



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

*Проект „Комплексна и устойчива програма за обучение на магистратите, в контекста на пълноправното членство в Европейския съюз”
приоритетна ос II, подприоритет 2.4., бюджетна линия BG051PO002/11/2.4-07, Договор № КБ11-
24.007 от 2013*

КОМПЕТЕННОСТТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И ПРИЛАГАНЕТО НА ПРАВОТО НА ЕС ОТ НАЦИОНАЛНИТЕ СЪДИЛИЩА

Анализът е изготвен и се издава в рамките на проект „Комплексна и устойчива програма за обучение на магистратите, в контекста на пълноправното членство в Европейския съюз”, осъществяван от Националния институт на правосъдието, с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Цялата отговорност за съдържанието на това издание е на Националния институт на правосъдието и не ангажира по никакъв начин Оперативна програма „Административен капацитет” и Европейския съюз.

София, 2013

КОМПЕТЕНТНОСТТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И ПРИЛАГАНЕТО НА ПРАВОТО НА ЕС ОТ НАЦИОНАЛНИТЕ СЪДИЛИЩА

гл.ас. д-р Станислав Костов

Увод	5
1. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА КОМПЕТЕНТНОСТТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ.....	6
1.1. Компетентност на държавите-членки	6
1.2. Предоставена компетентност на ЕС	10
1.2.1. <i>Неограничена власт на държавите-членки при определяне на областите на предоставената компетентност</i>	10
1.2.2. <i>Възможност за неучастие на някои държави-членки в определени области от предоставената компетентност</i>	10
1.2.3. <i>Съчетание на функционален и материален подход при определянето на предоставената компетентност</i>	11
1.2.3.1. Елементи на функционалния подход.....	11
1.2.3.2. Материалният подход	16
1.2.4. <i>Правното основание</i>	17
1.2.5. <i>Избор на акт на ЕС</i>	21
2. ОБЛАСТИ НА КОМПЕТЕНТНОСТ НА ЕС	22
2.1. Изключителна компетентност.....	22
2.1.1. <i>Обща характеристика</i>	22
2.1.2. <i>Прилагане на принципа на пропорционалност</i>	24
2.1.3. <i>Области на изключителна компетентност</i>	24
2.1.3.1. Митнически съюз	24
2.1.3.2. Правила относно конкуренцията, необходими за функционирането на вътрешния пазар.....	26
2.1.3.3. Парична политика на държавите от Еврогрупата	28
2.1.3.4. Опазване на морските биологични ресурси.....	30
2.1.3.5. Обща търговска политика.....	31
2.1.3.6. Сключване на международни договори в обхвата на компетентност на ЕС.	32
2.2. Споделена компетентност	33
2.2.1. <i>Обща характеристика</i>	33
2.2.2. <i>Прилагане на принципа на субсидиарност</i>	34
2.2.3. <i>Прилагане на принципа на пропорционалност</i>	38

2.2.4.	<i>Общи области на споделена компетентност</i>	38
2.2.4.1.	Вътрешен пазар.....	39
2.2.4.2.	Социална политика в рамките на приложното поле на Договорите	45
2.2.4.3.	Икономическо, социално и териториално сближаване (регионална политика)47	
2.2.4.4.	Селско стопанство и рибарство, с изключение на опазването на морските биологични ресурси	48
2.2.4.5.	Околна среда.....	50
2.2.4.6.	Защита на потребителите.....	51
2.2.4.7.	Транспорт	52
2.2.4.8.	Трансевропейски мрежи	53
2.2.4.9.	Енергетика.....	54
2.2.4.10.	Пространство на свобода, сигурност и правосъдие	55
2.2.4.11.	Общи проблеми на сигурността в областта на общественото здраве в рамките на приложното поле на ДФЕС.....	61
2.2.5.	<i>Специални области на споделена компетентност</i>	62
2.2.6.	<i>Други, непосочени в чл. 4 ДФЕС области на споделена компетентност</i>	62
2.3.	Действия за подкрепа, координиране или допълване	64
2.4.	Области извън трите вида компетентност	65
3.	КОМПЕТЕНТОСТТА НА ЕС И ЗАСИЛЕНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО.....	66
4.	РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРАВОМОЩИЯТА МЕЖДУ СЪДА НА ЕС И НАЦИОНАЛНИТЕ СЪДИЛИЩА ..	69
5.	КОМПЕТЕНТОСТТА НА ЕС И ЗАДЪЛЖЕНИЕТО НА НАЦИОНАЛНИТЕ СЪДИЛИЩА ДА ПРИЛАГАТ ПРАВОТО НА ЕС	71
	ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА.....	74

Настоящото издание е изготвено и отпечатано в рамките на проект „Комплексна и устойчива програма за обучение на магистратите, в контекста на пълноправно членство в Европейския съюз”, КБ 11-24-2/07.06.2012 г., осъществяван от Националния институт на правосъдието с безвъзмездната финансова помощ на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд по приоритетна ос II „Управление на човешки ресурси”, подприоритет 2.4 „Компетентна съдебна система и ефективно управление на човешките ресурси”, бюджетна линия BG051PO002/11/2.4-07.

Изданието се изготви в рамките на дейност 11 по проекта на базата на проучването на нуждите от специализирано и практически ориентирано обучение на магистратите по европейско право във връзка с разглеждането на наказателни, граждански и административни дела, изготвено по дейност 4 от проекта.

Авторът на изданието, гл. ас. д-р Станислав Костов, преподавател по право на ЕС, СУ, е експерт в работната група по проекта на НИП.

УВОД

Познаването на проблемите, свързани с компетентността на ЕС, стои в основата на правилното прилагане на правото на ЕС от националните правораздавателни органи. При осъществяване на своята дейност съдилищата са длъжни да знаят и двете действащи на територията на Република България правни системи – правото на ЕС и вътрешното право (а чрез механизма на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България¹ – и международното право, което става част от вътрешното). Тези две системи от гледна точка на техните източници са независими една от друга, като при евентуално противоречие нормите на правото на ЕС се прилагат с предимство².

Трудностите пред съдията се увеличават, когато правото на ЕС започне да въздейства на вътрешното право чрез процеса на транспониране. Целта на директивата, приета от институциите на ЕС, е да постигне даден резултат на територията на всички държави-членки. Транспонирането в общия случай се изразява в приемането на закони, подзаконови или административни национални мерки, чрез които се постига преследвания от директивата резултат. Ако транспонирането е добре направено от националните органи, правата и задълженията за физическите и юридическите лица възникват от националния акт. Ако ли не – при определени обстоятелства тези лица могат да се позоват на своите права, които произтичат от директивата, пред компетентния национален съд.

Съдилищата на държавите-членки разполагат с обща компетентност да прилагат правото на ЕС. Поради това националните съдии са длъжни да познават системата на предоставената компетентност, както и свързаните с нея въпроси относно актовете, които се приемат от институциите на ЕС и взаимодействието между общностния и националните правопорядъци, което се осъществява посредством принципите на прилагане на правото на ЕС (неговото предимство, директен ефект и непосредствена приложимост). Само по този начин може да се осъществява правилното и законосъобразно правоприлагане.

Традиционно у нас системата на правораздаването обхваща гражданското, наказателното и административното правораздаване, което се осъществява от общи

¹ Обн., ДВ. бр. 56 от 13.07.1991 г., посл. изм. ДВ. бр. 12 от 6.02.2007 г.

² Решение от 15.07.1964 г., *Costa/E.N.E.L.*, 6/64, Rec. 1964, р. 1141. Вж. и Декларация № 17 относно предимството на правото към заключителния акт на Междуправителствената конференция, която прие Договора от Лисабон.

(гражданското и наказателното) и специализирани (административното) съдилища. При изследването на компетентността на ЕС тази систематика не може да бъде следвана. Доколкото в предоставените на ЕС области се преплитат материални и процесуални норми, административно право с гражданско право, а понякога и наказателноправни разпоредби при уредбата на съответния санкционен режим, компетентността на ЕС ще бъде разгледана според систематиката на първичното право на ЕС, установена в Договорите, а не според възприетото във вътрешното право общо делене на публично и частно право.

Независимо дали прилага първичното или производното право на ЕС или собствени или транспонирани вътрешни правни норми, съдията трябва да познава правото и да има цялостен поглед върху приложимите правни системи (тази на ЕС и националната). Целта на следващите редове е да се даде най-обща представа за областите на компетентност, които държавите-членки са предоставили на ЕС.

По-долу последователно ще бъдат разгледани общата характеристика на компетентността на ЕС (Раздел 1), отделните области на компетентност и основните актове, приети от институциите (Раздел 2), както и специфичния въпрос за обхвата на компетентността в случай на засилено сътрудничество (Раздел 3). Накрая ще бъде проследено разпределението на правомощията между Съда на ЕС и националните съдилища (Раздел 4) и ще бъде анализиран обхвата на задължението на националните съдилища да прилагат правото на ЕС (Раздел 5).

1. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА КОМПЕТЕНТНОСТТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

1.1. Компетентност на държавите-членки

Европейският съюз (ЕС) като наднационално обединение е създаден от членуващите в него държави въз основа на класически международни договори. Това са Договорът за Европейския съюз (ДЕС)³ и Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)⁴.

³ ОВ, С 83 от 30.03.2010 г. (консолидиран текст).

⁴ ОВ, С 83 от 30.03.2010 г. (консолидиран текст).

ДЕС е подписан в Маастрихт и влиза в сила през 1993 г.⁵. Основни изменения в неговите разпоредби са направени с Договорите от Амстердам⁶ (в сила от 1999 г.), Ница⁷ (в сила от 2003 г.) и Лисабон⁸ (в сила от 2009 г.).

ДФЕС действа още от 1958 г. като тогава се нарича Договор за създаване на Европейската икономическа общност (ДЕИО). През 1993 г. с ДЕС неговото наименование е променено на Договор за създаване на Европейската общност, за да се отчете включването на нови, неикономически области (образование, младеж, култура и т.н.) в интеграционния процес. С Договора от Лисабон се направи поредното изменение в названието на договора и сега той се нарича Договор за функционирането на ЕС, като тази промяна отразява заличаването на Европейската общност (ЕО) и прехвърлянето на активите и пасивите ѝ към нейния универсален правопреемник – Европейския съюз⁹.

Отново с Договора от Лисабон изрично беше предоставена правосубектност на ЕС (чл. 47 ДЕС). Дотогава ДЕС му признаваше частично правосубектност само за сключване на международни споразумения в областта на Общата външна политика и политика за сигурност (чл. 24 ДЕС преди изменението от Лисабон) и в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (чл. 38 ДЕС преди изменението с Договора от Лисабон). Във всички останали случаи се използваше правосубектността на трите Общности (Европейската общност, Европейската общност за въглища и стомана¹⁰ и Европейската общност за атомна енергия).

Създаването на ЕС с международен договор, сключен от суверенни държави, означава, че той няма обща компетентност да осъществява правно регулиране на обществените отношения във всички области, в които той намери за добре. Общата компетентност за такова правно регулиране си запазват държавите-членки. Това положение сега е изрично закрепено в чл. 4, пар. 1 ДЕС, съгласно който всички области на

⁵ ОВ, С 191 от 29.07.1992 г.

⁶ ОВ, С 340 от 10.11.1997 г.

⁷ ОВ, С 80 от 10.03.2001 г.

⁸ ОВ, С 306 от 17.12.2007 г.

⁹ Чл. 1, ал. 3 ДЕС.

¹⁰ Договорът за създаване на Европейската общност за въглища и стомана е подписан за 50-годишен срок, който изтече през 2002 г. и по общо съгласие на държавите-членки не беше продължен, като Европейската общност пое и тази секторна политика.

компетентност, които не са предоставени на ЕС в Договорите¹¹, принадлежат на държавите-членки.

Общата компетентност на държавите-членки означава по принцип, че те имат пълната свобода да определят кои обществени отношения подлежат на правно регулиране и да изберат по какъв начин да уредят тези обществени отношения. Със създаването на ЕС те сами ограничават своята нормотворческа дискреция, като предоставят възможност на институциите на ЕС да приема правнообвързващи актове в определени области. Принципната свобода на държавите-членки в областите на тяхната запазена компетентност търпи обаче известни ограничения. В рамките на тяхната изключителна компетентност те могат да дерогират задълженията си, които произтичат от Договорите, само при условията, които са предвидени в самите Договори¹². Наред с това обаче, ако в рамките на производство за установяване на неизпълнение на държава-членка по чл. 258 ДФЕС държавата твърди, че актът на ЕС, задълженията по който не са изпълнени, е приет в област от нейната изключителна компетентност, Съдът е длъжен да провери това твърдение, независимо че актът на ЕС е станал окончателен. Това е така, тъй като ако твърдението се окаже основателно, общностният акт ще бъде лишен от каквото и да било правно основание в общностния ред¹³. Това разбиране на Съда следва от общата концепция за предимството на правото на ЕС над националното в случай на противоречие, тъй като общностният акт може да има предимство пред противоречащия му национален акт, само ако първият е приет в рамките на предоставената на ЕС компетентност. Следователно във всеки случай, когато държавата-членка приема акт при упражняване на своя изключителна запазена компетентност, тя трябва да отчита възложените на ЕС цели и правомощия.

Както ще видим по-долу, широкото формулиране на целите на ЕС и прилагането на функционалния подход при предоставянето на компетентността на ЕС прави тази задача особено сложна. Тези трудности се виждат изключително ясно в практиката на Съда на ЕС. В решението по делото *Neumann / Hauptzollamt Hof/Saale*¹⁴ той приема, че като са предоставили правомощия на общностните институции, държавите-членки са ограничили съответно суверенните си права. След като ДЕИО е предоставил на

¹¹ Понятието „Договорите“ е легално. В него се включват Договорът за Европейски съюз и Договорът за функциониране на Европейския съюз (чл. 1, ал. 3 ДЕС; чл. 1, пар. 2 ДФЕС).

¹² Решение от 10.12.1969 г., *Комисия/Франция*, 6 и 11/69, Rec. 1969, р. 523.

¹³ Пак там.

¹⁴ Решение от 13.12.1967 г., *Neumann / Hauptzollamt Hof/Saale*, 17/67, Rec. 1967, р. 571.

общностните институции правото да установят режими за селскостопански прелевман¹⁵, които са пряко приложими в държавите-членки, което Съветът е направил с регламент, валидността на този регламент не може да бъде засегната от митническият или фискален характер на така създадения прелевман. Поради това селскостопанският прелевман, който се урежда от общностното, а не от националното право, представлява такса, с която се регулира външната търговия и която е свързана с общата ценова политика, независимо от приликите, които прелевманът може да има с данък или мито. Следователно данъчната област, независимо че не е предоставена в общностна компетентност, не винаги остава в рамките на суверенните права на държавата. Подобни ограничения в регулирането на една иначе безспорно запазена за държавите-членки компетентност се срещат и относно организацията на националните въоръжени сили¹⁶, както и относно приемането на национални мерки, свързани с осигуряването на вътрешната или външната сигурност на държавите-членки¹⁷.

¹⁵ Селскостопанските прелевмани са един от „собствените“ ресурси на бюджета на ЕИО, наред с митата при вноса и отчисленията за захарта. Те са въведени през 1962 г. и прехвърлени на ЕИО с Решение на Съвета от 21.04.1970 г., което урежда първите собствени ресурси на ЕИО (вносни мита, прелевмани, отчисления за захар, процент от ДДС). Първоначално става дума за такси, които варират според ценовите нива на световния и европейския пазар. След сключване на многостранните търговски договори (Уругвайския кръг за Световната търговска организация от 1994 г.), в правото на ЕО вече няма разлика между селскостопанските прелевмани и митата. Селскостопанските прелевмани са просто вносни мита, удържани при вноса на селскостопански продукти от трети страни.

¹⁶ Решение от 11.03.2003 г., *Dory*, С-186/01, Rec. 2003, р. I-2479 – „Решенията на държавите-членки относно организацията на техните въоръжени сили не биха могли да изключат изцяло прилагането на общностното право, в частност що се отнася до зачитането на принципа на равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта, и най-вече относно достъпа до военни професии. От това обаче не следва, че общностното право урежда избора на военна организация на държавите-членки, който има за предмет защитата на тяхната територия или на техни съществени интереси, като решение за осигуряване на отбраната чрез задължителна военна служба.”

¹⁷ Решение от 15.12.2009 г., *Комисия/Финландия*, С-284/05, Сб. 2009, с. I-11705; решение от 15.12.2009 г., *Комисия/Швеция*, С-294/05, Сб. 2009, с. I-11777; решение от 15.12.2009 г., *Комисия/Германия*, С-372/05, Сб. 2009, с. I-11801; решение от 15.12.2009 г., *Комисия/Италия*, С-387/05, Сб. 2009, с. I-11831; решение от 15.12.2009 г., *Комисия/Гърция*, С-409/05, Сб. 2009, с. I-11859; решение от 15.12.2009 г., *Комисия/Дания*, С-461/05, Сб. 2009, с. I-11887; решение от 15.12.2009 г., *Комисия/Италия*, С-239/06, Сб. 2009, с. I-11913; , решение от 4.03.2010 г., *Комисия/Португалия*, С-38/06, Сб. 2010, с. I-1569 – „Въпреки че държавите-членки са тези, които приемат мерки за осигуряване на тяхната вътрешна и външна сигурност, от това не следва, че подобни мерки могат да изключат изцяло прилагането на общностното право. Договорът предвижда изрични дерогационни разпоредби, приложими в ситуации, годни да засегнат обществената сигурност, единствено в чл. 30, 39, 46, 58, 64, 296 и 297 ДЕО (*сега чл. 36, 45, 52, 65, 72, 346, 347 ДФЕС, бел моя – Ст.К.*). От тях не може да се изведе заключението, че съществува обща резерва, присъща за Договора, която изключва от приложното поле на общностното право всяка мярка, приета с цел обществена сигурност. Да се признае съществуването на такава резерва извън специфичните условия на разпоредбите на Договора би рискувало да засегне обвързващия характер и еднообразното прилагане на общностното право.”

1.2. Предоставена компетентност на ЕС

За разлика от държавите-членки ЕС разполага с предоставена, а не с обща компетентност да осъществява правно регулиране. Това следва изрично както от цитираната разпоредба на чл. 4, пар. 1 ДЕС, така и от чл. 5, пар. 1 и 2 ДЕС.

Няколко са **основните елементи на предоставената компетентност** на ЕС.

1.2.1. Неограничена власт на държавите-членки при определяне на областите на предоставената компетентност

Областите, включени в нейния обхват, **се определят единствено от държавите-членки чрез Договорите**. Само в онези области на компетентност, посочени в Договорите, институциите на ЕС могат да приемат валидни правнообвързващи актове. Държавите-членки могат да променят обхвата на предоставената на ЕС компетентност като изменят съдържанието на Договорите. Подобно изменение на областите на компетентност може да бъде извършено само в рамките на обикновената процедура за преразглеждане на ДФЕС (аргумент от чл. 48, пар 6, ал. 3 ДЕС), тоест след свикване на Конвент или нова Междуправителствена конференция за изменение на Договорите, а не от Европейския съвет с единодушие.

1.2.2. Възможност за неучастие на някои държави-членки в определени области от предоставената компетентност

Всяка от държавите-членки може да избере да ограничи обема на предоставената компетентност. Подобно ограничение не е възможно за новоприсъединяващи се държави, които са длъжни да приемат всички достижения на правото на ЕС. така например Република България е длъжна да приеме правото на ЕС, такова, каквото е то към 1.01.2007 г., но може да ограничи предоставянето на компетентност при последващите изменения на Договорите. При присъединяването на нови държави-членки е възможно договарянето на преходни режими, но те винаги имат конкретен срок.

Правно-технически **ограничаването на обема на предоставяне на компетентност се осъществява с протоколи** към Договорите, които имат същата юридическа сила като тях. Такива са например Протокол (№ 15) за някои разпоредби, отнасящи се до Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, Протокол (№ 16) относно Дания и Протокол (№ 18) относно Франция по въпросите на паричната политика,

Протокол (№ 19) относно достиженията на правото на Шенген, включени в рамките на Европейския съюз и т.н.

1.2.3. Съчетание на функционален и материален подход при определянето на предоставената компетентност

Следва да се има предвид, че предоставената на ЕС компетентност представлява съчетание между **функционален и материален подход**. При функционалния подход компетентността на ЕС се определя във връзка с целите, които ЕС трябва да постигне. Материалната компетентност е свързана с подробно изброяване на областите, в които ЕС може да осъществява правно регулиране.

1.2.3.1. Елементи на функционалния подход

Функционалният подход играе водеща роля при определяне на компетентността на ЕС и Договорите съдържат редица негови проявления.

1.2.1.1.1 Най-напред, той е закрепен изрично в чл. 5, пар. 2 ДЕС, съгласно който „(...) *Съюзът действа единствено в границите на компетентност, която държавите-членки са му предоставили с Договорите, с оглед постигане на поставените в тези Договори цели (подч. мое – Ст.К.).*” Съгласно чл. 3, пар. 6 ДЕС ЕС преследва своите цели чрез подходящи средства, в зависимост от областите на компетентност, които са му предоставени с Договорите. Самите цели, които ЕС следва да постигне, са неизчерпателно изброени в чл. 3 ДЕС. Най-общо те са следните:

- насърчаване на мира, правовата държава, демокрацията, правата на човека и благоденствието на народите от ЕС;
- изграждане на пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на лица в съчетание с подходящи мерки по отношение на контрола на външните граници, убежището, имиграцията, както и предотвратяването и борбата с престъпността;
- установяване на вътрешен пазар и устойчиво развитие;
- борба срещу дискриминацията;
- насърчаване на икономическото, социално и териториално сближаване;
- зачитане на културното и езиковото многообразие;

- установяване на икономически и паричен съюз с парична единица еврото;
- утвърждаване на ценностите на ЕС в отношенията с останалите държави.

1.2.1.1.2 На следващо място, функционалният подход намира израз в **субсидиарните правни основания**, които са включени в Договорите, свързани с установяването и функционирането на вътрешния пазар. Това са най-вече разпоредбите на чл. чл. 114 и 115 ДФЕС от раздела, свързан със сближаване на законодателствата. Двете разпоредби се използват като правно основание за приемане на актове от институциите на ЕС, свързани с функционирането на вътрешния пазар, когато ДФЕС не съдържа друга изрична разпоредба, която да овласти нормотворческите институции на ЕС да приемат правнообвързващ акт.

Актовете, които се приемат на основание на **чл. 114 ДФЕС**, трябва да са свързани с установяването или функционирането на вътрешния пазар. За да се използва чл. 114 ДФЕС като валидно правно основание, не трябва да има друга изрична разпоредба, свързана с вътрешния пазар, която да овластява институциите на ЕС да приемат съответните актове. На основание на чл. 114 ДФЕС не могат да се приемат актове в областта на данъчното облагане, свободното движение на лица и заетостта. Актовете на ЕС се приемат при обикновена законодателна процедура от Европейския парламент и Съвета¹⁸. Член 114 не съдържа ограничения относно вида на акта, който ще се използва, но във всеки случай той трябва да има за цел да хармонизира законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите-членки. Съдът на ЕС е установил приложното поле на чл. 114 ДФЕС по следния начин:

83. (...) [П]осочените в член 100а, параграф 1 (*сега чл. 114 ДФЕС – бел.моя – Ст.К.*) от Договора мерки са предназначени да подобрят условията за създаването и функционирането на вътрешния пазар. Да се тълкува този член в смисъл, че предоставя на общностния законодател общо правомощие да регламентира вътрешния пазар, би било не само в противоречие със самия текст на посочените по-горе разпоредби, но и несъвместимо с принципа, закрепен в член 3б от Договора за ЕО (понастоящем член 5 ЕО) (*сега чл. 5 ДЕС, бел.моя – Ст.К.*), съгласно който компетентността на Общността е предоставена.

84. Освен това акт, приет на основание член 100а от Договора, трябва действително да има за цел подобряването на условията за създаване и функциониране на вътрешния пазар. Ако само констатацията, че са налице различия между националните правни уредби и абстрактен риск от препятстване на основните свободи или от нарушения на конкуренцията в резултат на тези

¹⁸ Обикновената законодателна процедура е уредена в чл. 294 ДФЕС. При нея актът на ЕС се приема съвместно от Съвета и Европейския парламент.

различия е достатъчна, за да се обоснове изборът на член 100а като правно основание, съдебният контрол за спазването на правното основание би могъл да бъде лишен от всякаква ефикасност. В такъв случай Съдът би бил възпрепятстван да упражнява функцията, която му е предоставена с член 164 от Договора за ЕО (понастоящем член 220 ЕО) (*сега чл. 19 ДЕС, бел. моя – Ст.К.*), да осигурява спазването на законността при тълкуването и прилагането на Договора.

85. Така при контрола дали член 100а е подходящото правно основание Съдът трябва да провери дали актът, чиято валидност се оспорва, действително преследва целите, на които се позовава общностният законодател (вж. по-специално Решение по дело Испания/Съвет, посочено по-горе¹⁹, точки 25-41 и Решение от 13 май 1997 г. по дело Германия/Парламент и Съвет, С-233/94, Rec., стр. I-2405, точки 10—21).

86. Вярно е – както Съдът отбелязва в точка 35 от посоченото по-горе Решение по дело Испания/Съвет – че прибягването до член 100а като правно основание е възможно, за да се предотврати появата на бъдещи пречки за търговията в резултат на хетерогенното развитие на националните законодателства. Все пак появата на такива пречки трябва да бъде вероятна, а въпросната мярка трябва да има за цел тяхното предотвратяване.²⁰

Приложното поле на **чл. 115 ДФЕС** е още по-ограничено. Тази разпоредба има субсидиарен характер и по отношение на самия чл. 114 ДФЕС. Актовете, които могат да се приемат на основание на чл. 115 ДФЕС, са само директиви. Те се приемат с единодушие от Съвета в рамките на специална законодателна процедура. На това основание са приети например директивите в областта на прякото данъчно облагане, свързани с функционирането на вътрешния пазар²¹. Както видяхме, те не биха могли да бъдат приети на основание на чл. 114 ДФЕС, доколкото пар. 2 на този член съдържа изрична забрана за приемане на актове, свързани с данъчни разпоредби. Те не биха могли да бъдат приети и въз основа на чл. 113 ДФЕС, който е единственото правно основание в главата, посветена на данъчното облагане, тъй като той допуска приемането на мерки относно хармонизирането на косвените данъци. Както е известно, прякото данъчно облагане в държавите-членки не попада в компетентността на ЕС, което предопределя и ограниченото приложно поле, което имат посочените директиви. Изискването за единодушие в съвета при използването на чл. 115 ДФЕС е достатъчна гаранция за държавите-членки на обхвата на тяхната компетентност. Подобна гаранция

¹⁹ Решение от 13 юли 1995 г., *Испания/Съвет*, С-350/92, Rec. 1995, р. I-1985.

²⁰ Решение от 5.10.2000 г., *Германия/Парламент и Съвет*, С-376/98, Rec. 2000, р. I-8419.

²¹ **Директива 2011/96/ЕС** на Съвета от 30.11.2011 г. относно общата система за данъчно облагане на дружества майки и дъщерни дружества от различни държави-членки, ОВ L 345, 29.12.2011 г., 8-16; **Директива 2003/49/ЕО** на Съвета от 3.06.2003 г. относно общата система на данъчно облагане на плащания на лихви и роялти между свързани дружества от различни държави-членки, ОВ L 157, 26.6.2003 г., 49-54; **Директива 2003/48/ЕО** на Съвета от 3.06.2003 година относно данъчното облагане на доходи от спестявания под формата на лихвени плащания, ОВ L 157, 26.6.2003 г., 38-48.

не съществува при приемането на актове въз основа на чл. 114 ДФЕС, където е приложима обикновената законодателна процедура.

1.2.1.1.3 Не на последно място, функционалният подход при определяне на компетентността на ЕС намира израз в теорията за **имплицитните правомощия** и специалната **клауза за гъвкавост**, която се съдържа в чл. 352 ДФЕС.

Доктрината приема, че имплицитните правомощия могат да имат по-тясно и по-широко значение. Според по-тясната формулировка съществуването на дадено правомощие предполага също така и съществуването на всяко друго правомощие, което е разумно необходимо за упражняването на първото правомощие. Според по-широкото тълкуване съществуването на дадена цел или функция предполага съществуването на всяко правомощие, което е разумно необходимо за постигането ѝ²². Съдът на ЕС се е позовавал на имплицитните правомощия и в двете им значения²³.

Теорията за имплицитните правомощия в по-широкото ѝ значение беше нормативно закрепена с Договора от Лисабон в чл. 352, пар. 1 ДФЕС²⁴. В малко по-различна редакция тази разпоредба съществува още от влизане в сила на ДЕИО през 1958 г. и по нея има установена богата съдебна практика. Съдът приема, че прибегването до нея като правно основание става само в краен случай, когато няма друга възможност за приемането на акт от институциите²⁵. В случай, че Съдът установи нарушение на това изискване, той отменя акта като незаконосъобразен.

В Становище 2/94 във връзка с възможността за присъединяване на ЕО към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи Съдът приема:

28. При липса на изрични или имплицитни специфични правомощия в тази област, следва да се разгледа дали член 235 от Договора (*сега чл. 352 ДФЕС, бел. моя – Ст.К.*) може да представлява правно основание за присъединяването.

²² Hartley, T. C. *The Foundations of European Union Law*, Oxford: Oxford University Press, 2010, 110-111, възприето и от Craig, P., G. de Búrca. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 123.

²³ Пример за по-тясното значение се среща в решение от 16.07.1956 г., *Fédération charbonnière de Belgique / Haute Autorité*, 8/55, Rec. 1955, p. 201; решение от 27.09.1988 г., *Комисия/Съвет*, 165/87, Rec. 1988, p. 5545, т. 8; пример за по-широкото значение откриваме в решение от 9.07.1987 г., *Германия, Франция, Холандия, Дания и Обединеното Кралство/Комисия*, 281, 283, 284, 285 и 287/85, Rec. 1987, p. 3203, т. 28.

²⁴ Така и Hartley, T. C, Op. cit, p. 112.

²⁵ Решение от 12.06.1973 г., *Hauptzollamt Bremerhaven/Massey-Ferguson GmbH.*, 8/73, Rec. 1973, p. 897; решение от 26.03.1987 г., *Комисия/съвет*, 45/86, Rec. 1987, p. 1493; решение от 27.09.1988 г., *Комисия/Съвет*, 165/87, Rec. 1988, p. 5545; Становище 2/94 от 28.03.1996, Rec. 1996, p. I-1759.

29. Член 235 цели да компенсира липсата на правомощия за действие, предоставени изрично или имплицитно на общностните институции посредством определени разпоредби на Договора, доколкото такива правомощия все пак се оказват необходими за осъществяване на функциите на Общността с оглед на постигането на някоя от определените с Договора цели.

30. След като е неразделна част от институционален ред, основаващ се на принципа на предоставена компетентност, тази разпоредба не може да бъде основание за разширяване на областта на компетентност на Общността отвъд общата рамка, произтичаща от всички разпоредби на Договора, и по-специално от разпоредбите, които определят задачите и действията на Общността. Във всеки случай тя не може да служи за основание за приемането на разпоредби, които по същество ще имат за последица изменение на Договора, без да е спазена предвидената в него за тази цел процедура.

Предпоставките за използване на чл. 352 ДФЕС като правно основание са следните:

- да се преследва предвидена в Договорите цел;
- Договорите да не предвиждат необходимите за постигането на тази цел правомощия;
- предприетото действие да бъде в рамките на определените от Договорите политики;
- предприетото действие да бъде пропорционално и подходящо за постигането на съответната цел;
- да не се нарушава принципа на субсидиарност;
- приетият на това основание акт да не включва хармонизиране на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите-членки, когато договорите изключват подобно хармонизиране;
- приетият акт да не се отнася до общата външна политика и политика за сигурност.

Процедурата за приемането на акт на основание на чл. 352 ДФЕС е значително усложнена. Той се приема от Съвета с единодушие след одобрение на Европейския парламент. В рамките на предварителния контрол за спазване на принципа на субсидиарност от страна на националните парламенти Европейската комисия е длъжна изрично да насочи тяхното внимание към използването на чл. 352 ДФЕС като правно основание за приемането на акта.

Възможността клаузата за гъвкавост да се използва за приемане на акт самостоятелно, единствено ако няма друга разпоредба от Договора, не следва да се тълкува превратно, като недопускащо при никакви обстоятелства приемането на акт на две или повече правни основания, едно от които е чл. 352 ДФЕС.

Така например Европейският парламент и Съвета са приели в рамките на процедурата за съвместно приемане на актове (сега обикновената законодателна процедура по чл. 294 ДФЕС) Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29.04.2004 г. за координация на системите за социално осигуряване²⁶. Регламентът е приет на основание на чл. 42 ДЕО (сега чл. 48 ДФЕС) и чл. 308 ДЕО (сега чл. 352 ДФЕС). Член 42 ДЕО предвижда възможност за приемане на актове в областта на социалното осигуряване на заетите и самостоятелно заетите работници-мигранти. Няма разпоредба от Договорите, която да дава възможност за приемане на правила по отношение на останалите лица, които не са заети. Именно за това при приемането на регламента като правно основание е използван и чл. 308 ДЕО. В подобни случаи съчетаването на правните основания, които предвиждат различна процедура за приемане на акта, става, като се използва това основание, което има по-силно изразен наднационален елемент (обикновена законодателна процедура вместо специална, съвместно вземане на решение вместо процедура на сътрудничество и т.н.)

1.2.3.2. Материалният подход

Материалният подход също намира отражение в Договорите, макар да отстъпва по своя интензитет на функционалния. Подробното и изчерпателно изброяване на области на компетентност е характерно за някои от федералните конституции²⁷, които изрично изброяват областите, които в които федералното ниво може да осъществява правно регулиране. Необходимостта от по-ясното разграничение между компетентността на ЕС и на държавите-членки беше заложена като основна задача в работата на Европейския конвент още с Декларацията за бъдещето на Съюза към Договора от Ница и след това с Декларацията от Лаакен на Европейския съвет, с която беше свикан Конвентът.

В резултат от работата на Конвента Договорът от Лисабон фактически възпроизведе достиженията на практиката на Съда на ЕС относно разпределението и видовете

²⁶ ОВ L 166, 30/04/2004, 0001 – 0123.

²⁷ Жаке, Ж. П., Лисабонският договор. – Във: Семов, А., Хр. Христов, Договорът от Лисабон. Консолидирани текстове и коментари, София: УИ „Св. Климент Охридски”, с. 57.

компетентност на ЕС. Неговият основен принос в тази област е включването на каталози на видовете компетентност на ЕС в ДФЕС. В досегашното развитие на ЕС подобно изброяване в Договорите се избягваше, тъй като то представлява поредния федерален елемент в европейската конструкция. За разлика от подробните разпоредби на федералните конституции обаче, в ДФЕС изброяването не е изчерпателно. Това следва от редакцията на чл. 4 ДФЕС, според който в споделена компетентност попадат всички области, които не са изключителна компетентност или компетентност по подкрепа, допълване и координиране. Освен това, във втория параграф на същата разпоредба е даден списък на „основните” области от споделена компетентност.

Списъците с видовете компетентност систематизират уредените в ДФЕС области, които са предоставени в компетентността на ЕС и поради това трябва да бъдат анализирани единствено в светлината на тази материално правна уредба. Самите разпоредби на ДФЕС относно отделните политики също понякога съдържат изброяване на областите на конкретната политика, в която ще се предприемат общностни мерки. Такова изброяване срещаме например в чл. 77, пар. 2 ДФЕС относно областите, свързани с контрола по границите, чл. 78, пар. 2 ДФЕС относно обхвата на европейската система за убежище, чл. 81, пар. 2 ДФЕС относно съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси, чл. 153, пар. 1 и чл. 156 ДФЕС относно социалната политика, чл. 167, пар. 2 ДФЕС относно културата.

Отдаването на предпочитание на функционалния пред материалния подход не е трудно за обяснение. Всяко подробно изброяване рискува да остане непълно и винаги ще остави място за тълкуване от страна на компетентните съдилища. От друга страна, не бива да се забравя, че интеграцията е процес, чиято цел е заложена изрично още преди нейното фактическо започване. Тази крайна цел е създаване на европейска федерация²⁸. Това предпоставя необходимостта от извеждане на определен брой под-цели и общо описание на областите, в които тези цели трябва да бъдат реализирани.

1.2.4. Правното основание

Принципът на предоставената компетентност предполага, че институциите на ЕС приемат нормативни актове само в областите, посочени в Договорите и само когато самите Договори им възлагат това. Държавите-членки не само са ограничили областите на компетентност на ЕС, но и са предвидили изрично всички случаи, в които

²⁸ Вж. Декларацията на Робер Шуман от 9.05.1950 г.

институциите на ЕС могат да приемат законодателни актове. Правно-технически това е направено чрез включването на т.нар. правни основания в Договорите.

Правното основание е такава разпоредба на ДЕС или ДФЕС, която възлага на институциите на ЕС да примат даден акт. Правните основания в Договорите са краен брой, като наред с тях, както видяхме, съществуват и т.нар. субсидиарни правни основания (чл. чл. 114, 115, 352 ДФЕС). Правни основания има във всяка една от областите на компетентност на ЕС. Такава е например разпоредбата на чл. 33 ДФЕС, съгласно която „[в] рамките на приложното поле на Договорите, Европейския парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, приемат мерки за засилване на митническото сътрудничество между държавите-членки и между тях и Комисията”.

Доколкото изборът на правно основание е в пряка връзка с принципа на предоставената компетентност, Съдът на ЕС осъществява стриктен **съдебен контрол върху него**. Грешката в правното основание представлява съществено процесуално нарушение по смисъла на чл. 263, ал. 2 ДФЕС, което е достатъчно за отмяната на акт на институциите на ЕС²⁹. Изключително редки са случаите институциите не посочват изрично правно основание на приетия акт. Според Съда общностните актове трябва да съдържат изложение на фактическите и правните елементи, на които са се основали институциите при приемането им, така че Съдът да може да упражни контрол, а засегнатите държави и частноправни субекти да са наясно с условията, при които общностните институции са приложили Договора. Въпреки че непосочването на конкретна разпоредба от Договора в мотивите не води задължително до нарушение на съществени процесуални правила, когато правното основание на акта може да бъде установено от други разпоредби на акта, подобно изрично позоваване е задължително, когато, ако то липсва, засегнатите страни и Съдът биха останали несигурни за точното правно основание³⁰.

Следва да се има предвид, че институцията, която приема, акта, не разполага с пълна свобода при избора на правно основание. Според постоянната практика на Съда на ЕС, **изборът на правно основание на акт не може да зависи единствено от убеждението** на институцията за преследваната цел, а трябва да се основава на обективни критерии,

²⁹ Решение от 11.06.1991 г., *Комисия/Съвет*, С-300/89, Rec. 1991, р. I-2867; решение от 5.10.2000, *Германия/Парламент и Съвет*, С-376/98, Rec. 2000, р. I-8419.

³⁰ Решение от 26.03.1987 г., *Комисия/Съвет*, 45/86, Rec. 1987, р. 1493

които да са годни за съдебен контрол, които в частност включват целта и съдържанието на акта³¹. Това схващане на Съда и идеята, че изборът на правно основание в рамките на предоставената на ЕС компетентност има конституционно значение, се поддържат и в най-новата съдебна практика³².

По принцип един акт може да бъде приет на повече от едно правно основание, стига целите, които се преследват със съответните разпоредби на Договорите да могат да бъдат съчетани. Така например Директива 2004/38³³ е приета на основание на чл. чл. 12, 18, 40, 44 и 52 ДЕО (сега чл. чл. 18, 21, 46, 50 и 59 ДФЕС). Директивата има за основна цел осигуряване на свободно движение и пребиваване на граждани на ЕС и членове на техните семейства на територията на ЕС. Това оправдава позоваването на забраната за дискриминация на основание на гражданство (чл. 12 ДЕО), включеното в европейското гражданство право на свободно придвижване и пребиваване (чл. 18 ДЕО), разпоредбите относно свободно движение на работници (чл. 40 ДЕО), право на установяване (чл. 44 ДЕО) и свободно движение на услуги (чл. 52 ДЕО).

Използването на повече от едно правно основание не е допустимо, когато съответните разпоредби на Договорите предвиждат различна процедура за приемането на акта. Това ограничение може да бъде илюстрирано със следния пример от практиката на Съда³⁴.

През 1989 г. е приета Директива 89/428/ЕИО относно условията за хармонизация на програмите за намаляване (с крайна цел премахване) на замърсяването от промишлени отпадъци от титанов двуокис. Съгласно чл. 1 от Директивата тя „определя (...) условията за хармонизиране на програмите за намаляване, с цел премахване, на отпадъците, произтичащи от стари промишлени предприятия и цели да подобри условията на конкуренция в сектора за производство на титанов двуокис”.

Директивата е приета въз основа на предложение на Европейската комисия от 1983 г., в което за правно основание са посочени чл. 100 и 235 ДЕИО (сега чл. 115 и 352 ДФЕС). След влизане в сила на Единния европейски акт, който въвежда в областта на сближаване на законодателствата новата разпоредба на чл. 100а (сега чл. 114 ДФЕС), Европейската комисия променя правното основание на проекта за директива и посочва чл. 100а ДЕИО. При разглеждането на проекта в

³¹ Решение от 26.03.1987 г., *Комисия/Съвет*, 45/86, Рес. 1987, р. 1493; решение от 23.02.1988 г., *Обединено Кралство/Съвет*, 68/86, Рес. 1988, р. 855; решение от 11.06.1991 г., *Комисия/Съвет*, С-300/89, Рес. 1991, р. I-2867.

³² Решение от 4.05.2012 г., *In 't Veld /Съвет*, Т-529/09.

³³ **Директива 2004/38/ЕО** на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО

³⁴ Решение от 11.06.1991 г., *Комисия/Съвет*, С-300/89, Рес. 1991, р. I-2867

Съвета той приема, че директивата трябва да се основава на чл. 130т ДЕИО. В рамките на процедурата по консултиране при приемането на Директивата Европейският парламент поддържа становището на Европейската комисия. Независимо от това Съветът приема директивата на основание на чл. 130т ДЕИО. Комисията сезира Съда с жалба за отмяна на директивата като твърди, че директивата е трябвало да има за правно основание ал. 100а ДЕИО.

Следва да се има предвид, че и двете разпоредби (чл. 100а и чл. 130т ДЕИО) са въведени в правото на ЕС с Единния европейски акт. В тогавашната редакция на чл. 100а ДЕИО актовете на това основание се приемат от Съвета в процедурата по сътрудничество с Европейския парламент (Европейският парламент може да наложи отлагателно вето, което се преодолява от Съвета с единодушие). За сметка на това актовете в областта на опазване на околната среда, приети на основание на чл. 130т ДЕИО се приемат от Съвета с единодушие след консултация с Европейския парламент.

В подкрепа на своята жалба Европейската комисия поддържа, че, независимо че допринася за защитата на околната среда, директивата има за основен предмет подобряването на условията на конкуренция в промишлеността, свързана с титанов двуокис. Поради това тя представлява мярка, свързана с установяването и функционирането на вътрешния пазар. От своя страна Съветът счита, че избраното правно основание е правилно, тъй като основната цел на акта е премахването на замърсяването с отпадъци, произтичащи и производствения процес на титанов двуокис.

Съдът приема, че когато правомощие на институция се основава на две разпоредби на Договора, тя е обвързана да приеме акта на основание на двете приложими разпоредби. Ако обаче една от разпоредбите, в случая чл. 100а, предвижда използване на процедурата на сътрудничество, в рамките на която Съветът може да приеме акта с квалифицирано мнозинство, след приемане на измененията, предложени от Парламента и възприети от Комисията, а другата разпоредба, в случая чл. 130т, възлага на Съвета да действа с единодушие след обикновено консултиране с Европейския парламент, използването на двете разпоредби като общо правно основание би изпразнило от съдържание процедурата на сътрудничество, тъй като нейната цел е да засили участието на Европейския парламент в законодателния процес на Общността. Това участие отразява основния демократичен принцип, че народите трябва да участват при упражняване на властта посредством представително събрание. От това следва, че в подобен случай използването на двойно правно основание е изключено. В крайна сметка Съдът отдава предпочитание на чл. 100а ДЕИО и отменя директивата.

Не на последно място отново следва да се обърне внимание на обстоятелството, че при използване на някое от субсидиарните правни основания следва да се направи внимателна преценка дали Договорите не съдържат друго подходящо правно основание. В противен случай може да се стигне до невалидност на приетия акт на производното право на ЕС.

1.2.5. Избор на акт на ЕС

Не на последно място, **интензитетът на предоставената на ЕС компетентност** зависи от вида на **акта, който следва да се приеме**.

В значителен брой случаи държави-членки са ограничили нормативния избор на институциите на ЕС, като изрично са посочили в правното основание вида на акта, който може да бъде приет. Така например на основание на чл. 83 ДФЕС с директиви могат да се приемат минимални правила относно определянето на престъпленията с трансграничен елемент. Директиви се приемат и за осъществяване на правото на установяване (чл. 50 и 52 ДФЕС) и предоставянето на услуги (чл. 59 ДФЕС). Както видяхме, в областта на сближаване на законодателствата чл. 115 ДФЕС също ограничава законодателя до приемането на директиви. Обратно, чл. 109 ДФЕС предвижда приемането на регламенти за прилагането на разпоредбите на договора относно държавните помощи. Чрез регламенти се установяват езиковите режими на европейските права на интелектуална собственост (чл. 118, ал. 2 ДФЕС) и се установяват правилата за борба с тероризма (чл. 75 ДФЕС).

В по-големия брой от случаите държавите-членки са оставили свобода на институциите при избора на акт. В тези случаи Договорите използват понятията „разпоредби” (например чл. 25, 43, 77 ДФЕС), „мерки” (например чл. 26, 48, 64 ДФЕС) или „правила” (например чл. 18 ДФЕС). Понякога институциите са ограничени до приемането на „регламенти или директиви” (например чл. 46, 103 ДФЕС).

Предоставянето на известна свобода на институциите при избора на акта изчерпва дискрецията на институциите в рамките на предоставената компетентност. Те нямат думата за избора на процедурата, при която трябва да бъде приет конкретния акт. До влизане в сила на Договора от Лисабон ДЕО оставяше на институциите да изберат коя процедура да използват в областта на въздушния и морския транспорт (сега чл. 80 ДЕО), но сега вече такива възможности не се предвиждат. Всяко едно правно основание посочва дали за приемането на акта се използва обикновената законодателна процедура или някоя от специалните законодателни процедури. Например:

Член 21 ДФЕС

1. Всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите-членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване.

2. Ако се окаже необходимо Съюзът да предприеме действия за постигането на тази цел и Договорите не са предвидили необходимите правомощия, **Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура**, могат да приемат разпоредби с оглед улесняване на упражняването на правата, посочени в параграф 1.

3. За същите цели като посочените в параграф 1, и доколкото Договорите не предвиждат правомощия за тази цел, **Съветът, като действа в съответствие със специална законодателна процедура**, може да приема мерки в областта на социалната сигурност или социалната закрила. **Съветът действа с единодушие след консултация с Европейския парламент.**

Обикновената законодателна процедура е подробно уредена в чл. 294 ДФЕС. Специалните законодателни процедури се посочват винаги в самото правно основание. В посочения по-горе пример актът по пар. 3 се приема по предложение на Европейската комисия (чл. 17, пар. 2 ДЕС) от Съвета с единодушие след консултиране на Европейския парламент.

2. ОБЛАСТИ НА КОМПЕТЕНТНОСТ НА ЕС

Предоставянето на компетентност на ЕС в различни области не означава, че интензитета на упражнената власт в тези области от страна на институциите на ЕС е един и същ. Това дава основание за разграничаване на три вида компетентност в рамките на областите, в които държавите-членки са се съгласили да ограничат своите правомощия³⁵. С Договора от Лисабон тези области са вече изрично уредени в ДФЕС, който съдържа общите правила относно всеки от видовете компетентност и списъци с областите, които попадат в тях. Както вече беше посочено, новата уредба следва установеното в практиката на Съда на ЕС. Извън трите групи компетентност на ЕС остават две специфични области – общата външна политика и политика за сигурност и координирането на икономическите политики и политиките по заетостта.

2.1. Изключителна компетентност

2.1.1. Обща характеристика

Областите от изключителна компетентност на ЕС са тези, при които държавите-членки в най-голяма степен са ограничили своите правомощия. Съгласно чл. 2, пар. 1 ДФЕС в тези области по принцип **само институциите на ЕС могат да приемат законодателни актове**. Държавите-членки могат да осъществяват правно регулиране само ако са

³⁵ Повече за различните класификации на видовете компетентност вж. Michel, V. Recherches sur les compétences de la Communauté, Paris: L'Harmattan, 2006, 97-194.

оправомощени за това от ЕС³⁶ или при прилагането на актовете на ЕС. Счита се, че в тези области **предоставянето на компетентност на ЕС е необратимо**³⁷.

Както вече беше посочено, изключителната компетентност на ЕС съществува далеч преди изричното ѝ закрепване в чл. чл. 2 и 3 ДФЕС. Тя произтича от формулировката на разпоредбите на Договорите във всяка една конкретна област. Разпоредбата на чл. 3 ДФЕС е вторична, тя закрепва действителното правно положение.

От цитираната разпоредба следва, че държавите-членки окончателно са предоставили законодателните правомощия в областите от изключителна компетентност на институциите на ЕС. Дори институциите изрично да им възложат приемането на законодателни актове в дадена област, това не означава, че компетентността се връща автоматично у държавите-членки. Бездействието на институциите също не възстановява вече предоставените изключителни правомощия на ЕС³⁸. Според Съда, в случай на бездействие от страна на Съвета да приеме необходимите мерки в област от изключителна компетентност на ЕС, държавите-членки могат по изключение в определени случаи да приемат национални разпоредби, предназначени да постигнат целите на ЕС, като част от задължението им за лоялно сътрудничество, закрепено сега в чл. 4, пар. 3 ДЕС. От това обаче не може да се изведе общ принцип, според който държавите-членки биха имали задължението да заместят Съвета винаги, когато той бездейства да приеме разпоредби в рамките на неговата компетентност³⁹.

Следва да се има предвид също, че предоставянето на изключителна компетентност на ЕС **не изключва намесата на държавите-членки в определени граници**. Те са лишени от възможността да приемат законодателни актове, но могат да приемат актове по приложението на такива законодателни актове. В това отношение техните

³⁶ Решение от 15.12.1976 г., *Donckerwolke and others/Procureur de la République and others*, 41/76, Rec. 1976, р. 1921, т. 32 – „Тъй като компетентността в областта на търговската политика е предоставена изцяло на Общността по силата на чл. 113, пар. 1, след изтичането на преходния период в тази област не са допустими мерки с национален характер, освен чрез специфично оправомощаване от страна на Общността”.

³⁷ Lenaerts, K., P. van Nuffel. *Constitutional Law of the European Union*. London: Sweet & Maxwell, 2005, р. 95.

³⁸ Решение от 5.05.1981 г., *Комисия/Обединено Кралство*, 804/79, Rec. 1981, р. 1045 – „Поради цялостния и окончателен характер на прехвърляне на правомощия в тази област в полза на Общността, обстоятелството, че Съветът в исканите срокове не е приел мерките по опазване, предвидени в чл. 102 от Акта за присъединяване, по никакъв начин не възстановява компетентността и свободата на държавите-членки да действат едностранно в тази област”

³⁹ Решение от 5.12.1989 г., *ORO Amsterdam Beheer en Concerto / Inspecteur der Omzetbelasting*, C-165/88, Rec. 1989, р. 04081, т. 15.

правомоцията са значителни, тъй като съгласно чл. 291, пар. 1 ДФЕС на тях е предоставена общата компетентност за приемане на изпълнителни актове. Европейската комисия може да приема изпълнителни актове по изключение, само когато са необходими еднакви условия за изпълнение на правнообвързващите актове на ЕС (чл. 291, пар. 2 ДФЕС), но и в този случай изпълнителните актове се приемат със същественото участие на държавите-членки в рамките на процедурите по комитология⁴⁰.

2.1.2. Прилагане на принципа на пропорционалност

Независимо че институциите на ЕС разполагат със значителна свобода в рамките на изключителната компетентност, те все пак са ограничени от принципа на пропорционалност. Той е уреден в чл. 5, пар. 4 ДЕС и според него съдържанието и формата на дейност на ЕС не трябва да надхвърлят необходимото за постигане на целите на Договорите.

2.1.3. Области на изключителна компетентност

Член 3 ДФЕС съдържа изчерпателна уредба на случаите, при които ЕС има изключителна компетентност. Това са **пет области**, при които намира приложение материалният подход на определяне на компетентност и които са резултат от развитието на доктрината и съдебната практика, както **и една общо определена функционална област**. В следващите редове последователно ще бъде представена общата правна рамка на тези области.

2.1.3.1. Митнически съюз

Митническият съюз е вторият етап при изграждането на икономическата интеграция след създаването на зони за свободна търговия⁴¹. Неговото създаване е предвидено още

⁴⁰ Комитологията е специфичен начин за упражняване на изпълнителните функции на Европейската комисия, която се подпомага задължително от комитети, съставени от представител на Комисията и представители на държавите-членки. Различните механизми са уредени в **Регламент (ЕС) № 182/2011** на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите-членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията, ОВ L 055 от 28.02.2011, 13-18.

⁴¹ Последователните етапи за развитие на интеграционния процес са следните: зона за свободна търговия (премахване на бариерите пред свободното движение на стоки, но запазване на компетентност по отношение на стоките от трети страни), митнически съюз (зона за свободна търговия и обща митническа тарифа), общ пазар (митнически съюз и свободно движение на лица, услуги и капитали), паричен съюз (обща пазар и единна валута), икономически съюз (паричен съюз и единна парична и бюджетна политика, контролирана от централен орган), политически съюз (икономически съюз и независим от държавите-членки централен орган, който е отговорен пред централен парламент, който от своя страна определя външната политика и политика за сигурност), цялостен съюз (пълно унифициране

в ДЕИО от 1958 г., като Договорът предвижда 12-годишен преходен период, в края на който той окончателно да функционира. В действителност това става предсрочно, на 1.07.1968 г. От този момент тази област попада в изключителната компетентност на ЕИО. Държавите-членки загубват правомощието си да установяват вносни и износни мита по своите вътрешни граници с останалите държави-членки. Това е изрично предвидено в настоящата разпоредба на чл. 30 ДФЕС, която след изтичането на преходния период не се е променяла. От друга страна, държавите-членки загубват и правомощието си да установяват вносни мита за вноса от трети страни. Това правомощие се поема от наднационалното обединение, тъй като митата от общата митническа тарифа се определят от Съвета по предложение на Комисията – чл. 31 ДФЕС. Наред с Общата митническа тарифа действа и интегрирана тарифа ТАРИК. Така на практика държавите-членки се лишават от каквато и да било регулираща функция в областта на митническия съюз.

Правната уредбата на митническия съюз в ДФЕС се намира в чл. чл. 30-32. Тези разпоредби са тясно свързани с уредбата на свободното движение на стоки и на митническото сътрудничество, които се намират в споделена между ЕС и държавите-членки компетентност.

Сред основните актове, приети от институциите в тази област, следва да се посочат Регламент (ЕС) № 450/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 23.04.2008 г. за създаване на Митнически кодекс на Общността (Модернизиран митнически кодекс)⁴² и Регламент (ЕИО) № 2658/87 на Съвета от 23.07.1987 г. относно тарифната и статистическа номенклатура и Общата митническа тарифа⁴³. Модернизираният митнически кодекс създава нова електронна митническа среда и включва общите митнически процедури на държавите-членки. Едновременно с това се засилва съгласуването между компютърните системи на 27-те митнически администрации. Той ще замести Митническия кодекс на Общността от 1992 г.⁴⁴, след като необходимите разпоредби за неговото прилагане бъдат приети и започнат да се прилагат най-късно

на участващите икономики и обща политика в областта на данъците, общественото осигуряване и т.н.) – вж. Barnard, C., *The substantive law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford: Oxford University Press, 2004, 8-17.

⁴² ОВ L 145 от 4.6.2008 г.

⁴³ ОВ L 256, 7.9.1987 г., 1—675, специално българско издание: глава 02 том 04 стр. 3 – 7.

⁴⁴ Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета от 12.10.1992 г. относно създаване на Митнически кодекс на Общността, ОВ L 302, 19.10.1992 г., 1—50, специално българско издание: глава 02 том 05 стр. 58 – 107.

след 24.06.2013 г. За прилагането на Митническия кодекс е приет Регламент (ЕИО) № 2454/93 на Комисията от 2.07.1993 г.⁴⁵

Регламент (ЕИО) № 2658/87 е предназначен да установи комбинирана номенклатура, която удовлетворява тарифните и статистически изисквания на митническия съюз и да създаде обединена тарифа на Европейските общности, наричана ТАРИК. Комбинираната номенклатура предоставя механизъм за събиране, обмен и публикуване на данни относно статистиката за външната търговия на ЕС. Тя се използва и за събиране и публикуване на статистика за външната търговия при вътреобщностната търговия.

Правото на ЕС в областта на Митническия съюз съдържа и специфични разпоредби в митническата област, свързани например със защитата на интелектуалната собственост⁴⁶.

2.1.3.2. Правила относно конкуренцията, необходими за функционирането на вътрешния пазар

Същественото място, което заемат правилата относно конкуренцията за функционирането на вътрешния пазар, предопределя тяхното значение като част от изключителната компетентност на ЕС⁴⁷. Следва да се има предвид, че в обхвата на правото на ЕС е само конкурентното право, свързано с гарантиране на търговията между държавите-членки. Другите аспекти на правилата на конкуренцията, които нямат транснационален характер, се уреждат на национално ниво.

Конкурентното право на ЕС обхваща две основни групи разпоредби. Първата от тях засяга правилата, приложими по отношение на предприятията и включва антитръстовото законодателство и режима на концентрациите. Втората група има за предмет уредбата на държавните помощи.

⁴⁵ ОВ L 253 от 11.10.1993, 1–766, специално българско издание: глава 02 том 07 стр. 3 – 584.

⁴⁶ Регламент (ЕО) № 1383/2003 на Съвета от 22.07.2003 г. относно намесата на митническите органи по отношение на стоки, за които се подозира, че нарушават някои права върху интелектуалната собственост, както и относно мерките, които следва да се вземат по отношение на стоки, нарушаващи някои права върху интелектуалната собственост, ОВ L 196, 02/08/2003, 0007 – 0014.

⁴⁷ Тази област е включена в изключителната компетентност на ЕС след известно колебание на общностната юрисдикция – вж. решение от 23.10.2003 г., *Van den Bergh Foods/Комисия*, Т-65/98, Rec. 2003, р. II-4653 и решение от 27 септември 2006 г., *GlaxoSmithKline Services/Комисия*, Т-168/01, Rec. 2006, р. II-2969, в които Общият съд извършва преценка въз основа на принципа на субсидиарност в областта на конкуренцията. След влизане в сила на Договора от Лисабон колебания вече няма – вж. решение от 14.09.2010 г., *Akzo Nobel Chemicals et Akcros Chemicals/Комисия*, С-550/07 Р, Сб. 2010, с. I-8301 – „Не е възможно позоваване на принципа на предоставената компетентност срещу правомощията за проверка и контрол на Комисията в областта на конкуренцията.”

Първичната уредба на **антитръстовите мерки** се съдържа в чл. чл. 101-106 ДФЕС. Тези разпоредби съдържат двете основни забрани на нарушения на правилата на конкуренция, а именно забраната на споразумения, решения и съгласувани практики, които имат за цел или резултат предотвратяването, ограничаването или нарушаването на конкуренцията в рамките на вътрешния пазар (чл. 101 ДФЕС) и забраната за злоупотреба с господстващо положение (чл. 102 ДФЕС). Основните правила по приложението на тези разпоредби се съдържат в Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16.12.2002 г. относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора⁴⁸. Този регламент регулира и разпределението на правомощията между Европейската комисия и националните органи по конкуренцията.

Доколкото от забраната по чл. 101 ДФЕС може да съществуват изключения, производното право на ЕС включва и актове за освобождаване от забраната на някои вертикални⁴⁹ или хоризонтални⁵⁰ споразумения между предприятия. Освободени от забраната са и някои споразумения в застрахователния сектор⁵¹ и споразумения за трансфер на технологии⁵².

Договорите не съдържат уредба на правилата относно **концентрациите**. Те се съдържат в Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета от 20.01.2004 г. относно контрола върху концентрациите между предприятия (Регламент за сливанията на ЕО)⁵³. Регламентът се прилага за концентрации, които имат значение за ЕС, като в общия случай основният критерий за преценка е свързан с оборота на участващите в концентрацията предприятия.

⁴⁸ ОВ L 1, 4.1.2003 г., 1—25, специално българско издание: глава 08 том 01 стр. 167 – 191.

⁴⁹ **Регламент (ЕС) № 330/2010** на Комисията от 20.04.2010 г. за прилагането на член 101, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз относно категориите вертикални споразумения и съгласувани практики, ОВ L 102 , 23/04/2010, 0001 – 0007; **Регламент (ЕС) № 461/2010** на Комисията от 27.05.2010 г. относно прилагането на член 101, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз към категориите вертикални споразумения и съгласувани практики в сектора на моторните превозни средства, ОВ L 129 , 28/05/2010, 0052 – 0057.

⁵⁰ **Регламент (ЕС) № 1217/2010** на Комисията от 14.12.2010 г. относно прилагането на член 101, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз за някои категории споразумения за изследвания и разработки, ОВ L 335, 18/12/2010, 0036 – 0042; **Регламент (ЕС) № 1218/2010** на Комисията от 14.12.2010 г. относно прилагането на член 101, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз за някои категории споразумения за специализация, ОВ L 335, 18/12/2010, 0043 – 0047.

⁵¹ **Регламент (ЕС) № 267/2010** на Комисията от 24.03.2010 г. относно прилагането на член 101, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз за определени категории споразумения, решения и съгласувани практики в застрахователния сектор, ОВ L 083, 30/03/2010, 0001 – 0007.

⁵² **Регламент (ЕО) № 772/2004** на Комисията от 7.04.2004 г. относно прилагането на член 81, параграф 3 от Договора по отношение на категории споразумения за трансфер на технологии, ОВ L 123, 27.4.2004, 11–17, специално българско издание: глава 08 том 01 с. 235 – 241.

⁵³ ОВ L 24,29.1.2004, 1–22, специално българско издание: глава 08 том 01 с. 201 – 222.

Правилата относно **държавните помощи** са уредени в чл. чл. 107-109 ДФЕС. Тяхната основна цел е да се предотврати изкривяването на конкуренцията, когато с ресурси на държавите-членки определени предприятия се поставят в по-благоприятно положение. ДФЕС урежда изчерпателно държавните помощи, които се считат за съвместими с вътрешния пазар⁵⁴, както и помощите, които след съгласуване с Европейската комисия могат да се приемат за съвместими с вътрешния пазар (чл. 107, пар. 3 ДФЕС).

Общите правила по прилагането на разпоредбите на ДФЕС се съдържат в регламент на Съвета⁵⁵. Специални регламенти съдържат общите изключения от забраната на държавните помощи. Това са Регламент (ЕО) № 800/2008 на Комисията от 6.08.2008 г. относно деклариране на някои категории помощи за съвместими с общия пазар в приложение на членове 87 и 88 от Договора (Общ регламент за групово освобождаване)⁵⁶, Регламент (ЕО) № 994/98 на Съвета от 7.05.1998 г. по прилагането на членове 92 и 93 от Договора за създаване на Европейската общност към някои категории хоризонтална държавна помощ⁵⁷ и Регламент (ЕО) № 1998/2006 на Комисията от 15.12.2006 г. за прилагане на членове 87 и 88 от Договора към минималната помощ⁵⁸.

2.1.3.3. Парична политика на държавите от Еврогрупата

Изграждането на паричния съюз преминава през три основни фази. Първата обхваща периода от 1.07.90 г. до 31.12.93 и се характеризира с приемането на разпоредбите, свързани с гарантирането на свободното движение на капитали. Втората фаза от 01.01.94 г. до 31.12.98 г. е свързана с координирането на паричните политики на държавите-членки и осъществяване на сътрудничество между техните централни банки. Последната фаза започва в началото на 1999 г. и е свързана с постепенното въвеждане на еврото като обща парична единица, като кулминацията на този процес е началото на касовото разплащане в евро от 01.01.2002 г.

⁵⁴ Помощи със социален характер, предоставени на отделни потребители при условие, че тези помощи се предоставят, без да се прави разграничение по отношение на произхода на засегнатите стоки; помощи за отстраняване на щети, причинени от природни бедствия или други извънредни събития; помощи, предоставени на икономиката в отделни региони на Федерална република Германия, които са засегнати от разделението на Германия, доколкото тези помощи са необходими, за да се компенсират икономическите затруднения, предизвикани от това разделение.

⁵⁵ **Регламент (ЕО) № 659/1999** на Съвета от 22.03.1999 г. за установяване на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за ЕО, ОВ L 83, 27.3.1999, 1–9, специално българско издание: глава 08 том 01 с. 41 – 49.

⁵⁶ ОВ L 214, 09/08/2008, 0003 – 0047.

⁵⁷ ОВ L 142, 14.5.1998, 1–4, специално българско издание: глава 08 том 01 с. 31 – 34.

⁵⁸ ОВ L 314, 01/12/2007, 0654 – 0659.

Не всички държави-членки на ЕС участват в паричния съюз. Някои от тях, като Дания и Обединеното кралство, изрично са изразили волята си, че не желаят да приемат еврото за своя парична единица⁵⁹. Част от останалите държави-членки все още не са изпълнили изискванията за участие в еврозоната. Преди да приемат еврото като единна парична единица, държавите-членки трябва да отговарят на определен брой икономически и финансови изисквания, наречени критерии за конвергенция. Тези критерии са четири на брой и обхващат ценовата стабилност, състоянието на публичните финанси, участие в механизма на обменните курсове от Европейската парична система и конвергенция на лихвените проценти.

За функционирането на паричния съюз се грижат нарочно овластени негови институции. Това са Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) и Европейската централна банка (ЕЦБ). Основната цел на ЕСЦБ е да поддържа ценова стабилност. Тя определя и осъществява паричната политика на ЕС, може да осъществява валутни операции, да държи и управлява официалните резерви в чуждестранна валута на държавите-членки. Една от основните ѝ задачи е да насърчава нормалното функциониране на платежните системи. С нея се провеждат консултации при приемането на актове в областите от нейната компетентност.

ЕЦБ е натоварена с изключителното правомощие да разрешава емитирането на евробанкноти в рамките на Съюза. Поради това държавите-членки на Еврогрупата са отдали изцяло своята компетентност на ЕС при осъществяването на парична политика, тъй като нито разполагат със своя парична единица, нито могат да повлияят върху обемна на паричните средства в обръщение.

Основната правна уредба на паричния съюз е в чл. чл. 127-144 ДФЕС. От съществено значение за функционирането на ЕСЦБ и ЕЦБ е Протокол № 4 за Статута на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка. От първичното право на ЕС значение имат и специалните протоколи за някои от държавите-членки, по отношение на които правилата на паричния съюз не се прилагат.

Актовете на производното право на ЕС в областта на паричната политика се приемат от Съвета или от ЕЦБ, на която са възложени нормотворчески правомощия и може да приема регламенти и решения (чл. 132 , пар. 1 ДФЕС). От тези актове съществено

⁵⁹ Протокол (№ 15) за някои разпоредби, отнасящи се до Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия; Протокол (№ 16) за някои разпоредби относно Дания.

внимание заслужава Регламент (ЕО) № 974/98 на Съвета от 3.05.1998 г. относно въвеждането на еврото⁶⁰.

2.1.3.4. Опазване на морските биологични ресурси

Опазването на морските биологични ресурси е част по общата политика в областта на рибарството (ОПР). В този специфичен аспект на ОРП, която е част от областите на споделена компетентност, държавите-членки изцяло са прехвърлили своите регулаторни правомощия на ЕС. Съдът на ЕС многократно се е произнасял относно изключителния характер на компетентността в тази област. В решението по дело *Cornelis Kramer* той приема, че „[o]т задълженията и правомощията, които общностното право е установило и предоставило на институциите на Общността във вътрешен план, следва, че Общността има компетентност да приеме всички мерки за опазване на морските биологични ресурси относно определяне на квоти и тяхното разпределение за различните държави-членки. Нормотворческата компетентност *ratione materiae* на Общността се простира, доколкото държавите-членки имат аналогична компетентност по силата на международното публично право, и в областта на риболова в открито море.⁶¹

Няколко години по-късно тази позиция е потвърдена в решението по дело *Комисията/Обединеното Кралство - „[с]лед изтичането на 1.1.1979 г. на преходния период, предвиден в чл. 102 от Акта за присъединяване, компетентността за приемане на мерки в рамките на общата политика по риболова, предназначени за опазване на морските ресурси, принадлежи изцяло и окончателно на Общността. Следователно държавите-членки нямат право да упражняват собствена компетентност в областта на мерките по опазване на водите, които са в тяхната юрисдикция. След изтичането на преходния период въвеждането на подобни мерки, заедно с ограниченията, които те предполагат за риболовната дейност, зависи от правото на Общността.*”⁶²

Основният акт на ЕС в тази област е Регламент (ЕО) № 2371/2002 на Съвета от 20.12.2002 г. относно опазването и устойчивата експлоатация на рибните ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството⁶³. Наред с него са приети

⁶⁰ ОВ L 139, 11/05/1998, 0001 – 0005.

⁶¹ Решение от 14.07.1976 г., *Cornelis Kramer and others*, 3/76, 4/76 и 6/76, Rec. 1976, p. 1279

⁶² Решение от 5.05.1981 г., *Комисия/Обединено Кралство*, 804/79, Rec. 1981, p. 1045

⁶³ ОВ L 358, 31.12.2002 г., 59-80.

конкретни разпоредби относно възстановяването на запасите от треска, опазване на дълбоководните видове риби, опазването и управлението на популациите от акули и др.

2.1.3.5. Обща търговска политика

Поставянето на тази област в изключителна компетентност също следва достиженията на практиката на Съда на ЕС. В Становище от 11.11.1975 г. той поддържа, че *„[р]азпоредбите на чл. 113 и 114 (сега чл. 207 ДФЕС, бел. моя – Ст.К.) относно условията, при които съгласно Договора трябва да се сключват споразуменията в областта на търговската политика, изключват паралелната компетентност на държавите-членки и Общността в тази област”*⁶⁴.

Общата търговска политика (ОТП) се основава на митническият съюз и има за предмет регулиране на отношенията между ЕС и държавите извън ЕС. Основната цел на първичното и производното право в областта на ОТП е да се предостави търговска защита и пазарен достъп по такъв начин, че европейските предприятия да бъдат защитени от възможните препятствия пред търговията.

ОТП е съществена част от т.нар. външна дейност на ЕС. Това предопределя и систематичното място на уредбата на ОТП в ДФЕС. На нея са посветени разпоредбите на чл. чл. 206 и 207 ДФЕС. Задачите на ЕС в тази област са да допринеса за хармоничното развитие на световната търговия, за постепенното премахване на ограниченията пред международния обмен и преките чуждестранни инвестиции, както и за намаляването на бариерите с митнически и немитнически характер.

В изпълнение на посочените цели ОТП се развива на две основни нива. Първото от тези нива обхваща актовете на институциите на ЕС, чрез които се осъществява ОТП. Второто ниво засяга сключените от ЕС търговски споразумения с трети страни и участието му в международни търговски организации, най-съществено от които е присъединяването на ЕО/ЕС към Световната търговска организация.

Режимът на ОТП, установен от актовете на институциите, обхваща няколко основни области. Поредица от мерки на институциите на ЕС регулират правилата на сделките за износ. Сред тях особено място имат Регламент (ЕО) № 1061/2009 на Съвета от 19.10.2009 г. относно установяването на общи правила за износ⁶⁵ и специалните

⁶⁴ Становище от 11.11.1975 г., 1/75, Rec. 1975, p. 1355.

⁶⁵ ОВ L 291, 07/11/2009, 0001 – 0007.

разпоредби относно стоките с двойна употреба⁶⁶, застраховането на експортни кредити⁶⁷, износ на паметници на културата⁶⁸ и забраната за търговия с инструменти за мъчение⁶⁹. Наред със сделките за износ са приети и разпоредби относно сделките при внос⁷⁰, както и разпоредби за търговска защита, сред които основно място заема антидъмпинговото⁷¹ и антисубсидийното⁷² законодателство на ЕС, нарушението на което засяга търговията и конкуренцията в рамките на ЕС.

Втора голяма група разпоредби отразяват участието на ЕС в международни търговски организации. С присъединяването на ЕС към СТО Съветът се присъедини към многостранните международни договори, които са сключени в рамките на тази организация, свързани с търговията със стоки, с услуги и с права на интелектуална собственост. Освен това ЕС традиционно поддържа търговски контакти и насърчава държавите от Африка, Карибския басейн и Тихоокеанското крайбрежие.

2.1.3.6. Сключване на международни договори в обхвата на компетентност на ЕС

В изключителна компетентност на ЕС попада и една функционално определена област, а именно сключването на международни споразумения, когато това е предвидено в законодателството на ЕС или е необходимо, за да му позволи да упражнява своята вътрешна компетентност, или доколкото може да засегне общите правила или да

⁶⁶ **Регламент (ЕО) № 428/2009** на Съвета от 5.05.2009 г. за въвеждане режим на Общността за контрол на износа, трансфера, брокерската дейност и транзита на изделия и технологии с двойна употреба, ОВ L 134, 29/05/2009, 0001 – 0269.

⁶⁷ **Директива 98/29/ЕО** на Съвета от 7.05.1998 г. относно хармонизирането на основните разпоредби, приложими при застраховане на експортни кредити, за сделки със средносрочно и дългосрочно покритие, ОВ L 148, 19/05/1998, 0022 – 0032.

⁶⁸ **Регламент (ЕО) № 116/2009** на Съвета от 18.12.2008 г. относно износа на паметници на културата, ОВ L 039, 10/02/2009, 0001 – 0007.

⁶⁹ **Регламент (ЕО) № 1236/2005** на Съвета от 27.06.2005 г. относно търговията с някои стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел прилагане на смъртно наказание, изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание, ОВ L 200, 30/07/2005, 0001 - 0019

⁷⁰ **Регламент (ЕО) № 260/2009** на Съвета от 26.02.2009 г. относно общите правила за внос, ОВ L 084, 31/03/2009, 0001 – 0017; **Регламент (ЕО) № 625/2009** на Съвета от 7.07.2009 г. относно общия режим за внос от някои трети страни, ОВ L 185, 17/07/2009, 0001 – 0015; **Регламент (ЕО) № 717/2008** на Съвета от 17.07.2008 г. за създаване на процедура на Общността за управление на количествените квоти, ОВ L 198, 26/07/2008, 0001 – 0007.

⁷¹ **Регламент (ЕО) № 1225/2009** на Съвета от 30.11.2009 г. за защита срещу дъмпингов внос от страни, които не са членки на Европейската общност, ОВ L 343, 22/12/2009, 0051 – 0073.

⁷² **Регламент (ЕО) № 597/2009** на Съвета от 11.06.2009 г. относно защитата срещу субсидиран внос от държави, които не са членки на Европейската общност, ОВ L 188, 18/07/2009, 0093 – 0126.

промени техния обхват. По този начин ДФЕС закрепва постоянна практика на Съда на ЕС, установена още с решението по делото *ERTA*⁷³. В него съдът приема следното:

15. За да бъдат определени правомощията на Общността в определен случай да сключва международни договори, следва да бъде взета предвид цялата система на Договора, както и неговите материални разпоредби.

16. Такова правомощие произтича не само от изрично възлагане от Договора, какъвто е случаят с членове 113 и 114 относно тарифните и търговските споразумения и с член 238 относно споразуменията за асоцииране, но може също да бъде изведено от други разпоредби на Договора и от актове, приети от институциите на Общността в рамките на тези разпоредби.

17. По-конкретно, всеки път, когато с оглед прилагане на предвидена в Договора обща политика Общността приема разпоредби, установяващи общи правила независимо от тяхната форма, държавите-членки вече не са в правото си, независимо дали действат индивидуално или дори колективно, да поемат задължения към трети държави, които засягат тези норми.

18. Когато тези общи правила бъдат въведени, само Общността е в състояние да поема и да изпълнява, с действие в областта на прилагане на общностния правопорядък в нейната цялост, договорените задължения по отношение на трети държави.

19. Следователно по отношение на прилагането на разпоредбите на Договора системата от вътрешни мерки на Общността не може да бъде отделена от тази на външните отношения.

2.2. Споделена компетентност

2.2.1. Обща характеристика

При споделената компетентност правно регулиране могат да осъществяват и институциите на ЕС, и държавите-членки. Това следва изрично от чл. 2, пар. 2 ДФЕС, според който ЕС и държавите-членки могат да законодателстват и да приемат правнообвързващи актове в област от споделена компетентност. Това обаче **не става едновременно**, независимо от езиковия нюанс, който има прилагателното „споделена“. Второто и третото изречение на същата разпоредба указват, че **упражняването на компетентност на ЕС и на държавите-членки в споделените области се редува във времето**. Държавите-членки упражняват своята компетентност, ако институциите на ЕС не са приели съответния акт. Ако институциите са решили да спрат да упражняват своята компетентност, тоест отменят приетия акт и на негово място не приемат нов, тогава компетентността отново преминава в държавите-членки. Следователно споделената компетентност в нито един момент не е едновременна.

⁷³ Решение от 31.03.1971 г., *Комисия/Съвет*, 22/70, Rec. 1971, р. 263.

С оглед на формулировката на чл. 2, пар. 2 ДФЕС, споделената компетентност почива върху т.нар. „общностно предимство“⁷⁴. Очевидно е, институциите на ЕС имат водеща роля в нормотворческия процес и тяхната намеса лишава държавите-членки от възможността да осъществяват правно регулиране. За тях възниква или задължение за бездействие, или задължение да преустановят/отменят всички приети от тях мерки, за да може да се премине към приемане на акт на ЕС. Оставянето в сила на националните правила може да доведе до евентуално противоречие с приетите общностни разпоредби, което да задейства всички последици, свързани с принципа на предимство на правото на ЕС⁷⁵.

Предимството на институциите на ЕС има отражение и в още една насока, свързана с предимството на правото на ЕС. Според Съда законодателно предложение на Комисията, което е адресирано до Съвета и има за цел предприемането на съгласувано общностно действие само по себе си не може да се счита за одобрение на едностранна национална мярка, приета в област от споделената компетентност, когато тази мярка е идентична по своето съдържание с предложението на Комисията. Законността на националните мерки, приети в област на компетентност на ЕС не може да бъде призната единствено поради съществуването на идентично по същността си общностно законодателно предложение. Това не само би противоречало на правната сигурност, но би могло да засегне разпределението на компетентността между ЕС и държавите-членки⁷⁶.

2.2.2. Прилагане на принципа на субсидиарност

Преимството на институциите на ЕС в законодателния процес в рамките на областите от споделената компетентност не е безконтролно. Иначе активността на Европейската комисия при изготвянето на законодателни предложения би обезсмислила същността на споделената компетентност и би я доближила до изключителната. Това налага закрепването на принципа на субсидиарност, който представлява основният механизъм, предоставен в защита на интересите на държавите-членки.

⁷⁴ Жаке, Ж.П., Лисабонският договор ..., с. 69.

⁷⁵ Вж. преди всичко решение от 9.03.1978 г., *Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal*, 106/77, Rec. 1978, р. 629.

⁷⁶ Решение от 16.12.1981 г., *Tymen*, 269/80, Rec. 1981, р. 03079, т. 11.

Принципът на субсидиарност е въведен за пръв път в общностното право с Единния европейски акт от 1986 г. в областта на опазване на околната среда. С Договора от Маастрихт той става общ принцип за регулиране на разпределението на компетентността между ЕО/ЕС и държавите-членки⁷⁷. Неговото включване в системата на Договорите е една от основните причини, която способства за приемането на резултатите от междуправителствените конференции, които подготвят Договора от Маастрихт.

Принципът на субсидиарност е в тясна връзка с увеличаването на случаите, при които Съветът гласува с квалифицирано мнозинство. По време на действието на Люксембургския компромис и в случаите, когато актовете на ЕО/ЕС се приемат с единодушие, всяка държава-членка може да блокира законодателната дейност на ЕО/ЕС, за да може съответните мерки за регулиране да се приемат на национално ниво. След преодоляването на Люксембургския компромис през 1985 г. и увеличаването на гласуването с квалифицирано мнозинство с Единния европейски акт и Договора от Маастрихт, за държавите-членки става жизнено важно да предвидят механизъм, който да смекчи активността на институциите на ЕС и най-вече на Европейската комисия при изготвянето на законодателни предложения. Този механизъм е принципът на субсидиарност. Друг е въпросът колко ефективно се прилага той в правната система на ЕС.

След изменението с Договора от Лисабон принципът на субсидиарност е закрепен в чл. 5 ДЕС. **Предвидени са три предпоставки за неговото прилагане** и съответно за приемането на акт на ЕС:

- областта, в която се предлага приемането на акт на ЕС, да не попада в изключителната компетентност на ЕС;
- целите на предлаганото действие да не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите-членки както на централно, така и на регионално и местно равнище;

⁷⁷ Решение от 21.02.1995 г., *SPO e.a. /Комисия*, Т-29/92, Rec. 1995, р. II-289, т. 330-331 – „Преди влизането в сила на Договора за Европейския съюз принципът на субсидиарност не представляваше общ правен принцип, спрямо който трябваше да се контролира законността на общностните актове. Даден акт, който е приет преди влизането в сила на чл. 3 В, ал. 2 ДЕО (*сега чл. 5, пар 3 ДЕС – бел.моя – Ст.К*), не подлежи на контрол с оглед на тази разпоредба, доколкото, ако това е така, тя би имала обратен действие.”

- поради обхвата или последиците от предвиденото действие тези цели могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на ЕС.

Анализът на тези три условия за прилагането на принципа на субсидиарност поставя известни проблеми. На пръв поглед като че ли първата предпоставка е лесно установима, доколкото разпоредбата на чл. 3 ДФЕС изброява изчерпателно областите от изключителна компетентност на ЕС. Следва да се държи обаче сметка за специфичното тълкуване на това изискване, което прави Общият съд при контрола за спазването на принципа на субсидиарност:

107. Според трайно установената съдебна практика общностният съд контролира законосъобразността на общностните актове по отношение на този общ принцип (*принципа на субсидиарност, бел. моя – Ст.К.*)(...)

108. Въпреки това Общият съд счита, че не следва да се прави позоваване на този общ принцип в областта на приложение на чл. чл. 60 и 301 ДЕО (*сега чл. чл. 75 и 215 ДФЕС, бел. моя – Ст.К.*), дори ако се предположи, че тази област не попада в изключителната компетентност на Общността (...)

109. Всъщност, що се отнася до прекъсването или ограничаването на икономическите отношения с трети страни, същите тези разпоредби предвиждат намеса на Общността, когато нейното действие е „необходимо“, чрез обща позиция или общо действие, приети по силата на разпоредбите на Договора за ЕС относно общата външна политика и политика за сигурност (ОВППС).

110. Така в областта на приложение на чл. чл. 60 и 301 ДЕО Договорът предоставя на Съюза правомощието да прецени дали дадено действие на Общността е необходимо. Подобна преценка представлява упражняване на дискреционно правомощие на Съюза. Тя изключва правото на частноправни субекти да оспорват въз основа на принципа на субсидиарност, прогласен в чл. 5, ал. 2 ДЕО (*сега чл. 5, пар. 3 ДЕС, бел. моя – Ст.К.*), законността последващото действие на Общността съгласно общата позиция или общото действие в областта на ОВППС на Съюза. (...)

112. Във всеки случай, дори да се предположи, че принципът на субсидиарност се прилага при обстоятелства като тези в конкретния случай, очевидно е, че еднообразното прилагане в държавите-членки на резолюциите на Съвета за сигурност, които се налагат по еднакъв начин на всички членове на ООН, може да бъде постигнато по-добре на общностно, отколкото на национално ниво.⁷⁸

Втората и третата предпоставка за прилагане на принципа на субсидиарност, които следва да се разглеждат в цялост, пораждаат непреодолими трудности от правна гледна точка. Използваните понятия „в достатъчна степен“ и „могат да бъдат по-добре

⁷⁸ Решение от 12.07.2006 г., *Ayadi /Съвет*, T-253/02, Rec. 2006, р. II-2139.

постигнати” не подлежат на правна квалификация. Поставя се въпросът кой осъществява преценката, че държавите-членки не могат да постигнат съответната цел и въз основа на какви критерии. Отговорът на този въпрос е еднозначен – субектът, който упражнява правото на законодателна инициатива в рамките на ЕС. Съгласно чл. 17, пар. 2 ДЕС, в общия случай това е Европейската комисия. В рамките на споделената компетентност, която предполага не едновременно, а последователно упражняване на функциите на ЕС и на държавите-членки, в момента на изготвянето на законодателното предложение Европейската комисия фактически извършва преценката за съответствие на предлагания акт с принципа на субсидиарност. ЕС, и в частност Европейската комисия, трябва да докаже, че възможностите на държавата-членка са ограничени⁷⁹.

Обосноваването на наличието на предпоставките за прилагане на принципа на субсидиарност се извършва в мотивите на приеманите от институциите на ЕС актове. Всеки акт на ЕС трябва да бъде мотивиран във връзка с принципа на субсидиарност и Съдът на ЕС осъществява контрол за това⁸⁰. Този контрол е само формален, от гледна точка на наличието на такова мотивиране. Той не е по същество за преценка на способностите на държавите-членки да постигнат дадена цел, което би го превърнало в политически контрол.

Неефективността на контрола върху спазването на принципа на субсидиарност и невъзможността за ограничаване на активността на Европейската комисия в законодателния процес на ЕС доведе до необходимостта от реформиране на механизмите за контрол, които бяха въведени с Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, въведен с Договора от Амстердам. В рамките на Европейския конвент специална работна група анализира уредбата на принципа на субсидиарност⁸¹, а нейните заключения бяха допълнени с резултатите от работната група, която се занимаваше с ролята на националните парламенти⁸². Договорът от Лисабон възприе достиженията на Конвента, като новият Протокол относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност предвижда осъществяването на предварителен контрол върху законодателния процес на ЕС от

⁷⁹ Решение от 23.09.2009 г., *Естония/Комисия*, T-263/07, Сб. 2009, с. II-3463, т. 51-52.

⁸⁰ Вж. чл. 5 и чл. 8 от Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност.

⁸¹ Работна група № 1, окончателен доклад CONV/286/02 от 23.09.2002 г., достъпен на <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00286.fr02.pdf>.

⁸² Работна група № 4, окончателен доклад CONV/353/02 от 22.10.2002 г., достъпен на <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00353.fr02.pdf>.

националните парламенти. След изготвянето на всяко законодателно предложение то се изпраща на националните парламенти, които имат осемседмичен срок да се произнесат дали е спазен принципът на субсидиарност. Ако една трета от националните парламенти изразят отрицателно становище (в областта на пространството на свобода, сигурност и правосъдие са достатъчни и една четвърт от гласовете на националните парламенти) законодателното предложение трябва да бъде изменено, оттеглено или ако се поддържа, да бъде допълнително мотивирано. Когато в рамките на обикновена законодателна процедура отрицателните становища на националните парламенти представляват най-малко обикновено мнозинство от гласовете на националните парламенти, законодателното предложение трябва да бъде преразгледано, като Европейската комисия може да продължи да го поддържа, да го измени или да го оттегли. Ако реши да го поддържа, тя трябва да го мотивира допълнително с оглед на принципа на субсидиарността.

2.2.3. Прилагане на принципа на пропорционалност

Принципът на пропорционалност се прилага и в рамките на споделената компетентност. В някои случаи при упражняването на контрола Съдът го разглежда като част от принципа на субсидиарност⁸³.

2.2.4. Общи области на споделена компетентност

За разлика от областите от изключителна компетентност и тези, които са свързани с мерки за подкрепа, координиране и допълване, които са изчерпателно изброени, обхватът на споделената компетентност е уреден по общ начин. **Всяка компетентност, която не е изключителна и допълваща, би следвало да бъде споделена**, разбира се, като се има предвид особеното място на общата външна политика и политиката за сигурност, както и специфичните правомощия по координиране на икономическите политики и на политиката по заетостта на държавите-членки. По-долу ще бъде представена общата правна рамка на основните области, които попадат в споделената компетентност на ЕС.

⁸³ Решение от 10.12.2002 г., *British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco*, C-491/01, Rec. 2002, р. I-11453 – „В тази връзка контролът за зачитане на принципа на субсидиарност съдържа две нива. На първо място трябва да се изследва дали целта на предвиденото действие може да бъде по-добре осъществена на общностно ниво, а на второ място – дали интензитетът на предприетото действие не надхвърля необходимото за постигането на целта, която това действие цели да постигне.”

2.2.4.1. Вътрешен пазар

Изграждането на вътрешния пазар представлява един от основните етапи на интеграционния процес и е заложено като основна цел на ЕС в чл. 3, пар. 3 ДЕС. Счита се, че вътрешният пазар е изграден окончателно на 31.12.1992 г., тоест към тази дата са приети основните актове на институциите на ЕС, които да осигуряват свободното движение на лица, стоки, услуги и капитали⁸⁴. Това е така, тъй като именно четирите свободи на движение съставляват основните стълбове на вътрешния пазар.

Създаването и функционирането на вътрешния пазар се осъществява върху поредица от абсолютни и относителни забрани с директен ефект, които са включени в ДФЕС, както и на значителен брой актове на производното право, които целят преди всичко хармонизирането на националните законодателства в съответните област.

Централно място в системата на Договорите заема **забраната за дискриминация въз основа на гражданството**, която е уредена в чл. 18 ДФЕС. Това е една от фундаменталните ценности на ЕС според Съда на ЕС, който приема, че гражданите на държавите-членки, които се намират в една и съща ситуация, трябва да получат еднакво правно отнасяне независимо от тяхната националност и без да се засягат изрично предвидените за тази цел изключения⁸⁵. Отново съгласно постоянната съдебна практика тази разпоредба има директен ефект, тоест физически или юридически лица могат да се позовават на забраната за дискриминация пред националните съдилища на държавите-членки⁸⁶.

Следващата група от уредени в Договорите забрани е свързана с режима на **свободното движение на стоки**. Част от правната уредба на свободното движение на стоки е непосредствено свързана със системата на митническия съюз. Тя обхваща **забраната на митата по вноса и износа и на таксите с равностоен на мито ефект** между държавите-членки, уредена в чл. 30 ДФЕС. Съдът приема широко тълкуване на понятието „такса с равностоен ефект“, което обхваща *„всяка, дори и минимална парична такса, наложена едностранно и независимо от нейното наименование и начин на прилагане, която засяга национални или чужди стоки, когато тези стоки пресичат границата, и когато тази такса не е мито в тесния смисъл на понятието,*

⁸⁴ Тази дата е изрично посочена в Единния Европейски Акт (ЕЕА), ОВ L 169, 29.06.1987 г., като краен срок за довършване на вътрешния пазар – вж. чл. 13 ЕЕА, с който се изменя чл. 8а ДЕИО.

⁸⁵ Решение от 20 септември 2001 г., *Grzelczyk*, C-184/99, Rec. 2001, р. I-6193

⁸⁶ Решение от 2.2.1989 г., *Cowan/ Tresor public*, 186/87, Rec. 1989, р. 195; решение от 12 май 1998 г., *Martínez Sala / Freistaat Bayern*, C-85/96, Rec. 1998, р. I-2691

дори и да не е била събрана в полза на държавата, дори да не поражда дискриминационни или протекционистични последици и дори обложената стока да не е в конкуренция със съответната национална продукция”⁸⁷. Тази разпоредба също има директен ефект⁸⁸.

Другата обща забрана, която е пряко свързана със свободното движение на стоки, е **забраната за количествени ограничения върху вноса и износа, както и всички мерки с равностоеен ефект** между държавите-членки. Тази забрана е уредена в чл. чл. 34 и 35 ДФЕС и също има директен ефект⁸⁹. Мерките с равностоеен на количествените ограничения ефект, забранени от Договорите, обхващат всяко търговско законодателство на държавите-членки, което би могло да увреди пряко или непряко, действително или потенциално вътреобщностната търговия⁹⁰.

Забраната на количествените ограничения и на мерките с равностоеен ефект не е абсолютна. Договорите допускат ограничения върху вноса и износа, основаващи се на съображения за обществен морал, обществен ред, обществена сигурност, за закрила на живота и здравето на хората, животните или растенията, за закрила на националните богатства с художествена, историческа или архитектурна стойност, както и за закрила на индустриалната или на търговската собственост. В решението по дело *Cassis de Dijon*⁹¹ Съдът приема, че пречките пред вътреобщностното движение, които произтичат от разликите в националните законодателства относно търговията с дадена стока, трябва бъдат приети, доколкото съответните разпоредби могат да бъдат признати за необходими за задоволяване на императивни изисквания, свързани в частност с ефективността на данъчния контрол, защитата на общественото здраве, лоялността при търговски сделки и защитата на потребителите.

В областта на свободното движение на стоки са приети десетки актове на институциите на ЕС относно техническата хармонизация, фармацевтичните, козметични и химически продукти, моторните превозни средства и др. Сред основните общи актове на

⁸⁷ Решение от 1.07.1969 г., *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders/Brachfeld and others*, 2/69 и 3/69, Rec. 1969, p. 211; Решение от 25.01.1977 г., *Bauhuis*, 46/76, Rec. 1977, p. 5.

⁸⁸ Решение от 5.02.1963 г., *Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen*, 26/62, Rec. 1963, p. 3; решение от 1.07.1969 г., *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders/Brachfeld and others*, 2/69 и 3/69, Rec. 1969, p. 211

⁸⁹ Решение от 22.3.1977 г., *Ianelli / Meroni*, 74/76, Rec. 1977, p. 557; решение от 29.11.1978 г., *Redmond*, 83/78, Rec. 1978, p. 2347

⁹⁰ Решение от 11.07.1974 г., *Dassonville*, 8/74, Rec. 1974, p. 837; решение от 15.12.1976 г., *Donckerwolke and others/Procureur de la République and others*, 41/76, Rec. 1976, p. 1921

⁹¹ Решение от 20.02.1979 г., *Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, 120/78, Rec. 1979, p. 649.

производното право в областта на свободното движение на стоки трябва да се имат предвид:

- Регламент (ЕО) № 764/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9.07.2008 г. относно установяване на процедурите, свързани с прилагането на някои национални технически правила за продукти, законно предлагани на пазара в други държави-членки⁹², който цели подобряването на взаимното признаване в областта на стоките.
- Регламент (ЕО) № 2679/98 на Съвета от 7.12.1998 г. относно функционирането на вътрешния пазар по отношение на свободното движение на стоки между държавите-членки⁹³, който има за цел да създаде механизъм, чрез който Европейската комисия да се намесва чрез решения, адресирани до държавите-членки, за да се поправи ефективно евентуално нарушение на свободното движение на стоки, извършено от тях.

Уредбата на **свободното движение на лица** първоначално се развива около свободното движение на работници и правото на установяване. Осигуряването на свободното движение на работници е свързано с премахването на всякаква дискриминация въз основа на гражданство между работниците на държавите-членки по отношение на заетост, възнаграждение и другите условия на труд. Свободата на установяване гарантира премахването на тази дискриминация по отношение на самонаетите лица, спрямо които не е налице връзката работодател-работник. Основните разпоредби на Договорите в тази област (съответно чл. чл. 45 и 49 ДФЕС) също имат директен ефект⁹⁴.

Освен по отношение на самонаетите лица, правото на установяване се прилага и по отношение на търговските дружества, които са създадени в съответствие със законодателството на държавите-членки и имат седалище, централно управление или основно място на дейност в рамките на ЕС. Забраната за създаване на ограничения обхваща и създаването на търговски представителства, клонове или дъщерни дружества, установени на територията на друга държава-членка.

⁹² ОВ L 218, 13/08/2008, 0021 – 0029.

⁹³ ОВ L 337, 12/12/1998, 0008 – 0009.

⁹⁴ Решение от 4.12.1974 г., *Van Duyn/Home Office*, 41/74, Rec. 1974, р. 1337; решение от 21.06.1974 г., *Reyners/Belgian State*, 2/74, Rec. 1974, р. 631.

Впоследствие обхвата на свободното движение се разширява, като в него се включва възможността за свободно придвижване и пребиваване на членовете на семействата на работниците, студентската мобилност и др. Процесът приключва със закрепването на свободното движение на всички лица в рамките на ЕС и включването на това право в рамките на европейското гражданство (чл. 21 ДФЕС).

Свободата на движение на лица в рамките на ЕС не е абсолютна. Тя подлежи на ограничаване по съображения, свързани с обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве (чл. 45, пар. 3 и чл. 52, пар. 1 ДФЕС).

Сред производното право на ЕС съществено внимание заслужават няколко групи актове. Във връзка със **свободното придвижване и пребиваване** следва да се посочат Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5.04.2011 г. относно свободното движение на работници в Съюза⁹⁵ и Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29.12.2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки⁹⁶, както и актовете, свързани с признаване на професионалните квалификации⁹⁷ и с установяването на някои свободни професии⁹⁸.

Следващата основна група актове съдържа разпоредбите относно координирането на **общественото и здравното осигуряване** на пребиваващите на територията на ЕС лица, които са необходими вследствие на осигуреното право на свободно придвижване и пребиваване. Тяхната основна цел е да гарантират осигурителните и здравните права при настъпване на съответното събитие на територията на друга държава-членка. От основно значение тук са Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29.04.2004 г. за координация на системите за социално осигуряване⁹⁹, Директива 98/49/ЕО на Съвета от 29.06.1998 г. за запазване на правото на допълнителна пенсия на заети лица и самостоятелно заети лица, движещи се в границите на Общността¹⁰⁰ и правилата относно европейската здравна карта.

⁹⁵ ОВ L 141, 27/05/2011, 0001-001.2.

⁹⁶ ОВ L 158, 30/04/2004, 0077-0123.

⁹⁷ Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7.09.2005 г. относно признаването на професионалните квалификации, ОВ L 255, 30.9.2005 г., 22-142.

⁹⁸ Вж. например Директива 98/5/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16.02.1998 г. относно улесняване на постоянното упражняване на адвокатската професия в държава-членка, различна от държавата, в която е придобита квалификацията, ОВ L 077, 14/03/1998, 0036-0043.

⁹⁹ ОВ L 166, 30/04/2004, 0001 – 0123.

¹⁰⁰ ОВ L 209, 25/07/1998, 0046 – 0049.

Третата група разпоредби се отнася до правата на гражданите на трети страни. Общата цел на това законодателство е максимално да доближи режима на чужденците до този, приложим по отношение на европейските граждани и членовете на техните семейства, като държавите-членки могат да предвиждат ограничения за пребиваването на работници и самонаети лица от трети страни. Специален в рамките на ЕС е създаден по отношение на влизането в границите на ЕС и пребиваването на висококвалифицирани работници¹⁰¹ и изследователи¹⁰².

Основната забрана за ограничаване на **свободното движение на услуги** се съдържа в чл. 56 ДФЕС. Тази разпоредба има директен ефект¹⁰³. Договорът определя неизчерпателно съдържанието на понятието „услуги“ (престация, която се предоставя срещу възнаграждение), като то включва дейности от промишлен характер, дейности от търговски характер, дейности на занаятчиите и дейности на свободните професии. За разлика от правото на установяване, свободното предоставяне на услуги не предполага при предоставянето на услугите доставчикът да се мести от държавата-членка, в която е установен, в държавата-членка на получателя¹⁰⁴. Основанията за ограничаване на свободното движение на услуги са същите, като тези, които са установени по отношение на свободата на установяване.

Производното право на ЕС съдържа общи и секторни разпоредби по отношение на предоставянето на услуги. Секторните разпоредби засягат услугите в сухопътния, морския и въздушния транспорт, пощенските услуги и др. От общите разпоредби централно място заема Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12.12.2006 г. относно услугите на вътрешния пазар¹⁰⁵.

Член 63 ДФЕС¹⁰⁶ забранява всички **ограничения върху плащанията и върху движението на капитали** между държавите-членки и между държавите-членки и трети страни. Допустимите ограничения се съдържат в чл. чл. 64-66 ДФЕС. За

¹⁰¹ Директива 2009/50/ЕО на Съвета от 25.05.2009 г. относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на висококвалифицирана трудова заетост, ОВ L 155, 18/06/2009, 0017-0029.

¹⁰² Директива 2005/71/ЕО на Съвета от 12.10.2005 г. относно специфична процедура за прием на граждани от трети страни за целите на провеждане на научноизследователска дейност, ОВ L 289, 3.11.2005 г., 15-22.

¹⁰³ Решение от 14.07.1976 г., *Dona/Mantero*, 13/76, Rec. 1976, p. 1333; решение от 3.12.1974 г., *Van Binsbergen/Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, 33/74, Rec. 1974, p. 1299.

¹⁰⁴ Решение от 10.05.1995 г., *Alpine Investments/Minister van Financiën*, C-384/93, Rec. 1995, p. I-1141.

¹⁰⁵ ОВ L 376, 27/12/2006, 0036-0068.

¹⁰⁶ Разпоредбата има директен ефект - вж. решение от 14.12.1995 г., *Criminal proceedings against Sanz de Lera and others*, C-163/94, C-165/94 и C-250/94, Rec. 1995, p. I-4821.

постигане на свободно движение на капитали законодателствата на държавите-членки се хармонизират чрез Директива 88/361/ЕИО на Съвета от 24.06.1988 г. относно прилагането на чл. 67 от Договора¹⁰⁷. В областта на прякото данъчно облагане са приети редица разпоредби, които регулират режима между дружества и техните дъщерни дружества, установени в други държави-членки. Изцяло е прието производното право в областта на борбата срещу прането на пари.

Наред с общите и специални правила, свързани с установяването и провеждането на четирите свободи на движение, институциите на ЕС са приели редица актове, които са пряко свързани с функционирането на вътрешния пазар, без да се отнасят конкретно към някоя от разгледаните по-горе свободи. Това са правилата във връзка с възлагането и обжалването на обществени поръчки, уредбата на дружественото право и актовете, посветени на защитата на интелектуалната собственост.

Основните актове, които имат за цел да хармонизират националните законодателства в областта на **възлагането и обжалването на обществени поръчки** са:

- Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31.03.2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки¹⁰⁸;
- Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31.03.2004 г. относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги¹⁰⁹;
- Директива 2009/81/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13.07.2009 г. относно координирането на процедурите за възлагане на някои поръчки за строителство, доставки и услуги от възлагащи органи или възложители в областта на отбраната и сигурността¹¹⁰;
- Директива 89/665/ЕИО на Съвета от 21.12.1989 г. относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, отнасящи се до

¹⁰⁷ ОВ L 178, 08/07/1988, 0005-0018.

¹⁰⁸ ОВ L 134, 30/04/2004, 0114-0240.

¹⁰⁹ ОВ L 134, 30/04/2004, 0001-0113.

¹¹⁰ ОВ L 216, 20/08/2009, 0076-0136.

прилагането на производства по обжалване при възлагането на обществени поръчки за доставки и за строителство¹¹¹.

В обхвата на **европейското дружествено право** попадат две основни групи актове. От една страна, това са директивите в областта на дружественото право, с които се цели хармонизиране на националните законодателства по отношение на преобразуването на търговски дружества, публичността на годишните финансови отчети и т.н. От друга страна, на основание на клаузата за гъвкавост са приети разпоредби относно европейското дружество¹¹² и европейското кооперативно дружество¹¹³.

Разпоредбите в областта на **защитата на интелектуалната собственост** следват същата логика, като наред с уредбата на общностната марка¹¹⁴ и промишлен дизайн¹¹⁵ са приети и актове за хармонизиране на националните законодателства, приложими по отношение на търговската марка и промишлен дизайн¹¹⁶.

2.2.4.2. Социална политика в рамките на приложното поле на Договорите

Разпоредбите относно социалната политика се съдържат в чл. чл. 151-161 ДФЕС. Основните области, в които ЕС може да приема актове, са свързани с насърчаването на заетостта, подобряване на условията за живот и труд, осигуряване на подходяща социална закрила, социален диалог, развитие на човешките ресурси с оглед високо и устойчиво равнище на заетост и борба с изключването от социалния живот.

На пръв поглед систематичното тълкуване на чл. чл. 4, пар. 2, 153 и 156 ДФЕС като че ли води до известно противоречие. От една страна, социалната политика е посочена сред областите от споделена компетентност, а от друга ЕС може да приема само мерки за подкрепа и допълване. Всъщност включването на тази област в сферите на споделена компетентност е по-скоро формално. По своя интензитет действията на ЕС само подкрепят и допълват националните социални политики. От друга страна, обаче,

¹¹¹ ОВ L 395, 30/12/1989, 0033-0035.

¹¹² **Регламент (ЕО) № 2157/2001** на Съвета от 8.10.2001 г. относно Устава на Европейското дружество (SE), ОВ L 294, 10/11/2001, 0001 – 0021.

¹¹³ **Регламент (ЕО) 1435/2003** на Съвета от 22.07.2003 г. относно устава на Европейското кооперативно дружество (SCE), ОВ L 207, 18/08/2003, 0001 – 0024.

¹¹⁴ **Регламент (ЕО) № 207/2009** на Съвета от 26.02.2009 г. относно марката на Общността, ОВ L 078, 24/03/2009, 0001 – 0042.

¹¹⁵ **Регламент (ЕО) № 6/2002** на Съвета от 12.12.2001 г. относно промишления дизайн на Общността, ОВ L 003, 05/01/2002, 0001 – 0024.

¹¹⁶ **Директива 2008/95/ЕО** на Европейския парламент и на Съвета от 22.10.2008 г. сближаване на законодателствата на държавите-членки относно марките, ОВ L 299, 08/11/2008, 0025 – 0033; **Директива 98/71/ЕО** на Европейския парламент и Съвета от 13.10.1998 г. относно правната защита на индустриални дизайни, ОВ L 289, 28.10.1998 г., 28—35.

в тази областДФЕС дава възможност за приемане на значителен брой правнообвързващи актове, което доближава социалната политика до останалите области от споделената компетентност на ЕС и го отдалечава от компетентността за подкрепа, допълване и координиране. За да ограничат активността на ЕК, държавите-членки са приложили материалния подход при определянето на различните направления на социалната политика. Те са следните:

- подобряване на работната среда с цел закрилата на здравето и безопасността на работниците¹¹⁷;
- условия на труд¹¹⁸;
- социална сигурност и социална закрила на работниците;
- закрила на работниците при прекратяване на трудовия договор¹¹⁹;
- информиране и консултиране на работниците¹²⁰;
- представителство и колективна защита на интересите на работниците и работодателите, включително съвместно вземане на решения;
- условия за заетост на граждани на трети страни, законно пребиваващи на територията на Съюза;
- интегриране на лицата, изключени от пазара на труда;
- равенство между мъже и жени по отношение на възможностите на пазара на труда и третирането при работа¹²¹;
- борба срещу социалната изолация;
- модернизация на системите за социална закрила.

¹¹⁷ Директива 89/391 на Съвета от 12.06.1989 г. за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място, ОВ L 183, 29.6.1989 г., 1-8.

¹¹⁸ Директива 2003/88/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 4.11.2003 г. относно някои аспекти на организацията на работното време, ОВ L 299, 18.11.2003 г., 9-19.

¹¹⁹ Директива 98/59/ЕО на Съвета от 20 юли 1998 година за сближаване на законодателствата на държавите-членки в областта на колективните уволнения, ОВ L 225, 12.8.1998 г., 16-21; Директива 2001/23/ЕО на Съвета от 12.03.2001 г. относно сближаването на законодателствата на държавите-членки във връзка с гарантирането на правата на работниците и служителите при прехвърляне на предприятия, стопански дейности или части от предприятия или стопански дейности, ОВ L 82, 22.3.2001 г., 16-20.

¹²⁰ Директива 91/533 на Съвета от 14.10.1991 г. относно задължението на работодателя да информира работниците или служителите за условията на трудовия договор или на трудовото правоотношение, ОВ L 288, 18.10.1991 г., 32-35; Директива 2002/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11.03.2002 г. за създаване на обща рамка за информиране и консултиране на работниците и служителите в Европейската общност, ОВ L 80, 23.3.2002 г., 29-34.

¹²¹ Член 157ДФЕС.

От друга страна, ЕС не може да приема каквито и да било актове, свързани с определяне на принципите на системите за социално осигуряване на държавите-членки, заплащането, правото на сдружаване или правото да се налага локаут.

Съществено място в системата на разпоредбите относно социалната политика заема чл. 157 ДФЕС. Той въвежда забрана за дискриминация при заплащането на мъжете и жените за равен труд. Според постоянната практика на Съда на ЕС разпоредбата на чл. 157, пар. 1 ДФЕС има директен ефект¹²². Правилата във връзка с недискриминационното отношение между мъжете и жените са доразвити с Директива 2004/113/ЕО на Съвета от 13.12.2004 г. относно прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги¹²³ и Директива 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за прилагане на принципа за равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите¹²⁴.

2.2.4.3. Икономическо, социално и териториално сближаване (регионална политика)

Държавите-членки запазват своята компетентност в областта на провеждането на икономическите си политики, като единствено се задължават да ги координират в рамките на ЕС. Една от целите на това координиране е да се постигне икономическо, социално и териториално сближаване между различните региони като се преодолеят неблагоприятните последици за селските райони, районите, които са засегнати от индустриалния преход и районите с неблагоприятни природни или демографски условия.

Действията на ЕС в областта на икономическото, социално и териториално сближаване са насочени към създаването на финансиращи механизми, чрез които районите в по-неблагоприятно положение да бъдат подпомогнати. Всъщност единствената компетентност в разглежданата област, която е предоставена на институциите на ЕС, е с регламенти да определят задачите, приоритетите и организацията на функциониране на фондовете, с които се подпомагат по-слабо развитите региони.

¹²² Решение от 8.4.1976 г., *Defrenne / SABENA*, 43/75, Rec. 1976, p. 455.

¹²³ ОВ L 373, 21/12/2004, 0037-0043.

¹²⁴ ОВ L 204, 26.7.2006, 23–36.

Договорите изрично посочват тези фондове. Те са структурни фондове и Кохезионен фонд (Фонд „Сближаване”). Структурни са Европейският фонд за гарантиране на земеделието¹²⁵, Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони¹²⁶, Европейският социален фонд¹²⁷ и Европейския фонд за регионално развитие¹²⁸. Кохезионният фонд¹²⁹ предоставя финансова помощ в областта на околната среда и на трансевропейските мрежи в областта на транспортната инфраструктура.

2.2.4.4. Селско стопанство и рибарство, с изключение на опазването на морските биологични ресурси

Общата селскостопанска политика (ОСП) е една от трите най-стари политики на ЕИО (заедно с пряко свързаните с нея Обща търговска политика и Обща транспортна политика) и нейната нормативна основа е поставена още с ДЕИО от 1958 г. Към 2012 г. близо 45% от годишния бюджет на ЕС (общо около 120 милиарда евро) се изразходва за финансиране на ОСП.

Общата правна уредба на ОСП и на политиката относно рибарството се съдържа в чл.чл. 38-44 ДФЕС. Там е дадено **определение на селскостопанските стоки**, които попадат в предмета на ОСП - продукти на почвата, на животновъдството, на рибарството, както и продукти след първоначална обработка, пряко свързани с тези продукти. Посочени са и основните цели на ОСП, а именно:

- да се увеличава селскостопанската производителност чрез подкрепа на техническия прогрес и осигуряването на рационално развитие на

¹²⁵ **Регламент (ЕО) № 1290/2005** на Съвета от 21.06.2005 г. относно финансирането на Общата селскостопанска политика, ОВ L 209, 11/08/2005, 0001 – 0025.

¹²⁶ **Регламент (ЕО) № 1290/2005** на Съвета от 21.06.2005 г. относно финансирането на Общата селскостопанска политика, ОВ L 209, 11/08/2005, 0001-0025.

¹²⁷ Чл. чл. 162-164 ДФЕС; **Регламент (ЕО) № 1083/2006** на Съвета от 11.07.2006 г. за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999, ОВ L 210, 31.7.2006 г., 25-78; **Регламент (ЕО) № 1081/2006** на Европейския парламент и на Съвета от 5.07.2006 г. относно Европейския социален фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 784/1999, ОВ L 210, 31/07/2006, 0012-0018.

¹²⁸ **Регламент (ЕО) № 1083/2006** на Съвета от 11.07.2006 г. за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999, ОВ L 210, 31.7.2006 г., 25-78; **Регламент (ЕО) № 1080/2006** на Европейския парламент и на Съвета от 5.07.2006 г. относно Европейския фонд за регионално развитие и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1783/1999, ОВ L 210, 31/07/2006, 0001 – 0011.

¹²⁹ **Регламент (ЕО) № 1083/2006** на Съвета от 11.07.2006 г. за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999, ОВ L 210, 31.7.2006 г., 25-78; **Регламент (ЕО) № 1084/2006** на Съвета от 11.06.2006 г. за създаване на Кохезионен фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) 1164/94, ОВ L 210, 31/07/2006, 0079-0081.

селскостопанското производство и максималното използване на производствените фактори, по-специално на работната сила;

- по този начин да се осигури приемлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство, в частност посредством увеличаването на индивидуалните доходи на лицата, осъществяващи тази дейност;
- да се стабилизируют пазарите;
- да се гарантира снабдяването;
- да се гарантира, че доставяните продукти достигат до потребителите на разумни цени.

За постигането на тези цели се създава обща организация на селскостопанските пазари. Правните основания за приемането на актовете на производното право, свързани с осъществяването на общата организация на селскостопанските пазари, са включени в чл. 43 ДФЕС.

Актовете на институциите във връзка с провеждането на ОСП обхващат три основни области – селско стопанство, рибарство и безопасност на храните. По отношение на **селското стопанство** основните актове се отнасят до установяване на обща организация на селскостопанските пазари¹³⁰, като се определят земеделските продукти, по отношение на които се осъществява намеса от институциите на ЕС, качеството на храните¹³¹ и ограниченията по отношение на генно модифицираните организми¹³², изискванията към торовете¹³³ и т.н.

Общата организация на пазарите на **рибни продукти** е установена в Регламент (ЕО) № 104/2000 на Съвета от 17.12.1999 г. относно общата организация на пазарите на рибни продукти и продукти от аквакултури¹³⁴.

¹³⁰ Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета от 22.10.2007 г. за установяване на обща организация на селскостопанските пазари и относно специфични разпоредби за някои земеделски продукти ("Общ регламент за ООП"), ОВ L 299, 16/11/2007, 0001-0149.

¹³¹ Вж. например Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета от 28.06.2007 г. относно биологичното производство и етикетването на биологични продукти и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2092/91, ОВ L 189, 20/07/2007, 0001 – 0023.

¹³² Вж. например Регламент (ЕО) № 1829/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 22.09.2003 г. относно генетично модифицираните храни и фуражи, ОВ L 268, 18/10/2003, 0001 – 0023.

¹³³ Регламент (ЕО) № 2003/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 13.10.2003 г. относно торовете, ОВ L 304, 21/11/2003, 0001 – 0194.

¹³⁴ ОВ L 017, 21/01/2000, 0022-0052.

По отношение на **безопасността на храните** са приети редица материални и институционални разпоредби, свързани с безопасността на храните за хората и животните, защитата на характерните традиционни специалитети, здравето и благоденствието на животните и др.

Основно значение за ОПС имат разгледаните по-горе фондове за нейното финансиране – Европейски фонд за гарантиране на земеделието и Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони¹³⁵.

2.2.4.5. Околна среда

Политиката, свързана с опазване на околната среда, се предоставя в споделена компетентност на ЕИО с Единния Европейски Акт от 1986 г. Понастоящем първичноправната уредба на тази политика се съдържа в чл. чл. 191-193 ДФЕС. Тези разпоредби определят основните цели, които са поставени на ЕС при предоставянето на тази компетентност. От своя страна, тези цели определят и предмета на приетото от институциите на ЕС производно право в областта на опазването на околната среда. Правните основания се съдържат в чл. 192 ДФЕС.

Чрез предоставената на ЕС компетентност се цели:

- опазване, защита и подобряване на качеството на околната среда; защита на здравето на хората; разумно и рационално използване на природните ресурси;

За постигането на тези цели са приети хармонизиращи инструменти относно предотвратяването и рециклирането на отпадъци¹³⁶, защита на почвите, защита и управление на водите, опазване на въздуха от замърсяване и др.¹³⁷.

¹³⁵ **Регламент (ЕО) № 1290/2005** на Съвета от 21.06.2005 г. относно финансирането на Общата селскостопанска политика, ОВ L 209, 11/08/2005, 0001 – 0025.

¹³⁶ **Директива 2008/98/ЕО** на Европейския парламент и на Съвета от 19.11.2008 г. относно отпадъците, ОВ L 312, 22/11/2008, 0003 – 0030; **Директива 1999/31/ЕО** на Съвета от 26.04.1999 г. относно депонирането на отпадъци, ОВ L 182, 16/07/1999, 0001-0019.

¹³⁷ Вж. например **Директива 2010/75/ЕС** на Европейския парламент и на Съвета от 24.11.2010 г. относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването), ОВ L 334, 17/12/2010, 0017-0119; **Директива 2008/1/ЕО** на Европейския парламент и на Съвета от 15.01.2008 г. за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването, ОВ L 024, 29/01/2008, 0008-0029; **Директива 2001/81/ЕО** на Европейския парламент и на Съвета от 23.10.2001 г. относно националните тавани за емисии на някои атмосферни замърсители, ОВ L 309, 27/11/2001, 0022 – 0030; **Директива 2000/60/ЕО** на Европейския парламент и на Съвета от 23.10.2000 г. за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите, ОВ L 327, 22/12/2000, 0001 – 0073.

- насърчаване, на международно равнище, на мерки за справяне с регионални или световни проблеми на околната среда, и по-специално борбата с изменението на климата.

Основните инициативи на ЕС тук са свързани с прилагането на Протокола от Киото към Рамковата конвенция на ООН по изменението на климата, който е подписан от ЕО/ЕС през 1998 г. и намаляването на емисиите на парниковите газове¹³⁸.

Характерно за политиката за опазване на околната среда е, че тя има за цел постигането на високо равнище на защита, като се отчита различното състояние на регионите в рамките на ЕС. Тя се основава на принципите на предпазните мерки и превантивните действия, на принципа на приоритетното отстраняване още при източника на замърсяване на околната среда и на принципа „замърсителят плаща“.

2.2.4.6. Защита на потребителите

ДФЕС предвижда една обща разпоредба (чл. 169), чрез която прокламира европейската политика за защита на потребителите. Тази политика има за цел да опази здравето, безопасността и интересите на потребителите и насърчава правата на потребителите за информация и образование и правото им да се организират, за да защитават своите интереси. Едновременно с това тази разпоредба служи и за правно основание за приемане на актове от страна на институциите на ЕС в тази област.

Мерките, приети на основание на чл. 169 ДФЕС имат за цел да хармонизират националните законодателства, свързани с осигуряване на защитата на потребителите. От съществено значение е, че правото на ЕС осигурява минимален стандарт, като държавите-членки си запазват възможността да предвидят по стриктна защита на правата на потребителите¹³⁹.

Основните области, в които институциите на ЕС са приели хармонизационни актове, са:

¹³⁸ **Решение № 406/2009/ЕО** на Европейския парламент и на Съвета от 23.04.2009 г. относно усилията на държавите-членки за намаляване на техните емисии на парникови газове, необходими за изпълнение на ангажиментите на Общността за намаляване на емисиите на парникови газове до 2020 г., ОВ L 140, 05/06/2009, 0136 – 0148.

¹³⁹ Вж. чл. 169, пар. 4 ДФЕС и **Решение № 1926/2006/ЕО** на Европейския парламент и на Съвета от 18.12.2006 г. за създаване на програма за действие на Общността в областта на политиката за защита на потребителите (2007—2013 г.), ОВ L 404, 30/12/2006, 0039-0045.

- информация за потребителите¹⁴⁰;
- безопасност на потребителите¹⁴¹;
- защита на икономическите и правните интереси на потребителите¹⁴²;
- етикетиране и опаковане на продуктите¹⁴³;

2.2.4.7. Транспорт

Целта на общата транспортна политика е да подпомага функционирането на вътрешния пазар. ДФЕС в чл. чл. 90-100 съдържа основните правила за осъществяването на тази политика. Тези правила засягат преди всичко сухопътния, автомобилния и вътрешния воден транспорт, като на Европейския парламент и на Съвета е предоставена изрична компетентност при преценка да регулират и въздушния и морския транспорт (чл. 100, пар. 2 ДФЕС).

Общата транспортна политика се основава на забраната за дискриминация, съществуваща под формата на различни цени и условия за превоз за едни и същи стоки, по един и същ маршрут, основани на държава на произход или местоназначение на стоките. Освен това, целта на Общата транспортна политика е да се установят правила в три основни области, а именно общи правила, приложими към международния транспорт от и към територията на държава-членка или преминаване през територията на дадена държава-членка, относно условията, при които

¹⁴⁰ **Директива 2006/114/ЕО** на Европейския парламент и на Съвета от 12.12.2006 г. относно заблуждаващата и сравнителната реклама, ОВ L 376 , 27/12/2006, 0021 – 0027; **Директива 2001/95/ЕО** на Европейския парламент и на Съвета от 3.12.2001 г. относно общата безопасност на продуктите, ОВ L 11, 15.1.2002 г., 4-17.

¹⁴¹ **Директива 2001/95/ЕО** на Европейския парламент и на Съвета от 3.12.2001 г. относно общата безопасност на продуктите, ОВ L 11, 15.1.2002 г., 4-17; **Регламент (ЕО) № 178/2002** на Европейския парламент и на Съвета от 28.01.2002 г. за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните, ОВ L 031, 01/02/2002, 0001-0024.

¹⁴² **Директива 2009/22/ЕО** на Европейския парламент и на Съвета от 23.04.2009 г. относно исковете за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите, ОВ L 110, 01/05/2009, 0030-0036; **Директива 2011/83/ЕС** на Европейския парламент и на Съвета от 25.10.2011 г. относно правата на потребителите, ОВ L 304, 22/11/2011, 0064-0088; **Регламент (ЕС) № 1177/2010** на Европейския парламент и на Съвета от 24.11.2010 г. относно правата на пътниците, пътуващи по море или по вътрешни водни пътища, и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004, ОВ L 334, 17/12/2010, 0001-0016.

¹⁴³ **Регламент (ЕС) № 1169/2011** на Европейския парламент и на Съвета от 25.10.2011 г. за предоставянето на информация за храните на потребителите, ОВ L 304, 22/11/2011, 0018-0063; **Директива 2000/13/ЕО** на Европейския парламент и на Съвета от 20.03.2000 г. за сближаване на законодателствата на държавите-членки относно етикетирането, представянето и рекламата на храните, ОВ L 109, 06/05/2000, 0029-0042; **Регламент (ЕО) № 66/2010** на Европейския парламент и на Съвета от 25.11.2009 г. относно екомаркировката на ЕС, ОВ L 027, 30/01/2010, 0001-0019.

превозвачите, които не пребивават в държава-членка, могат да извършват транспортни услуги в тази държава, както и относно мерките за подобряване на безопасността на транспорта. С такъв предмет са и подробните правила на производното право, които са приети от институциите на ЕС по прилагането и осъществяването на Общата транспортна политика във всички видове транспорт¹⁴⁴.

Освен това, чл. 96 ДФЕС съдържа изрична забрана за налагането от страна на държава-членка на цени и условия във връзка с транспортната дейност, осъществявана в рамките на ЕС, които съдържат елемент на подкрепа или защита на определени предприятия. От тази забрана за нарушаване на правилата на конкуренцията е допустимо изключение при условията на чл. 93, който предвижда съвместимите с вътрешния пазар държавни помощи (относно координация на транспорта или когато те представляват компенсация за публична услуга).

Правните основания за приемане на актовете, свързани с Общата транспортна политика, са чл. чл. 91, 95 и 100 ДФЕС, във връзка с таксите с пресичането на границата, с които се облага даден превозвач, Европейската комисия може да отправя препоръки до държавите-членки (чл. 97 ДФЕС).

2.2.4.8. Трансевропейски мрежи

Изграждането на трансевропейските мрежи (чл. чл. 170-172 ДФЕС) е пряко свързано с функционирането на вътрешния пазар и, както беше посочено, с идеята за преодоляване на различията между отделните региони в рамките на икономическото, социалното и териториално сближаване. В тази връзка ЕС е натоварен от държавите-членки с определени дейности, най-важните от които са:

¹⁴⁴ Стотици са актовете в областта на отделните видове транспорт и за целите на настоящото изследване те няма как да бъдат дори изброени – вж. например **Директива 2009/16/ЕО** на Европейския парламент и на Съвета от 23.04.2009 г. относно държавния пристанищен контрол, ОВ L 131, 28/05/2009, 0057-0100; **Регламент (ЕО) № 1072/2009** на Европейския парламент и на Съвета от 21.10.2009 г. относно общите правила за достъп до пазара на международни автомобилни превози на товари, ОВ L 300, 14/11/2009, 0072-0087; **Директива 2007/59/ЕО** на Европейския парламент и на Съвета от 23.10.2007 г. за сертифициране на машинисти, управляващи локомотиви и влакове в рамките на железопътната система на Общността, ОВ L 315, 03/12/2007, 0051 – 0078; **Директива 2009/12/ЕО** на Европейския парламент и на Съвета от 11.03.2009 г. относно летищните такси, ОВ L 070, 14/03/2009, 0011-0016; **Директива 91/672/ЕО** на Съвета от 16.12.1991 г. относно взаимното признаване на национални свидетелства за капитани на речни кораби за превоз на стоки и пътници по вътрешни водни пътища, ОВ L 373, 31/12/1991, 0029 – 0032.

- създаване на поредица от основни насоки, обхващащи целите, приоритетите и най-общите насоки на мерките, предвидени в областта на трансевропейските мрежи; тези основни насоки определят проектите от общ интерес;
- прилагане на всякакви мерки, които биха могли да се окажат необходими за осигуряване на оперативната съвместимост на мрежите и в частност в областта на техническата стандартизация;
- подкрепа проекти от общ интерес, които са подкрепени от държавите-членки и определени в рамките на насоките, посочени в първо тире, по-специално под формата на проучвания за възможностите за изпълнение, гаранции или субсидии за покриване на лихви. ЕС може също така да даде своя принос чрез Кохезионния фонд, с цел да се финансират специфични проекти от държавите-членки в областта на транспортната инфраструктура.

Правното основание за приемането на съответните мерки за постигане на посочените цели е чл. 172 ДФЕС.

2.2.4.9. Енергетика

Политиката в областта на енергетиката в рамките на ЕС е уредена в чл. 194 ДФЕС, като тази разпоредба служи като правно основание за приемането на актове в тази област. Следва да се има предвид обаче, че в областта на ядрената енергетика правното регулиране все още се осъществява в рамките на Европейската общност за атомна енергия, която беше създадена през 1958 г. заедно с ЕИО.

Целите на ЕС при осъществяването на тази политика са следните:

- да осигури функционирането на енергийния пазар;
- да обезпечи сигурността на енергийните доставки в ЕС;
- да насърчава енергийната ефективност и спестяването на енергия, както и разработването на нови и възобновяеми енергийни източници; и
- да подпомага взаимната свързаност на енергийните мрежи.

При осъществяването на тези цели не може да се засяга правото на дадена държава-членка да определя условията за използване на енергийните си ресурси, да избира между различни енергийни източници и да определя общата структура на енергийното си снабдяване.

За осъществяване на посочените цели са приети редица актове на институциите, свързани с енергийните технологии, пазара на газ и електричество, енергийната ефективност, използването на възобновяеми енергийни източници, сигурността на доставките от отделните енергийни източници и т.н.

2.2.4.10. Пространство на свобода, сигурност и правосъдие

ДЕС от Маастрихт включи областта на правосъдие и вътрешни работи в обхвата на компетентност на ЕС, като по отношение на тази област се прилагаше хибриден подход, по-близък до междуправителственото сътрудничество, отколкото до интеграцията. Междуправителствената конференция за Договора от Амстердам се проведе под знака на реформата на третия стълб и беше посветена на изграждане на пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Така с Договора от Амстердам част от материята на Третия стълб беше прехвърлена в обхвата на ДЕО (визи, имиграция, убежища, сътрудничество по граждански дела), а в Третия стълб остана полицейското и съдебното сътрудничество по наказателни дела. Договорът от Лисабон премахна стълбовидната структура на ЕС и обедини всички аспекти на пространството на свобода, сигурност и правосъдие (ПССП) в споделена компетентност на ЕС. Основната последица от това е, че в цялата област на ПССП могат да се приемат законодателни актове на производното право, при това в рамките на обикновена или специални законодателни процедури с участието на Европейския парламент.

Общата правна уредба на ПССП се намира в чл. чл. 67-89 ДФЕС. Ограниченията върху контрола на приетите в областта на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателни дела са включени в чл. 276 ДФЕС. До изтичането на петгодишния преходен период след влизане в сила на Договора от Лисабон на 1.12.2009 г. се прилага чл. 10 от Протокол (№ 36) относно преходните разпоредби.

От систематичното тълкуване на чл. чл. 67-89 следва, че ПССП обхваща няколко основни направления:

- мерки във връзка с борбата срещу тероризма относно движението на капитали и плащания, като например замразяване на финансови средства, на финансови активи или на икономически приходи, които принадлежат на физически или юридически лица, на групи или недържавни образувания (чл. 75 ДФЕС);

- политики относно контрола по границите, убежището и имиграцията (Дял 5, глава 2 ДФЕС);
- съдебно сътрудничество по гражданскоправни въпроси (Дял 5, глава 3 ДФЕС);
- съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси (Дял 5, глава 4 ДФЕС);
- полицейско сътрудничество (Дял 5, глава 5 ДФЕС).

Във връзка с **ограниченията на движението на капитали и плащания** на основание на чл. 75 ДЕС са приети редица актове на институциите, които имат за цел предотвратяване на финансирането на тероризма, мерки срещу изпирането на пари, замразяване на средства на физически и юридически лица и обмен на информация между държавите-членки. Сред тях съществено място заемат Регламент (ЕО) № 1781/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15.11.2006 г. относно информацията за платеца, придружаваща парични преводи¹⁴⁵, Регламент (ЕО) № 2580/2001 на Съвета от 27.12.2001 г. относно специалните ограничителни мерки за борба с тероризма, насочени срещу определени лица и образувания¹⁴⁶ и Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26.10.2005 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризъм¹⁴⁷.

За осъществяване на **контрола по границите и визовата политика** в рамките на правото на ЕС са интегрирани Шенгенските споразумения от 1985 г. и 1990 г., с които се постави началото на премахване на граничния контрол. Правното основание за приемане на актове от институциите на ЕС в тази област е чл. 77 ДФЕС. Сред тези актове основно значение имат тези, свързани с Шенгенската информационна система¹⁴⁸, Кодекса на шенгенските граници¹⁴⁹, Визовия кодекс¹⁵⁰ и т.н.

¹⁴⁵ ОВ L 345, 8.12.2006 г., 1—9.

¹⁴⁶ ОВ L 344, 28/12/2001, 0070 – 0075.

¹⁴⁷ ОВ L 309, 25/11/2005, 0015 – 0036.

¹⁴⁸ **Регламент (ЕО) № 1104/2008** на Съвета от 24.10.2008 г. относно миграцията от Шенгенската информационна система (ШИС 1+) към Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II), ОВ L 299, 08/11/2008, 0001 – 0008; **Решение 2008/839/ПВР** на Съвета от 24.10.2008 г. относно миграцията от Шенгенската информационна система (ШИС 1+) към Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II), ОВ L 299, 08/11/2008, 0043 – 0049.

¹⁴⁹ **Регламент (ЕО) № 562/2006** на Европейския парламент и на Съвета от 15.03.2006 г. за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници), ОВ L 105, 13/04/2006, 0001 – 0032.

¹⁵⁰ **Регламент (ЕО) № 810/2009** на Европейския Парламент и на Съвета от 13.07.2009 година за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс), ОВ L 243, 15/09/2009, 0001 – 0058.

Чрез Договорите държавите-членки създават **обща европейска система за убежище**, която включва:

- единен статут на бежанец за гражданите на трети страни, който да е валиден в целия Съюз¹⁵¹;
- единен статут на субсидиарна закрила за гражданите на трети страни, които, без да получават европейско убежище, се нуждаят от международна закрила;
- обща система за временна закрила на разселени лица в случай на масов приток на бежанци¹⁵²;
- общи процедури за предоставяне или отнемане на единен статут на бежанец или на субсидиарна закрила;
- критерии и механизми за определяне на държавата-членка, отговорна за разглеждането на молбите за убежище или субсидиарна закрила¹⁵³;
- правила относно условията за приемане на лица, търсещи убежище или субсидиарна закрила¹⁵⁴;
- партньорство и сътрудничество с трети страни за управлението на потоците от лица, търсещи убежище или субсидиарна или временна закрила.

Правното основание за приемане на актовете в областта на общата политика за убежищата е чл. 78 ДФЕС.

На следващо място, в рамките на ЕС се създава **обща имиграционна политика**, която има за цел да гарантира, на всички етапи, ефективно управление на миграционните потоци, справедливо третиране на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в държавите-членки, както и предотвратяване на незаконната имиграция и трафика на хора и засилена борба с тези явления. Правното основание за приемане на актове на

¹⁵¹ **Директива 2005/85/ЕО** на Съвета от 1.12.2005 г. относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите-членки, ОВ L 326, 13/12/2005, 0013 – 0034.

¹⁵² **Директива 2001/55/ЕО** на Съвета от 20.07.2001 г. относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите-членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием, ОВ L 212, 07/08/2001, 0012 – 0023.

¹⁵³ **Регламент (ЕО) № 343/2003** на Съвета от 18.02.2003 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна, ОВ L 050, 25/02/2003, 0001 – 0010.

¹⁵⁴ **Директива 2003/9/ЕО** на Съвета от 27.01.2003 г. за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище, ОВ L 031, 06/02/2003, 0018 – 0025.

институциите на ЕС е чл. 79 ДФЕС. Тази политика се развива въз основа на Европейския пакт за имиграцията и убежището. С регламент се създава унифициран формат на разрешенията за пребиваване на гражданите на трети страни¹⁵⁵. Специални разпоредби са приети относно статута на висококвалифицирани работници от трети страни, условията за прием на граждани на трети страни с цел обучение и т.н.

Сътрудничеството по гражданскоправни въпроси започва да се развива между държавите-членки въз основа на междуправителствения подход още в края на шейсетте години на миналия век. В резултат от това се сключват редица конвенции като Брюкселската конвенция от 1968 г. относно подведомствеността и изпълнението на съдебните решения в областта на гражданското и търговското право и Римската конвенция от 1980 г. за определяне на приложимия закон по отношение на договорните задължения. След 1993 г. тази материя е включена в обхвата на ЕС като част от сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи, а с изменението с Договора от Амстердам по отношение на тази област започва да се прилагат наднационалните механизми, а многостранните конвенции между държавите-членки са заменени с регламенти. Наред с това, ЕС участва в редица международни форуми, имащи за предмет частното право, като например Хагската конференция по международно частно право.

С оглед на предоставената на ЕС компетентност сътрудничеството по гражданскоправни въпроси се осъществява по-скоро в областта на международния граждански процес, отколкото на плоскостта на гражданското материално право.

Областите, в които се осъществява сътрудничеството по гражданскоправни въпроси и за които чл. 81 ДФЕС предвижда възможността да се приемат актове на производното право, са следните:

- взаимно признаване между държавите-членки на съдебните и извънсъдебните решения и тяхното изпълнение¹⁵⁶;

¹⁵⁵ Регламент (ЕО) № 1030/2002 на Съвета от 13.06.2002 г. относно единния формат на разрешенията за пребиваване за гражданите на трети страни, ОВ L 157, 15/06/2002, 0001-0007.

¹⁵⁶ Регламент (ЕО) № 44/2001 на Съвета от 22.12.2000 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела, ОВ L 012, 16/01/2001, 0001-0023; Регламент (ЕО) № 2201/2003 на Съвета от 27.11.2003 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по брачни дела и делата, свързани с родителската отговорност, ОВ L 338, 23/12/2003, 0001-0029.

- трансгранично връчване и уведомяване за съдебните и извънсъдебните актове¹⁵⁷;
- съвместимост на правилата, приложими в държавите-членки по отношение на съгласование на закони и на юрисдикции¹⁵⁸;
- сътрудничество при събирането на доказателства¹⁵⁹;
- ефективен достъп до правосъдие¹⁶⁰;
- премахване на пречките пред правилното протичане на гражданските производства, като при необходимост се насърчава съвместимостта на гражданскопроцесуалните правила, приложими в държавите-членки;
- разработване на алтернативни методи за разрешаване на спорове¹⁶¹;
- подкрепа за обучението на магистрати и съдебни служители;
- определяне на аспектите на семейното право с трансгранично значение.

Съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (ССНВ) е уредено в чл. 82-86 ДФЕС¹⁶². Всяка една от тези разпоредби представлява правно основание за приемане на актове от страна на институциите на ЕС.

ССНВ обхваща два основни аспекта. Първият е взаимното признаване на присъдите и съдебните решения на съдилищата в различните държави-членки. За тази цел институциите на ЕС приемат правнообвързващи актове за установяване на правила и процедури, които осигуряват признаването в целия ЕС на всички видове присъди и съдебни решения; предотвратяване и разрешаване на спорове за компетентност между

¹⁵⁷ **Регламент (ЕО) № 1393/2007** на Европейския парламент и на Съвета от 13.11.2007 г. относно връчване в държавите-членки на съдебни и извънсъдебни документи по граждански или търговски дела ("връчване на документи"), ОВ L 324, 10/12/2007, 0079 – 0120.

¹⁵⁸ **Регламент (ЕО) № 593/2008** на Европейския парламент и на Съвета от 17.06.2008 г. относно приложимото право към договорни задължения (Рим I), ОВ L 177, 04/07/2008, 0006-0016; **Регламент (ЕО) № 864/2007** на Европейския парламент и на Съвета от 11.07.2007 г. относно приложимото право към извъндоговорни задължения ("Рим II"), ОВ L 199, 31/07/2007, 0040-0049.

¹⁵⁹ **Регламент (ЕО) № 1206/2001** на Съвета от 28.05.2001 г. относно сътрудничеството между съдилища на държавите-членки при събирането на доказателства по граждански или търговски дела, ОВ L 174, 27/06/2001, 0001-0024.

¹⁶⁰ **Директива 2002/8/ЕО** на Съвета от 27.01.2003 г. относно подобряването на достъпа до правосъдие по трансгранични дела чрез установяването на минимални общи правила относно правната помощ, предоставяна в рамките на тези дела, ОВ L 26, 31.1.2003, 41–47.

¹⁶¹ **Директива 2008/52/ЕО** на Европейския парламент и на Съвета от 21.05.2008 г. относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси, ОВ L 136, 24/05/2008, 0003-0008.

¹⁶² Вж. повече за тези правни основания у Панайотов, Пл., *Наказателното право на Европейския съюз и българското наказателно право*, С: Сиби, 2012, 49-55.

държавите-членки; подкрепа за обучението на магистрати и съдебни служители; улесняване на сътрудничеството между съдебните или равностойни на тях органи на държавите-членки във връзка с наказателните производства и изпълнението на решенията¹⁶³.

Вторият аспект обхваща приемането на минимални правила за сближаването на националните законодателства по отношение на:

- взаимната допустимост на доказателства между държавите-членки¹⁶⁴;
- правата на лицата в наказателното производство¹⁶⁵;
- правата на жертвите на престъпления;
- други специфични аспекти на наказателното производство, които Съветът определя предварително чрез решение¹⁶⁶;
- определянето на престъпленията и на санкциите в областта на особено тежката престъпност с трансгранично измерение, произтичащо от естеството или последиците на тези деяния или от особена необходимост за общо противодействие.

Освен това в областта на ССНВ ЕС може да подпомага държавите-членки чрез установяването на специални органи като Евроюст и Европейската съдебна мрежа.

Полицейското сътрудничество между държавите-членки се развива на основание на чл. чл. 87-89 ДФЕС. То обединява всички компетентни органи на държавите-членки, включително полицейските, митническите и други специализирани правоприлагащи служби в областта на предотвратяването или разкриването на престъпления, както и на

¹⁶³ **Рамково решение 2008/909/ПВР** на Съвета от 27.11.2008 г. за прилагане на принципа за взаимно признаване към съдебни решения по наказателни дела, с които се налагат наказания лишаване от свобода или мерки, включващи лишаване от свобода, за целите на тяхното изпълнение в Европейския съюз, ОВ L 327, 05/12/2008, 0027 – 0046.

¹⁶⁴ **Директива 2011/99/ЕС** на Европейския парламент и на Съвета от 13.12.2011 г. относно европейската заповед за защита, ОВ L 338, 21/12/2011, 0002 – 0018; **Рамково решение 2008/978/ПВР** на Съвета от 18.12.2008 г. относно европейската заповед за предаване на доказателства с цел получаване на предмети, документи и данни, които да се използват в производства с наказателен характер, ОВ L 350, 30/12/2008, 0072 – 0092.

¹⁶⁵ **Директива 2010/64/ЕС** на Европейския парламент и на Съвета от 20.10.2010 г. относно правото на устен и писмен превод в наказателното производство, ОВ L 280, 26/10/2010, 0001 – 0007.

¹⁶⁶ **Рамково решение 2009/948/ПВР** на Съвета от 30.11.2009 г. относно предотвратяване и уреждане на спорове за упражняване на компетентност при наказателни производства, ОВ L 328, 15/12/2009, 0042-0047; **Рамково решение 2002/584/ПВР** на Съвета от 13.06.2002 г. относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите-членки, ОВ L 190, 18/07/2002, 0001-0020.

действията по разследване. Основните мерки, които могат да приемат институциите на ЕС, са в следните области:

- събирането, съхраняването, обработването, анализа и обмена на подходяща информация;
- подкрепа за обучението на служители, както и сътрудничество в обмена на служители, в областта на оборудването и в научните изследвания в сферата на криминалистиката;
- общите следствени методи, свързани с разкриването на тежки форми на организирана престъпност;
- оперативно сътрудничество между органите на държавите-членки;
- структурата, функционирането, областта на действие и задачите на Европол;
- условията и границите, в които компетентните органи на държавите-членки могат да действат на територията на друга държава-членка, заедно и със съгласието на органите на тази държава.

2.2.4.11. Общи проблеми на сигурността в областта на общественото здраве в рамките на приложното поле на ДФЕС

Политиката в областта на общественото здраве по принцип е в регулаторната компетентност на държавите-членки, като ЕС осъществява единствено подкрепа и сътрудничество. Една част от тази политика, свързана със сигурността, е предоставена в споделена компетентност на ЕС, който може да приема правнообвързващи актове в следните области:

- мерки, въвеждащи високи стандарти на качество и на сигурност на органите и субстанциите от човешки произход, на кръвта и кръвните продукти; тези мерки не могат да представляват пречка всяка държава-членка да запази или да въведе по-стриктни защитни мерки и не засягат националните разпоредби относно донорството на органи и на кръв, нито тяхното използване за медицински цели;
- мерки във ветеринарната и фитосанитарната област, които имат за пряка цел закрилата на общественото здраве;
- мерки за определяне на високи стандарти за качество и безопасност на медицинските продукти и изделия;

- насърчителни мерки с цел опазване и подобряване на човешкото здраве, и по-специално за борба с тежките трансгранични проблеми;
- мерки за наблюдение на сериозните трансгранични здравни заплахи, ранното оповестяване в случай на такива заплахи и борбата с тях;
- мерки, които имат за непосредствена цел опазването на общественото здраве по отношение на употребата на тютюн и злоупотребата с алкохол.

2.2.5. Специални области на споделена компетентност

ДФЕС предвижда и две специални области на споделена компетентност, при които действията на институциите на ЕС са допълнително ограничени. В тези области действията на ЕС не могат да възпрепятстват държавите-членки да упражняват своята компетентност. Това на пръв поглед противоречи на общата на идея за общностно предимство, но щом тези области са уредени в чл. 4 ДФЕС няма причина да се счита, че по отношение на тях не се прилага принципът за предимство на правото на ЕС, нито че институциите на ЕС не могат да приемат хармонизационни мерки. По-скоро интензитетът на тези мерки на ЕС ще бъде по-ограничен в сравнение с основните области на споделена компетентност. Това са:

- Научните изследвания, технологичното развитие и космическото пространство (чл. чл. 179-190 ДФЕС);
- Сътрудничеството за развитие и хуманитарната помощ (чл. чл. 208-211 и 214 ДФЕС).

2.2.6. Други, непосочени в чл. 4 ДФЕС области на споделена компетентност

Както вече беше посочено, изброяването на областите от споделена компетентност в чл. чл. 4 и 5 ДФЕС не е изчерпателно. Следователно всички области, които не попадат в изключителна или допълваща компетентност, са в споделена компетентност между ЕС и държавите-членки.

Предоставянето на компетентност на ЕС в тези области става по три начина. На първо място, Договорите могат изрично да предвиждат това. Така ДФЕС съдържа разпоредби относно данъчното облагане, независимо че тази област не попада сред изброените в чл. 4 ДФЕС. На следващо място, ако съответното производно право е необходимо за постигане на целите на вътрешния пазар, за приемането му се използват

субсидиарните правни основания на чл. чл. 114 и 115 ДФЕС, свързани със сближаване на законодателствата на държавите-членки. На последно място, клаузата за гъвкавост (сега чл. 352 ДФЕС) дава възможност за приемане на актове на институциите, с които да се постигнат целите на ЕС.

Две от непосочените в чл. 4 ДФЕС области заслужават особено внимание. Първата от тях е **данъчното облагане**. Разпоредбите на ДФЕС, свързани с него, имат за основна задача гарантирането на свободното движение на стоки и премахването на таксите с еквивалентен на мито ефект. Поради това чл. 110 ДФЕС забранява налагането, пряко или косвено, от страна на държава-членка на каквито и да било вътрешни данъци върху стоките на други държави-членки, които надвишават наложените пряко или косвено върху подобните¹⁶⁷ местни стоки. Освен това никоя държава-членка не може да налага върху стоките от други държави-членки вътрешни данъци от такъв характер, че да дава косвена закрила на други стоки. Съгласно постоянната практика на Съда на ЕС двете забрани имат директен ефект¹⁶⁸.

Прякото данъчно облагане остава в изключителната компетентност на държавите-членки. Не съществува текст от Договорите, с който те да предоставят компетентност на ЕС в тази област. Поради това държавите-членки уреждат както намерят за добре всички въпроси, свързани с видове преки данъци, система за данъчно облагане и т.н.

Независимо от това институциите на ЕС са приели няколко акта в областта на прякото облагане по линията на сближаване на законодателствата за подпомагане на функционирането на вътрешния пазар. Това са:

- Директива 2011/96/ЕС на Съвета от 30.11.2011 г. относно общата система за данъчно облагане на дружества майки и дъщерни дружества от различни държави-членки¹⁶⁹
- Директива 2003/49/ЕО на Съвета от 3.06.2003 г. относно общата система на данъчно облагане на плащания на лихви и роялти между свързани дружества от различни държави-членки¹⁷⁰

¹⁶⁷ Вж. решение от 4.4.1968 г., *Fink-Frucht GmbH / Hauptzollamt München-Landsbergerstrasse*, 27/67, Rec. 1968, р. 327 по отношение на понятието „подобни“. Съществува подобност, когато стоките нормално попадат под една и съща данъчна, митническа или статистическа класификация.

¹⁶⁸ Решение от 16.6.1966 г., *Lütticke / Hauptzollamt Saarlouis*, 57/65, Rec. 1966, р. 293; решение от 4.4.1968 г., *Fink-Frucht GmbH / Hauptzollamt München-Landsbergerstrasse*, 27/67, Rec. 1968, р. 327.

¹⁶⁹ ОВ L 345, 29.12.2011 г., 8-16.

- Директива 2003/48/ЕО на Съвета от 3.06.2003 г. относно данъчното облагане на доходи от спестявания под формата на лихвени плащания¹⁷¹.

По малко по-различен начин стои въпросът с косвените данъци. Член 113 ДФЕС дава възможност на Съвета да приема разпоредби за хармонизиране на законодателството относно данъците върху оборота, акцизите и другите форми на косвено данъчно облагане, в степента, в която такава хармонизация е необходима за осигуряване създаването и функционирането на вътрешния пазар и за предотвратяване на нарушаването на конкуренцията. От това следва, че косвеното данъчно облагане попада в обхвата на споделената компетентност на ЕС. В изпълнение на своите правомощия институциите на ЕС са приели редица актове за хармонизиране на националните законодателства в тази област, сред които съществено място заемат Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28.11.2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност¹⁷², регламентът за нейното изпълнение¹⁷³ и Директива 2008/118/ЕО на Съвета от 16.12.2008 г. относно общия режим на облагане с акциз¹⁷⁴.

Втората област, която представлява интерес за настоящото изследване, е **защитата на финансовите интереси на ЕС**. На борбата с измамите е посветена разпоредбата на чл. 325 ДФЕС, чийто първообраз е въведен с ДЕС от 1992 г. Нормативните актове в тази област обичайно се приемат на основание на клаузата за гъвкавост. Сред тях централно значение имат Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18.12.1995 г. относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности¹⁷⁵.

2.3. Действия за подкрепа, координиране или допълване

По отношение на областите на компетентност от тази група интензитетът на действието на ЕС е най-ограничен в сравнение с изключителната или споделената компетентност. В тези области по принцип държавите запазват своята компетентност, а ЕС подкрепя, допълва или координира националните законодателства в тяхното „европейско измерение“. Следователно в тези области държавите-членки не прехвърлят законодателни правомощия на институциите на ЕС.

¹⁷⁰ ОВ L 157, 26.6.2003 г., 49-54.

¹⁷¹ ОВ L 157, 26.6.2003 г., 38-48.

¹⁷² ОВ L 347, 11/12/2006, 0001 – 0118.

¹⁷³ Регламент за изпълнение (ЕС) № 282/2011 на Съвета от 15.03.2011 г. за установяване на мерки за прилагане на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност, ОВ L 77, 23.3.2011 г., 1—22.

¹⁷⁴ ОВ L 009, 14/01/2009, 0012 – 0030.

¹⁷⁵ ОВ L 312, 23/12/1995, 0001 – 0004.

Според работната група, на която беше възложена задачата да систематизира допълващата компетентност на ЕС, в тази област институциите на ЕС преди всичко приемат резолюции, препоръки, програми за действие и други „индикативни” актове. Наред с тях обаче в някои области е допустимо и приемането на правнообвързващи актове. Въз основа на този анализ работната група счита, че актовете, приети в тези области, могат да имат правнообвързващ характер, като само по изключение могат да се приемат законодателни актове (регламенти и директиви)¹⁷⁶.

Друга съществена характеристика на областите от тази група е, че по принцип приетите от ЕС актове не могат да имат за цел да хармонизират националните законодателства.

Областите, в които институциите на ЕС могат да приемат мерки за подкрепа, координиране или допълване са следните:

- опазване и подобряване на човешкото здраве;
- промишленост;
- култура;
- туризъм;
- образование, професионално обучение, младеж и спорт;
- гражданска защита;
- административно сътрудничество.

При приемането на актове от страна на институциите на ЕС в тези области принципите на субсидиарност и пропорционалност също намират приложение.

2.4. Области извън трите вида компетентност

Извън трите основни групи компетентност остават три важни области, които са особено чувствителни за държавите-членки. Някои автори считат, че това са специални области на споделена компетентност¹⁷⁷, но подобна теза не може да бъде споделена след систематично тълкуване на разпоредбите на Договорите. По-скоро става дума за

¹⁷⁶ Работна група № 5, окончателен доклад CONV/375/1/02 от 4.11.2002 г., с. 4-5, достъпен на <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00375-re01.fr02.pdf>.

¹⁷⁷ Bribosia, H., *La répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres*. In: Dony, M, E. Bribosia. *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, p. 63.

области, които са извадени извън основните групи на компетентност, при които държавите-членки сами могат да координират своите политики, а Съветът само ги подпомага, без обаче държавите-членки да предоставят каквато и да било компетентност в тези сфери. Намесата на ЕС най-често се свързва до разисквания и приемане на актове в Съвета, при това с единодушие. Тези области са:

- определяне и осъществяване на общата външна политика и политика за сигурност, включително и постепенно формиране на обща отбранителна политика;
- общата насока на икономическите политики на държавите-членки;
- координиране и определяне на основните насоки на политиките по заетостта на държавите-членки.

3. КОМПЕТЕНТНОСТТА НА ЕС И ЗАСИЛЕНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Наред с областите на компетентност, които са предоставили на ЕС, държавите-членки могат да използват институциите на ЕС и когато установяват т.нар. засилено сътрудничество.

Институтът на засиленото сътрудничество е въведен с Договора от Амстердам и сега е уреден в чл. 20 ДЕС и чл.чл. 326-334 ДФЕС. Той се основава на актуалната още от 70-те години на миналия век идея за „Европа на няколко скорости”, смисълът на която е, че ако няколко държави-членки се чувстват готови да задълбочат интеграционния процес в дадена област, останалите не следва да им пречат, а от друга страна – приетите в рамките на стартиралата инициатива актове не могат да обвързват държавите-членки, които не участват в нея. Фактически проявления на идеята за различното участие на държавите-членки в интеграционния процес са и създаването на Евророната, и подписването и действието на Шенгенските споразумения. Уредбата на засиленото сътрудничество в Договорите само институционализира този процес.

Засиленото сътрудничество е крайна мярка¹⁷⁸. Към него се пристъпва само ако се установи, че преследваните от него цели не могат да бъдат постигнати в разумен срок от ЕС като цяло. В тази връзка то не разширява компетентността на ЕС и се развива в

¹⁷⁸ В мотивите на решението, с което се установява засиленото сътрудничество трябва да се обоснове, че приемането на акта представлява крайна мярка. Обикновено това е така, когато Европейската комисия е изготвила законодателно предложение, което не е прието в Съвета поради противопоставянето на някои от държавите-членки.

някоя от областите на предоставена компетентност, които са уредени в Договорите. То се характеризира с това, че приетите актове не стават част от достиженията на правото на ЕС. Те не обвързват нито държавите-членки, които не участват в него, нито държавите-кандидати при преценката на тяхната подготовка за членство. От друга страна, участващите в засилено сътрудничество държави-членки използват институциите и механизмите на ЕС при приемането на актовете в рамките на засиленото сътрудничество.

Както беше посочено, засиленото сътрудничество може да се установи само в областите от предоставената компетентност на ЕС. Сключените между държавите-членки (всички или някои от тях) споразумения за сътрудничество, които нямат за предмет област от компетентността на ЕС, нямат нищо общо с каквато и да била форма на засилено сътрудничество, независимо че на по-късен етап на ЕС може да бъде предоставена компетентност в тази област. Така например сътрудничеството в областта на гражданските дела от края на 60-те години на XX век се развиваше като форма на междуправителствено сътрудничество и едва с Договора от Амстердам беше включено в компетентността на ЕО.

Засиленото сътрудничество се установява с решение на Съвета по предложение на Комисията и след одобрение на европейския парламент. В областта на общата външна политика и политика за сигурност Съветът взема решението с единодушие по искане на държавите-членки след становище на върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и на Комисията. Европейският парламент се уведомява за сведение.

Няколко са основните предпоставки за установяване на засилено сътрудничество.

- То не може да се отнася до област от изключителната компетентност на ЕС. За установяване на засилено сътрудничество в областта на Общата външна политика и политика за сигурност решението се взема при прилагането на специална процедура;
- Засиленото сътрудничество не може да засяга вътрешния пазар, икономическото, социално и териториално сближаване, да създава дискриминация при търговията между държавите-членки или нарушения на конкуренцията между тях;

- То трябва да обхваща най-малко девет държави и да е отворено за всички държави-членки, които зачитат условията за участие, определени в решението за неговото установяване. Държавите могат да се присъединят и по-късно, ако зачитат условията за установяването му и вече приетите актове

След като Съветът вземе решение за установяване на засилено сътрудничество, по отношение на съответната област се прилагат общите правила на Договорите. В процеса на приемане на актове участват предвидените в съответните разпоредби институции, като законодателните актове се приемат по предложение на Комисията. Гласуването в съвета е специфично, тъй като в разискванията могат да участват представителите на всички държави-членки, а в самото гласуване - само тези, които участват в засиленото сътрудничество. Претеглянето на гласовете в случай на гласуване с квалифицирано мнозинство се преизчислява. По отношение на Европейската комисия и Европейския парламент не се извършва редукция на членовете, тъй като техните членове са независими от държавите-членки¹⁷⁹. Тъй като става дума за област от компетентността на ЕС, която е уредена в Договорите, за провеждането на засиленото сътрудничество се използват онези актове, които са предвидени в съответното правно основание и те се приемат по процедурата, установена в него. Приетите актове са непосредствено приложими в държавите-членки, които участват в засиленото сътрудничество, имат предимство пред противоречащите им национални разпоредби и могат да породят директен ефект. По отношение на останалите държави те нямат каквато и да било обвързваща сила.

До този момент Съветът е приел две решения за установяване на засилено сътрудничество. Първото е относно приложимото право при развод и законна раздяла¹⁸⁰, а второто – в областта на създаването на единна патентна защита¹⁸¹.

¹⁷⁹ Жаке, Ж.П., *Институционно право на Европейския съюз*. С: УИ „Св. Климент Охридски, Институт по Европейско право, 2007, 140-141.

¹⁸⁰ **Решение на Съвета от 12.07.2010 г.** за разрешаване на засилено сътрудничество в областта на приложимото право при развод и законна раздяла, ОВ L 189, 22.7.2010 г., 12-13.

¹⁸¹ **Решение на Съвета от 10.03.2011 г.** за разрешаване на засилено сътрудничество в областта на създаването на единна патентна защита, ОВ L 76, 22.3.2011 г., 53-55. Срещу това решение двете неучастващи в засиленото сътрудничество държави Испания и Италия са подали до Съда жалби за отмяна (дело C-274/11, висящо; дело C-295/11, висящо). Според жалбоподателите, при приемането на решението е допусната злоупотреба с власт, тъй като се пристъпва към засилено сътрудничество, без да е налице целта да се постигне интеграция на всички държави-членки, а засиленото сътрудничество се използвало, за да не се преговаря с неучастващите в него държави-членки.

4. РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРАВОМОЩИЯТА МЕЖДУ СЪДА НА ЕС И НАЦИОНАЛНИТЕ СЪДИЛИЩА

Институциите на ЕС, също както и самият Съюз, действат въз основа на предоставена компетентност. Съгласно чл. 13, пар. 2 ДЕС, всяка от институциите действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите. Това означава, че и Съдът на ЕС действа при условията на предоставена компетентност. Тази компетентност е изключителна и задължителна, като Договорите изрично предвиждат видовете дела, които са подсъдни на Съда на ЕС. Най-общо това са производствата, чрез които се контролират държавите-членки и институциите за изпълнение на възложените им с Договорите задължения, производството за преюдициални заключения и изрично определените в Договорите случаи, при които Съдът предоставя консултативно становище. **Всички останали хипотези, свързани с прилагането и тълкуването на правото на ЕС, са в правомощията на националните правораздавателни органи** на държавите-членки. Този извод следва пряко от разпоредбите на Договорите (чл. 19, пар. 1 и 3 ДЕС, чл.чл. 251-281 ДФЕС). Новата разпоредба на чл. 19, пар. 3 ДЕС за пръв път урежда изрично принципа за процесуална автономия на държавите членки, като им възлага установяването на правните средства, необходими за осигуряване на ефективна защита в областите, обхванати от правото на ЕС. За разлика от Съда на ЕС, който по силата на принципа на предоставената компетентност разполага само с изключителна компетентност в рамките, установени с Договорите, националните юрисдикции имат обща компетентност за контрол върху прилагането и тълкуването на правото на ЕС. Поради това, на националните съдилища е възложено прилагането на норми от първичното и производно право на ЕС при решаване на конкретни правни спорове.

Правото на ЕС представлява автономен правопорядък, който действа паралелно с вътрешното законодателство на държавите-членки¹⁸². По този начин на определена територия (територията на държавите-членки) едновременно се прилагат правните норми, приети съгласно националните конституционни изисквания, и правилата за поведение, създадени от наднационалните нормотворчески институции на ЕС. Взаимодействието между наднационалния и националните правопорядъци се осъществява посредством принципите на прилагане на правото на ЕС, изведени в

¹⁸² Решение от 15.07.1964 г., *Costa / E.N.E.L.*, 6/64, Rec. 1964, p. 1141.

практиката на Съда¹⁸³. По този начин предимството на правото на ЕС и директният ефект на някои от неговите норми играят ролята на свързващо звено между двете групи правни норми.

Договорите предвиждат паралелното функциониране на национални и наднационални правораздавателни органи, без да уреждат йерархична зависимост между тях¹⁸⁴. Поради това актовете на националните юрисдикции не подлежат на какъвто и да било юрисдикционен контрол от страна на Съда на ЕС. Ако националният съд е приложил неправилно общностната норма и вследствие на това е постановил неправилно решение, то би могло да бъде обжалвано единствено пред по-горестоящия национален съд. Изчерпването на националните пътища за защита по линия на инстанционния контрол на съдебните решения слага край на съответния правен спор с влязло в сила решение, което не подлежи на допълнителен контрол от установените в Люксембург съдилища. Единствената връзка между Съда на ЕС и националните съдилища се осъществява посредством производството за преюдициални заключения и косвено – посредством механизмите за осигуряване на спазване на постоянната съдебна практика на Съда на ЕС (производството за установяване на нарушения на държавите-членки по чл. 258 и сл. ДФЕС и извъндоговорната отговорност на държавите-членки за вреди, причинени от нарушения на правото на ЕС, извършени от националните съдилища). Не следва обаче да се забравя, че производството за преюдициални заключения по своя характер представлява сътрудничество между равнопоставени, а не йерархично подредени юрисдикции, и постановяването на решението по главния спор е в изключителните правомощия на националния съд.

Няма изрична разпоредба на Договорите, която да разпределя правомощията между Съда на ЕС и националните правораздавателни органи. Тъй като производствата, по които Съдът на ЕС има изключително право да се произнася, са изброени изрично, всички останали хипотези са в компетентността на националните съдилища. Следователно разпределението на компетентността не е с оглед областите на действие на ЕС. Така например даден регламент подлежи на общо основание на тълкуване и прилагане от националните съдилища, но Съдът на ЕС може да го отмени като

¹⁸³ Решение от 23.04.1986, *Les Verts/Parliament*, 294/83, Rec. 1986, p. 1339, т. 21.

¹⁸⁴ Решение от 16.12.1960 г., *Humblet / Belgium*, 6/60, Rec. 1960 p. 1125 - „Договорите, които създават Европейските общности, не са наложили Съда на тези Общности над националните съдебни инстанции по начин, че решенията на тези инстанции да могат да бъдат атакувани пред Съда”.

невалиден (чл. 263 ДФЕС и чл. 267 ДФЕС), да го тълкува вследствие на преюдициално запитване (чл. 267 ДФЕС) и да обезщети евентуални вреди, причинени от неговото действие (чл. 268 във връзка с чл. 340, ал. 2 ДФЕС).

Би могло да се предположи, че Съдът на ЕС е компетентен да разглежда всички спорове, по които ЕС е страна. Подобно схващане би било неправилно. Следва да се има предвид разпоредбата на чл. 274 ДФЕС, съгласно която при зачитане на правомощията на Съда на ЕС споровете, по които ЕС е страна, не могат на това основание да бъдат изключени от компетентността на националните юрисдикции. Такава хипотеза ще бъде налице при участието на ЕС в гражданския оборот на територията на държавите-членки. Ако например ЕС сключи договор за придобиване на недвижим имот в България, евентуалните спорове относно действителността и изпълнението на договора ще се решават съгласно приложимото по отношение на договора право (чл. 340, ал. 1 ДФЕС). Ако спорът има за предмет вещни права, ще се приложи разпоредбата на чл. 19, ал. 1 от Гражданския процесуален кодекс¹⁸⁵ (ГПК) и той ще бъде разгледан от компетентния български граждански съд. Ако спорът няма за предмет вещно право върху недвижимия имот и не е предвидена изрично клауза за подсъдност, която да постави разглеждането му в компетентност на Съда на ЕС съгласно чл. 272 ДФЕС, спорът отново ще бъде подсъден на компетентния български граждански съд.

5. КОМПЕТЕНТНОСТТА НА ЕС И ЗАДЪЛЖЕНИЕТО НА НАЦИОНАЛНИТЕ СЪДИЛИЩА ДА ПРИЛАГАТ ПРАВОТО НА ЕС

Както беше вече посочено, тежестта по прилагането на правото на ЕС е най-вече върху националните съдилища. Поради това те са длъжни служебно да прилагат първичното и производното право на ЕС и да познават практиката на Съда на ЕС по неговото тълкуване.

Предоставената на ЕС компетентност е уредена в Договорите по такъв начин, че създава **едни и същи задължения за националните съдии, независимо дали те са натоварени с наказателно, гражданско или административно правораздаване**. На практика тяхната функция по прилагането на правото на ЕС е една и съща – от една страна, да приложат самоизпълняемите норми на Договорите и останалите актове на първичното право, международните договори, сключени от ЕС, регламентите,

¹⁸⁵ ДВ, бр. 59 от 20.7.2007 г. в сила от 1.3.2008 г., посл. изм. и доп., ДВ., бр.49 от 29.06.2012 г.

решенията и всички останали актове, които съдържат такива самоизпълняеми норми, а от друга страна, в случай на нетранспониране на директива и ако са налице останалите изисквания за директен ефект – да присъдят претендираните права, които следват от разпоредбите директивата. Това че правото на ЕС поради своя предмет на регулиране много по-често попада в полето на прилагане от страна на административните, а не толкова на гражданските или наказателните съдилища, не променя естеството на задължението за неговото прилагане.

Освен това, няма значение дали става дума за правнообвързващ акт, приет в изключителна или споделена компетентност, във всеки случай разглеждащият конкретен съдебен спор съдебен състав е длъжен да го приложи. Още повече, че правнообвързващите (нормативни или индивидуални) актове на ЕС, които са общо и неизчерпателно уредени в чл. 288 ДФЕС, могат да се приемат във всяка една от областите на изключителна или споделена компетентност, а дори и, макар и по изключение, в областите на подкрепа, координиране или допълване. **Правната сила на общностния акт не се различава с оглед на вида компетентност**, в рамките на която той е приет. Поради това регламенти и/или директиви се приемат и в изключителна, и в споделена компетентност, те са еднакво задължителни, като тяхното приемане е непосредствена последица от съдържанието на съответното правно основание в Договорите.

Изпълнението на задължението за прилагане на правото на ЕС предполага познаване свързаните с него задължения, които произтичат от установените от Съда на ЕС принципи на прилагане на правото на ЕС. Чрез тези принципи на територията на една държава-членка си взаимодействат двете паралелно действащи правни системи – вътрешния и наднационалния правопорядък. Основно значение за правилното прилагане на правото на ЕС имат принципа на предимство, директния ефект и задължението за конформно тълкуване на националните разпоредби в светлината на правото на ЕС. Във връзка с прилагането на тези принципи Съдът на ЕС е извел следните **основни задължения за националния съд**:

- да гарантира пълното действие на нормите на правото на ЕС, като при необходимост по собствена инициатива оставя неприложена всяка разпоредба на националното законодателство, дори последваща, която им противоречи, без да

е необходимо да изисква или да изчаква отмяната на такава разпоредба по законодателен или друг конституционен ред¹⁸⁶;

- да постановява своите решения в съответствие с постоянната практика на Съда на ЕС¹⁸⁷
- да признава права на физически или юридически лица, които произтичат от самоизпълняеми норми на правото на ЕС¹⁸⁸
- когато установи, че разпоредбите на директива не са транспонирани в националното законодателство, да провери дали те са достатъчно ясни и безусловни, че да пораждат права за физически или юридически лица и да присъжда тези права¹⁸⁹;
- когато текст от вторичното общностно право може да се тълкува по няколко начина, да се предпочете тълкуването, съгласно което разпоредбата съответства на Договорите, а не онова, което води до установяване на несъвместимостта с него¹⁹⁰;
- при прилагане на националното право, транспониращо разпоредби на правото на ЕС, да тълкува национално право в светлината на буквата и целта на директивата, за да се постигне резултата, предвиден в чл. 288, ал. 3 ДФЕС¹⁹¹;
- не само да тълкува националното си право по начин, който да съответства на общностното право, но и да не допуска да се основава на тълкуване на текст от вторичното право, което би влязло в конфликт с основните права, защитавани от общностния правен ред, или с останалите общи принципи на общностното право¹⁹²;
- да отправя преюдициално запиване, когато разглежда делото като последна инстанция, когато счита, че приложимите разпоредби от правото на ЕС са неясни или недействителни¹⁹³, независимо че едновременно с това се поставя

¹⁸⁶ Решение от 9.03.1978 г., *Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal*, 106/77, Rec. 1978, p. 629.

¹⁸⁷ Решение от 30.09.2003 г., *Köbler*, C-224/01, Rec. 2003, p. I-10239.

¹⁸⁸ Решение от 5.02.1963 г., *Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen*, 26/62, Rec. 1963, p. 3.

¹⁸⁹ Решение от 19.01.1982 г., *Becker*, 8/81, Rec. 1982, p. 53.

¹⁹⁰ Решение от 13.12.1983 г., *Комисия/Съвет*, 218/82, Rec. 1983, p. 4063, т. 15; решение от 29.06.1995 г. по дело *Испания/Комисия*, C-135/93, Rec. 1995, p. I-1651, т. 37.

¹⁹¹ Решение от 10.4.1984 г., *Von Colson and Kamann/Land Nordrhein-Westfalen*, 14/83, Rec. 1984, p. 1891.

¹⁹² Решение от 6.11.2003 г., *Lindqvist*, C-101/01, Rec. 2003, p. I-12971, т. 87.

¹⁹³ Член 267, ал. 3 ДФЕС.

въпрос за противоконституционност, който е поставен на националния конституционен съд¹⁹⁴.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

- Жаке, Ж.П., *Институционно право на Европейския съюз*. С: УИ „Св. Климент Охридски”, Институт по Европейско право, 2007
- Жаке, Ж. П., Лисабонският договор. – Във: Семов, А., Хр. Христов, *Договорът от Лисабон. Консолидирани текстове и коментари*, София: УИ „Св. Климент Охридски”, 2009
- Панайотов, Пл., *Наказателното право на Европейския съюз и българското наказателно право*, С: Сиби, 2012
- Barnard, C., *The substantive law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford: Oxford University Press, 2004,
- Bribosia, H., La répartition des compétences entre l’Union et ses Etats membres. In: Dony, M, E. Bribosia. *Commentaire de la Constitution de l’Union européenne*. Bruxelles: Editions de l’Université de Bruxelles, 2005
- Craig, P., G. de Búrca. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2003
- Hartley, T. C. *The Foundations of European Union Law*, Oxford: Oxford University Press, 2010
- Lenaerts, K., P. van Nuffel. *Constitutional Law of the European Union*. London: Sweet & Maxwell, 2005
- Michel, V. *Recherches sur les compétences de la Communauté*, Paris: L’Harmattan, 2006

¹⁹⁴ Решение от 27.06.1991 г. , *Mecanarte-Metalurgica da Lagoa / Alfandega do Porto*, C-348/89, Rec. 1991, р. I-3277; решение от 22.06.2010 г., *Melki u Abdeli*, C-188/10 и C-189/10, Сб. 2010, с. I-5667;