Rec. 1141 – СЕО констатира задължения на държавите членки за бездействие: по чл. 31, §2 относно държавните монополи с търговски характер.
- CJCE, 30 sept. 1975, *Cristini* aff. 32/75 – Регламент 1216/68 (чл. 7 и 8) предвижда, че работникът чужденец се ползва от същите социални и данъчни облекчения като местните работници. Особено що се отнася до социалните облекчения и придобивки, принципът на еднакво третиране обхваща не само условията по трудовия договор, но и такива, които не са пряко свързани с него, като например правото на намаление по железопътните линии.
- CJCE, 8 avril 1976, *Defrenne*, aff. 43/75, Rec. 455 – пълен директен ефект имат разпоредбите относно еднаквото третиране на половете: чл. 141 ДЕО.
- CJCE, 8 juin 1971, *Deutsche Gramophon / Metro*, aff. 78/70, Rec. 487 – Задълженията на държавите членки за бездействие: чл. 30 ДЕО относно количествените ограничения.
- CJCE, 13 fev. 1985, *Diatta*, aff. 267/83 – Единственото изискване, за да може работникът да бъде придружен от семейството си, е той да разполага с „нормално и достатъчно жилище“.
- CJCE, 31 mai 1979, *Even*, aff. 207/78 – Що се отнася до социалните облекчения и придобивки, принципът на еднакво третиране обхваща не само условията по трудовия договор, но и такива, които не са пряко свързани с него, като например правото на намаление по железопътните линии. Разширителното тълкуване е напълно основателно, тъй като в противен случай гражданинът на ЕС би могъл да бъде разколебан дали да упражни свободата на движение, ако ще бъде поставен в по-неблагоприятно материално положение от местните работници. По това дело Съдът е приел, че социалните и данъчните предимства, полагащи се на местните работници, се полагат и на работниците от Общността дори когато не са изрично записани в трудовите им договори, щом като се явяват средство, улесняващо тяхната мобилност.
- CJCE, 4 avril 1968, *Fink-Frucht*, aff. 27/67, Rec. 341 – Това важно решение установява, че едно задължение за действие по „премахването“ или „изменянето“ на дискриминационни мерки след изтичането на определения срок за постигането на дължимия резултат автоматично се трансформира в задължение за бездействие. Впрочем такъв бе подходът и на общностния законодател при осъществяването на „опростяването“ в рамките на договорите от Маастрихт (най-вече) и от Амстердам – всички стари разпоредби, предвиждащи предприемането на определени мерки до изтичането на опре-

делен срок с оглед премахването на определени национални разпоредби или практики, добиват нова опростена и ясна редакция на „забрани“, при което дължимото поведение вече не е действие, а „бездействие“ – вж. напр. изменения чл. 25 ДЕО относно митата и ред други. По същото дело СЕО установява задълженията на държавите членки за бездействие по чл. 90, ал. 2 относно дискриминацията на вносните стоки.

- CJCE, 5 mars 1991, *Giagonidis*, aff. 376/89 – Не е необходимо гражданинът на ЕС да моли приемащата страна за „разрешение за пребиваване“, каквото са задължени да поискат „другите“ чужденци. Той трябва да поиска само „карта за пребиваване на гражданин на държава членка на ЕС“ и властите на приемащата страна са длъжни да издадат такава карта, ако молителят представи документа, с помощта на който е влязъл на нейна територия (лична карта или паспорт). Правото на престой трябва да бъде признато, ако личната карта е в срок на действие, дори ако в приложение на законодателството на държава членка, която я е издала, тази карта не позволява на собственика и да напуска нейната територия. По същото дело Съдът приема, че никоя ДЧ не може да пречи на свой гражданин да се ползва от свободите на ЕО дори ако той не е изпълнил свое задължение към нея (освен ако не го лиши от своето гражданство, с което той автоматично ще загуби и качеството „гражданин на ЕС“ и възможността да се ползва от въпросните свободи); териториалната („приемащата“) държава не може да се позовава на неизпълнени изисквания на „националната“ държава, за да откаже или ограничи правото на придвижване и свързаните с него други права!
- CJCE, 13 fev. 1985, *Gravier*, aff. 293/83 – СЕО счита, че „достъпът до професионално образование благоприятства свободното движение на хората в цялата Общност, позволявайки им да получат квалификация и да развият своите лични качества в тази ДЧ, която предлага съответно най-подходящата специализация“.
- CJCE, 13 mars 1979, *Hansen / Hauptzollamt Flensburg*, aff. 91/78, Rec. 935. – Чл. 35, §1 ДЕО съдържа разпоредба с вертикален директен ефект и задължение за действие от страна на държавите членки.
- CJCE, 27 mars 1985, *Ноескх*, aff. 249/83 – Разглеждат се разпоредбите, гарантиращи минимални средства за съществуване съгласно местното законодателство.
- CJCE, 21 juin 1988, *Lair*, aff. 39/86 – За да се ползва правото на престой, не се изисква например извършването на работата да е „непрекъснато“ – ако лицето прекъсне работа с образователна цел, няма да загуби качеството „работник“, стига това, което учи, да е свързано с работата, която е прекъснал (и поради това да се явява професионална квалификация).

- CJCE, 8 mai 1990, *Lair*, aff. 175/88 – Относно данъците СЕО отхвърля като недопустима национална правна норма, която изисква постоянно местожителство на съответната територия като предпоставка за намаляване на данъците.
- CJCE, 22 mars 1977, *Iannelli*, aff. 74/76, Rec. 577 – Задълженията на държавите членки за бездействие: чл. 28 ДЕО относно количествените ограничения.
- CJCE, 3 juin 1986, *Lawrie-Blum*, aff. 66/85 – СЕО приема за „работник“ лицето, което в продължение на определено време извършва определена престация на друго лице и под негово ръководство, срещу което получава заплащане.
- CJCE, 18 juin 1987, *Lebon*, aff. 316/85 – СЕО прави разграничение между гражданите на друга ДЧ, които работят в приемащата ДЧ, и такива, които се придвижват по територията ѝ, за да търсят работа, но още не работят. Това, че последните предприемат необходимите действия, за да намерят работа или да постъпят на работа, все още не е достатъчно, за да се ползват от социалните привилегии и придобивки, предвидени за работещите в тази страна.
- CJCE, 6 juillet 1988, *Ledoux*, aff. 127/86 – За работниците, чийто очакван ангажимент ще бъде по-кратък от 3 месеца, или за гранични, или сезонни работници не е необходимо издаването на карта за пребиваване. Гранични работници са тези, които живеят в една държава членка, работят в друга (най-често съседна), но се връщат в своята „често и постоянно“ (ежедневно или за уикенда).
- CJCE, 3 juin 1988, *Brown*, aff. 197/86 – СЕО приема за „работник“ лицето, което в продължение на определено време извършва определена престация на друго лице и под негово ръководство, срещу което получава заплащане.
- CJCE, 23 mars 1982, *Levin*, aff. 52/81 – Относно работата на непълно работно време СЕО е преценил, че свободата на движение на работниците се отнася за лицата, които действително извършват или действително искат да извършват платена трудова дейност – било при пълна, било при непълна заетост. Броят работни часове на ден е ирелевантен. Изключват се само онези толкова краткотрайни дейности, които могат да бъдат считани като „странични (маргинални) и помощни“.
- CJCE, 11 déc. 1973, *Lorentz*, aff. 120/73, Rec. 1471 – Задълженията на държавите членки за бездействие: чл. 88, §2, ал. 3, края на посл. изр. и §3 относно държавните помощи.
- CJCE, 16 juin 1966, *Lüttick*, aff. 57/65, Rec. 301 – Задълженията на държавите членки за бездействие: чл. 90, ал. 1.
- CJCE, 12 déc. 1972, *Marsman*, aff. 44/72 – Относно еднаквото третиране на гражданите се отнася например вземането предвид на местожителството като критерий за приложението на националното

право или за предоставянето на някаква привилегия: фактът на различното третиране на гражданина на чужда ДЧ – не защото няма гражданството на приемашата страна, а защото няма местожителство в нея – може да се разглежда като дискриминация, която се счита за забранена.

- CJCE, 14 déc 1980, *Marty*, aff. 31/79, Rec. 2491 – СЕО приема, че разпоредбите с директен ефект са разпоредби, които „по самия си характер са предназначени да произведат директни последици в отношенията между частните лица“.
- CJCE, 7 juillet 1992, *Micheletti*, aff. C-369/90, Rec. 4239 – Съдът на ЕО посочва, че никоя страна не може да лиши едно лице от правата, произтичащи за него от института на „гражданството на ЕС“, ако е налице единствената изискуема предпоставка – притежаване на гражданство на една от държавите членки. Дори притежаваното двойно гражданство не е основание за ограничаването на неговите права като „гражданин на ЕС“ в една трета държава членка.
- CJCE, 7 juillet 1992, *Micheletti*, aff. C-369/90, Rec. I-6325 – Относно понятието „работници“, не предлага ориентир относно обхвата на тази категория. Ясна е единствено основната предпоставка – лицето да е гражданин на някоя ДЧ и като такъв – „гражданин на ЕС“. Верен на неизменната си линия на тълкуване на Договорите в светлината на тяхното функционално предназначение и директна адресираност към частните лица, СЕО отхвърля всяко разбиране за неограниченост на националната компетентност в областта на гражданството (дори и националното): „Определянето на условията за придобиване и загубване на националното гражданство според международното право е в компетентността на всяка държава членка – компетентност, която трябва да се упражнява *при зачитане на Общностното право*. Следователно не може националното законодателство да ограничава последиците от притежаването на гражданство на друга държава членка чрез поставяне на допълнителни условия за признаването на това гражданство с оглед упражняването на основните свободи, предвидени в Договора“.
- CJCE, 7 juillet 1992, *Parlement c/ Conseil*, aff. 295/90 – Директивата относно правото на престой на студентите е отменена от СЕО като издадена на основата на неподходящ текст от ДЕИО. Съветът отстранява недостатъка с нова Директива от 29 октомври 1993 г., влязла нормално в сила.
- CJCE, 7 juillet 1992, *Parlement c/ Conseil*, aff. 295/90 – СЕО приема за правилно приемането от Съвета на три директиви относно правото на престой „на икономически неактивни граждани“ – студенти, пенсионери или просто неработещи.

- CJCE, 20 oct. 1993, *Phil Collins*, aff. C-186/87, Rec. I-5154 – Пълен директен ефект имат разпоредбите относно забраната за дискриминация: чл. 12 ДЕО.
- CJCE, 29 nov. 1978, *Pigs Marketing*, aff. 83/78, Rec. 2347 – СЕО установява задължения на държавите членки за бездействие: чл. 29 ДЕО относно количествените ограничения.
- CJCE, 27 mai 1993, *Peter*, aff. C-290/91, Rec. I-2981 – СЕО разширява задължението, произтичащо от чл. 10 на ДЕО.
- CJCE, 26 fev. 1992, *Raulin*, aff. 357/89 – СЕО счита, че „достъпът до професионално образование благоприятства свободното движение на хората в цялата Общност, позволявайки им да получат квалификация и да развият своите лични качества в тази ДЧ, която предлага съответно най-подходящата специализация“.
- CJCE, 17 avril 1986, *Reed*, aff. 59/85 – Евентуални ограничения спрямо членовете на семейството му биха могли да разубедят гражданина на една ДЧ, имащ намерение да работи на територията на друга ДЧ. За целта ПЕС предвижда определени права на съпругата (съпруга) на работещото лице, като се има предвид именно съпруга (съпруг), но не и „партньор, с което лицето има стабилна връзка“.
- CJCE, 21 juin 1988, *Reed*, aff. 39/86 – СЕО разглежда правото на стипендия за професионална квалификация, свързано с еднаквото третиране на гражданите.
- CJCE, 14 janv. 1982, *Reina*, aff. 65/81 – СЕО признава правото на ползване на помощите за майчинство и от граждани, които нямат гражданството на съответната страна. В Регламент 1216/68 чл. 7 особено красноречиво е поставянето в обхвата на правата на гражданите на ЕС, живеещи или работещи в друга държава членка, и на помощите за майчинство, респ. на забраната за неравнопоставеност.
- CJCE, 21 juin 1974, *Reyners*, aff. 2/74, Rec. 631 – Пълен директен ефект имат разпоредбите относно свободата на установяване: чл. 43 ДЕО
- CJCE, 8 avril 1976, *Royer* aff. 48/75 – Относно правото на пребиваване СЕО приема, че правото на престой в друга ДЧ „съгласно целите на Договора и в частност, за да търси или упражнява професионална дейност, съставлява право, непосредствено гарантирано от Договора или според случая от разпоредбите на вторичното право, приети за приложението му“.
- CJCE, 17 déc. 1970, *SACE*, aff. 33/70, Rec. 1213 – СЕО установява задължения на държавите членки за бездействие: чл. 23 ДЕО.
- CJCE, 14 déc. 1995, *Sanz de Lera*, aff. jointes C-163, 165 et 250/94, Rec. I-4821, p. 43 1213 – СЕО установява задължения на държавите членки за бездействие: чл. 56, § 1 относно свободното движение на капитали и плащания (въведен с ДЕС)
- CJCE, 12 fév. 1974, *Sotgiu*, aff. 152/73 – Относно еднаквото третиране на гражданите по смисъла на чл. 39, §3, с) на ДЕО работникът чуж-

денец е приравнен на гражданите на „приемащата“ държава и това изискване за еднакво третиране отхвърля „не само явните забрани, основани на гражданството, но и всички други форми на дискриминация, които чрез прилагането на други критерии за разграничение, довеждат в крайна сметка до същия резултат“.

- CJCE, 7 juillet 1992, *Surinder Singh*, aff. 370/90 – Евентуални ограничения спрямо членовете на семейството му биха могли да разубедят гражданина на една ДЧ, имащ намерение да работи на територията на друга ДЧ. За целта ПЕС предвижда определени права на съпругата (съпруга) на работещото лице, като се има предвид именно съпруга (съпруг), но не и „партньор, с което лицето има стабилна връзка“.
- CJCE, 26 mai 1993, *Tsiotras*, aff. 171/91 – Правото на престой не се прекратява и с приключването на трудовото правоотношение. Дори един работник да се намира в безработица в приемащата страна, правото на престой се запазва, ако преди това е работил там.
- CJCE, 3 déc. 1974, *Van Bingsbergen*, aff. 33/74, Rec. 1244 – СЕО установява, че пълен директен ефект имат разпоредбите относно свободата на установяване – чл. 50 ДЕО.
- CJCE, 4 déc 1974, *Van Duyn*, aff. 41/74, Rec. 1337 – СЕО приема, че пълен директен ефект имат разпоредбите относно свободното движение на лицата – чл. 39 ДЕО. Той приема, че разпоредбите на чл. 39 са с директен ефект и като такива пораждаат пряко за физическите или юридическите лица права, годни да бъдат защитавани пред национален съд.
- CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62 – За първи път ясно се посочва, че отделните частноправни субекти черпят права директно от Общностното право и сами се явяват негови субекти.
- CJCE, 12 déc. 1974. *Walrave*, aff. 36/74. Rec. p. 1405 – Според СЕО пълен директен ефект имат разпоредбите относно свободата на установяване: чл. 49 ДЕО. Прави се разграничение между спортните дейности на стопанска основа (като платена дейност, която попада изцяло в обхвата на разпоредбите за свободното движение) и спортните дейности на „чисто аматьорска основа, които не интересуват ЕО“.
- CJCE, 12 déc. 1974. *Walrave*, aff. 36/74 – Прави се разграничение между спортните дейности на стопанска основа (като платена дейност, която попада изцяло в обхвата на разпоредбите за свободното движение), и спортните дейности на „чисто аматьорска основа, които не интересуват ЕО“.

СЪДЪРЖАНИЕ

Част първа	
50 решения на Съда на ЕО	11
I. ИЗТОЧНИЦИ – УЧРЕДИТЕЛНИ ДОГОВОРИ	
1. Учредителни договори – Оригинален характер <i>26/62, Van Gend en Loos</i>	13
2. Учредителни договори – Международни договори, склучени от държавите членки – чл. 234 ДЕИО (нов чл. 307 ДЕО) <i>812/79, Attorney général c/ J. C. Burgoa</i>	17
II. ИЗТОЧНИЦИ – ПРОИЗВОДНО ПРАВО	
3. Регламенти по ДЕО – Класификация – Йерархия <i>30/70 Otto Scheer</i>	21
III. ИЗТОЧНИЦИ – ДОПЪЛВАЩО ПРАВО	
4. Международни договори между държавите членки – Договори между Общността и трети страни <i>21-24/72, International Fruit Co et a.</i>	24
5. Международни договори между Общността и трети държави или международни организации – Съвместимост с Учредителните договори: чл. 228 ДЕИО (нов чл. 300 ДЕО) <i>Avis 1/75</i>	30
IV. ИЗТОЧНИЦИ – ОБЩИ ПРИНЦИПИ	
6. Общи принципи – Общи положения – Общи правни принципи <i>10/69, Portelange c/Smith Corona Marchant Int.</i>	39
7. Принципи, възприети в правото на държавите членки <i>7/56-3-7/57, D. Algera et a.</i>	45
8. Основни права на човека <i>11/70, Internationale Handelsgesellschaft</i>	51
9. Принципи, изведени от природата на Общностите <i>5/67, W. Beus</i>	56
V. ТЪЛКУВАНЕ – СПОСОБИ	
10. Общи въпроси – Правна природа – Положение на съдията <i>283/81, C.I.L.F.I.T.</i>	60
11. Езиково и граматическо тълкуване <i>8/55, Fédération charbonniere de Belgique</i>	64
12. Систематичен способ за тълкуване – Ratio legis – Полезен ефект <i>8/55, Fédération charbonniere de Belgique</i>	67
13. Превिшаване на полезния ефект <i>22/70, Commission c/ Conseil</i>	71
VI. ТЪЛКУВАНЕ – ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАКЛЮЧЕНИЕ	
14. Обща характеристика <i>16/65, Firma Schwarze</i>	74

5. Преюдициално запитване – Участие в производството – Положение на страните по делото по същество <i>44/65, Singer et fils</i>	77
16. Тълкувателно преюдициално запитване – чл. 177 ДЕИО (нов чл. 234 ДЕО) – Качеството „юрисдикция в държава членка“ <i>61/65, Vaasen-Göbbels</i>	80
17. Искане на преюдициално заключение – чл. 177 (нов чл. 234) – Характер и фаза на производството пред националната юрисдикция <i>31/68, Chanel c/ Sepeha</i>	84
18. Искане на преюдициално заключение – Разпределение на правомощията между националния съдия и СЕО – Роля на националния съдия <i>83/78, Pigs Marketing Board</i>	87
19. Искане на преюдициално заключение – Разпределение на правомощията между националния съдия и СЕО – Роля на СЕО <i>83/78, Pigs Marketing Board</i>	91
20. Правна сила на тълкувателните преюдициални заключения <i>28 – 30/62, Da Costa</i>	96
VII. ДЕЙСТВИЕ – ОСОБЕНОСТИ – САНКЦИИ	
21. Директен ефект – Правна основа – Приложно поле <i>46/62, Van Gend en Loos</i>	99
22. Директен ефект – Последници <i>13/68, Sté Salgoil</i>	105
23. Примат – Особености – Последници <i>6/64, Costa c/ E.N.E.L.</i>	109
VIII. НАРУШЕНИЕ НА УЧРЕДИТЕЛНИТЕ ДОГОВОРИ ОТ ДЪРЖАВИ-ЧЛЕНКИ	
24. Производство по чл. 169 и 170 ДЕИО (нови чл. 226 и 227 ДЕО) и чл. 141 и 142 ДЕОАЕ <i>7/61, République Italienne</i>	114
25. Производство по чл. 169 ДЕИО (нов чл. 228 ДЕО) и чл. 141 ДЕОАЕ – Понятие за нарушение – Съображения, оправдаващи нарушението <i>7/71, Commission c/ République française</i>	122
IX. ИНСТИТУЦИОННО ПРАВО	
26. Общности – Същност <i>39/72, République Italienne</i>	130
27. Общности – Правомощия – Поделяне с държавите членки <i>22/70, Commission c/ Conseil</i>	136
28. Общности – Институционален механизъм <i>25/70, Köster, Berodt et Co</i>	146
29. Институции – Нормотворческа компетентност – Осъществяване – Делегиране <i>9/56, Meroni</i>	151
30. Институции – Актове – Изработване и приложение <i>7/64, Mannesmann</i>	160
31. Институции – Контролни и санкционни правомощия <i>48/69, Imperial Chemical Industries Ltd.</i>	168
32. Институции – Неправомерно бездействие – Санкции – чл. 175 (нов чл. 232) <i>13/83 Parlement européen c/ Conseil</i>	177

X. СЪДЕБЕН КОНТРОЛ – ИСКОВЕ И ПРОИЗВОДСТВА

33. Компетентност на общностния съд – Класификация на споровете
44/59, *Fiddelaar*184
34. Съдебен контрол – Основни процедурни правила
18/57, *Firme I. Nold, KG*190
35. Особени иски и производства: отлагане на изпълнението и бързо производство
50/69 R, *République fédérale d'Allemagne*196
36. Особени иски и производства: обжалване от трети лица
12/60 T.O. *Royaume de Belgique*201

XI. СЪДЕБЕН КОНТРОЛ – ЗАКОННОСТ

37. Иск за отмяна на незаконосъобразни актове – Допустимост по чл. 173 (нов чл. 230) ДЕО – Актове, подлежащи на отмяна
294/83, *Parti écologiste „Les Verts“*207
38. Иск за отмяна на незаконосъобразни актове – Допустимост – чл. 173 (нов чл. 230) ДЕО – Активна легитимация – Атакуеми актове
16-17/62, *Conf. nat. des producteurs de fruits et légumes*213
39. Иск за отмяна на незаконосъобразни актове – Допустимост – чл. 173 (нов чл. 230) ДЕО – Частни лица – Пряка и индивидуална връзка
25/62, *Plaumann et Co*219
40. Иск за отмяна на незаконосъобразни актове – Основания – Общи положения – Липса на компетентност
3-18, 25, 26/58, *B. Erzbergbau et a.*225
41. Иск за отмяна на незаконосъобразни актове – Основания – Съществено процесуално нарушение
6/54, *Royaume des Pays-Bas*229
42. Иск за отмяна на незаконосъобразни актове – Основания – Нарушение на договора
6/54, *Royaume des Pays-Bas*235
43. Иск за отмяна на незаконосъобразни актове – Основания – Злоупотреба с власт
3-4/64, *Chambre synd. de la sidérurgie française*244
44. Решение за отмяна – Правомощия на Съда – Условия за изпълнение
215/86, *Asteris et a.*248
45. Възражение за незаконосъобразност
9/56, *Meroni*252
46. Запитване за преюдициално заключение относно валидността – Започване от националния съдия
314/85, *Foto-Frost*256
47. Запитване за преюдициално заключение относно валидността – Решението на СЕО
21-24/72, *International Fruit*259
48. Запитване за преюдициално заключение относно валидността – Сила на решенията
66/80, *International Chemical Corporation*264

ХІІ. ИЗВЪНДОГОВОРНА ОТГОВОРНОСТ

49. Производство за извъндоговорна отговорност – Допустимост –
Независим характер
175/84, Krohn & Co266
50. Отговорност на Общността – чл. 215 (нов чл. 288), ал. 2 ДЕО –
Условия, икономическа политика
5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt274

Втора част

5 решения на Съда на ЕО281

51. Неприлагане от националния съд на закон, противоречащ на Общностното
право283
52. Права, произтичащи от общностните разпоредби – защита от
националния съд – компетентност на националния съд да постановява
обезпечителни мерки в случай на запитване по преюдициален въпрос287
53. Неприлагане на директива – Отговорност на държава членка292
54. Право на установяване – Упражняване – Двойно гражданство299
55. Становище на Съда от 14 декември 1991 г., постановено относно
чл. 228, §1, ал. 2 на ДЕИО302

Трета част

Кратък преглед на най-важните решения на СЕО относно прилагането на Общностното право315

Четвърта част

Кратък преглед на най-важните решения на СЕО относно гражданството на ЕС и правата, които го съставляват345