

КОМПЕТЕНТНОСТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ОБЛАСТТА НА ЕНЕРГЕТИКАТА

ИВАН СТОЙНЕВ*

Катедра „Международно право и международни отношения“

Резюме: Настоящата студия изследва динамиката в уредбата на компетентността на Европейския съюз в една специфична област на икономиката, силно доминирана от националните интереси, каквато е енергетиката. Енергийната политика винаги е била разглеждана като своеобразен парадокс на интеграционния процес, доколкото два от трите Учредителни договора, подписани през 50-те години на XX век, са насочени към интеграция именно в сектори на енергетиката и въпреки това, дори към днешна дата трудно може да се приеме еднозначно, че Съюзът разполага с ефективна енергийна политика. Причините за това са редица. На първо място, първоначалната липса на обща компетентност на Европейската общност, днес ЕС, по отношение на сектор енергетика не позволи на последната да изгради една цялостна, съгласувана и завършена енергийна политика. Тази нормативна празнина кара институциите да прибегват до други правни инструменти за регулиране на обществените отношения в този отрасъл, което разбира се има своите недостатъци и предели. Ревизията на Учредителните договори от Лисабон внесе съществена промяна в това отношение, предвиждайки изрично компетентност на Съюза в областта на енергетиката, както и предоставяйки му специфична норма, която да служи за правно основание на предприеманите от институциите дейности в отрасъла. Анализът на тази нова уредба обаче разкрива, че въпреки безспорния прогрес, който е извървян през годините, Европейският съюз все още не може да се похвали с ефективна енергийна политика, която да гарантира енергийната му независимост. Водещата роля на държавите членки по ключови за енергетиката въпроси остава.

* Доцент по право на ЕС в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Доктор по право.

Предвидената правна уредба на първично ниво разкрива редица слабости и пропуски, сред които ключови са липсата на изрична външна компетентност и субординираността на енергийната политика по отношение на останалите съюзни политики.

Ключови думи: енергетика, компетентност, енергийна политика, клауза за гъвкавост, субсидиарност, климатични промени

COMPETENCE OF THE EUROPEAN UNION IN THE ENERGY SECTOR

IVAN STOYNEV**

Department of International Law and International Relations

Abstract: The present study explores the dynamics of European union's competence in a very specific area of the economy, strongly dominated by national interests, which is energy. Energy policy has always been seen as a kind of paradox of the European integration process, insofar as two of the three founding treaties, signed in the 1950s, aimed an integration in energy sectors, but, even today, it is difficult to accept unequivocally, that the Union has an effective energy policy. There are several reasons for this. First, the initial lack of general competence of the European Community, today the EU, in relation to the energy sector did not allow the latter to build a comprehensive, coherent, and complete energy policy. This normative gap forces institutions to use other legal instruments to regulate public relations in this industry. A method which of course has its drawbacks and limits. The Lisbon revision of the founding treaties introduced a significant change in this respect, providing explicit competence of the Union in the field of energy, as well as providing it a specific article that would serve as a legal basis for the activities in the sector undertaken by the EU institutions. However, the analysis of this new regulation reveals that, despite the indisputable progress that has been made over the years, the European Union still cannot boast an effective energy policy and guarantee its energy independence. The leading role of the Member States on key energy issues remains. The envisaged primary legal framework reveals several weaknesses and gaps, key among which are the lack of explicit external competence and the subordination of energy policy in relation to other Union policies.

Keywords: energy, competence, energy policy, flexibility clause, subsidiarity, climate changes.

В последните няколко години Европа и в частност Европейският съюз бяха изправени пред редица предизвикателства, породени от пандемията от COVID-19, както и от геополитическата нестабилност по нейните граници вследствие от избухналата в началото на 2022 г. война между Русия и Украйна. В този контекст енергетиката все по-често бива разглеждана като основен

** Associate Professor in European Law, Faculty of Law, University of Sofia "St. Kliment Ohridski". PhD.

аспект от дебата за „света след“ настоящата „поликриза“¹ и за укрепването на стратегическата автономия на Европейския съюз. По-доброто управление от страна на държавите членки на производството и потреблението на енергии би могло да доведе както до намаляване на зависимостта им от трети страни, доставчици, така също би спомогнало и за изграждането на един по-силен и устойчив Съюз. Не на последно място, следва да бъде отбелязано, че освен тези чисто геополитически цели, в последното десетилетие ЕС гледа на енергетиката също така и като на един от ключовете за постигане целите на политиката в областта на борбата с климатичните промени и изграждането на една по-устойчива, по-зелена икономика². Инвестициите в този сектор на икономиката позволяват да бъдат съчетани растежът, създаването на работни места и екологичният преход³.

С оглед на всичко казано по-горе може да бъде направено заключението, че в енергийния сектор, както и в други стратегически сектори, Европейският съюз е изправен пред решаващ момент в развитието си. Без да бъде забравено значението и ролята на правилата на конкуренцията и вътрешния пазар, както и защитата на потребителите, използваният до този момент подход на управление следва да бъде преодолян и действията в сектора да бъдат насочени към въпроси, свързани с енергийната независимост, защитата на стратегическите активи и зеления преход. От тази гледна точка представеният през декември 2019 г. Европейски зелен пакт⁴, който трябва да бъде в основата

¹ Терминът „поликриза“ е въведен в политическия език на европейските лидери през 2016 г. от тогавашния председател на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер, който чрез него обозначава съвкупността от множество, взаимно подсилващи се предизвикателства, пред които е изправен Европейският съюз – от най-тежката икономическа, финансова и социална криза след Втората световна война, през заплахите за сигурността вътре и по границите на Съюза, през бежанската криза, до референдума в Обединеното кралство. Всички тези заплахи се подхранват взаимно, създавайки чувство на съмнение и несигурност в съзнанието на европейските граждани. Повече за генезиса и съдържанието на понятието виж в **Zeitlin**, Jonathan, **Nicoli**, Francesco, **Laffan**, Brigid. Introduction: The European Union beyond the polycrisis? Integration and politization in an age oof shifting cleavages. – In: **Zeitlin**, Jonathan, **Nicoli**, Francesco (eds.). *The European Union beyond the polycrisis?* New York: Routledge, 2021, pp. 19–22.

² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и комитета на регионите. *Гласък за неутралната по отношение на климата икономика: Стратегия на ЕС за интеграция на енергийната система*. COM (2020)299 final, 8.07.2020 г.

³ **Jaeger**, Carlo, **Diana Manalagi**, **Jonas Teitge**. EU Investment in Energy Supply for Europe. – In: **Cerniglia**, Floriana, **Francesco Saraceno**, **Andrew Watt** (eds.). *The Great Reset: 2021 European Public Investment Outlook*. Cambridge: Open Book Publishers, 2021, pp. 173–182.

⁴ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и комитета на регионите. *Европейски зелен пакт*. COM (2019) 640 final, 11.12.2019.

на плана за възстановяване, е историческа възможност тази промяна да бъде осъществена.

В така очертания контекст въпросът за енергийния суверенитет⁵ на Европейския съюз може да бъде разгледан в три аспекта. Първият е геополитически и се отнася до въпроса за сигурността на енергийните доставки. Войната в Украйна ясно показва, при това с много по-голяма острота, отколкото двете предходни газови кризи от 2006 г. и 2009 г.⁶, че за държавите членки е задължително да диверсифицират не само своя енергиен микс, но и нарасналата зависимост от руския газ.

Вторият аспект може да бъде определен като индустриален. Той е свързан преди всичко със стратегическата автономия на сектора. Целта е да бъде развит един чист европейски енергиен сектор в рамките на новата индустриална стратегия⁷, заявена от Комисията, както и да бъдат защитени стратегическите активи, които кризата направи още по-уязвими спрямо хищническите стратегии на някои трети държави.

Третият аспект е екологичен. Както вече бе споменато по-горе в текста, все по-ясно е, че екологичният преход ще позволи на Европейския съюз да намали зависимостта си от страните, които произвеждат изкопаеми горива.

По отношение на първия от тези аспекти следва да бъде припомнено, че енергията се счита за ключов отрасъл, от значение за цялостното развитие на икономиката, както и за неразделен елемент на суверенитета на всяка една от държавите. Именно тази специфика кара държавите да са изключително чувствителни при всякакви опити за ограничаване на техните правомощия по отношение организацията и функционирането на енергетиката. Европейската интеграция в сектора е типичен пример за това противоборство между държавите при изграждането на обща енергийна политика, която да е в основата на енергийната независимост на Съюза.

⁵ Относно дефиницията на концепцията „енергиен суверенитет“ вж. **Thaler**, Philipp, Benjamin **Hofmann**. The impossible energy trinity: Energy security, sustainability, and sovereignty in cross-border electricity systems, *Political Geography*, Volume 94, 2022 p. 2 available on <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629821002390>: „Ние определяме енергийния суверенитет като способността на държавата да взема независими решения за структурата и източниците на енергийното си снабдяване („хардуерът“ на енергийното управление) и относно своята енергийна политика, включително енергийния пазар и правилата за работа на системата („софтуерът“).“ (превод авт.)

⁶ Относно кризите от 2006 и 2009 виж **Pirani**, Simon, Jonathan **Stern**, Katja **Yafimava**. The Russo-Ukrainian gas dispute of January 2009: a comprehensive assessment, Working paper, Oxford Institute for Energy Studies, February 2009, available on <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2010/11/NG27-TheRussoUkrainianGasDisputeofJanuary2009ACoprehensiveAssessment-JonathanSternSimonPiraniKatjaYafimava-2009.pdf>

⁷ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. *Нова промишлена стратегия за Европа*, COM (2020) 102 final, 10.03.2020.

На 18 април 1951 г. в Париж, Франция, държавните и правителствени ръководители на шест държави от европейския континент подписват договор, като израз на тяхното желание да обединят интересите си в два ключови за икономиките им сектора, създавайки една нова, наднационална структура, чиято цел е да замени конфликта със сътрудничество и враждебността с просперитет⁸. Енергетиката е единият от тези два сектора. Седемдесет години по-късно този икономически отрасъл остава основен политически и икономически приоритет, но правилата, които някога са гарантирали справедлив достъп до общи ресурси, вече не съществуват.

От тази гледна точка, както сполучливо отбелязва проф. Клод Блуман, енергетиката представлява „парадоксът“ на европейската интеграция⁹. Въпреки драстичното нарастване на законодателната и регулаторната дейност на съюзно ниво, насочени към създаването на голям енергиен пазар и борбата с климатичните промени, европейските държави продължават да имат водеща роля в сектора и отдават предпочитание на националните решения при справянето с предизвикателствата на глобалните заплахи. В същото това време безспорен факт е, че осигуряването на икономически просперитет за всички, адекватното посрещане на предизвикателствата, свързани с климатичните промени, както и гарантирането на енергийния суверенитет на Европа изискват не отделни, национални подходи, а както през 1951 г., общи усилия и колективни решения.

Внимателният анализ на енергийните политики на държавите членки показва, че всички те са изправени пред три основни предизвикателства: а) осигуряването на достъп до енергиите на една приемлива цена; б) устойчивото развитие на производството, преноса, разпределението и потреблението на енергиите и в) гарантиране сигурността на доставките. Въпреки че могат да бъдат обособени самостоятелно, между тези три предизвикателства има ясна разпознаваема свързаност, която не трябва да бъде игнорирана при търсенето на подходящите решения.

Осигуряването на достъпа до енергиите, при това на една разумна и стабилна цена, всъщност трябва да отговори на въпроса как следва да бъде реорганизирана тази индустрия, така че да бъдат ако не премахнати напълно, то силно намалени нивата на енергийна бедност, срещана сред редица европейски граждани и превръщането на енергията в едно реално общо благо за всеки европеец¹⁰. Този икономически и социален въпрос има и своето темпорал-

⁸ Договор за създаване на европейска общност за въглища и стомана (влязъл в сила на 23/07/1952 г.)

⁹ **Blumann**, Claude. *Énergie et Communautés européennes*. – *Revue trimestrielle de droit européen*, 1984, № 4, с. 571.

¹⁰ **Bouzarovski**, Stefan, **Harriet Thomson**, **Marine Cornelis**, **Anais Varo**, **Rachel Guyet**. *Towards an inclusive energy transition in the European Union: Confronting energy poverty amidst a global crisis*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.

но измерение, което е в пряка връзка с второто предизвикателство, а именно устойчивото развитие. Споменатият вид развитие предполага възможността да бъде гарантиран достъп до различните видове енергии на всеки един гражданин, но също така и на бъдещите поколения, като се вземе предвид и необходимостта от опазването на околната среда. Тук веднага следва да бъде направено уточнението, че концепцията за опазването на околната среда не трябва да бъде ограничена само и единствено до борбата с климатичните промени. В нея следва да бъдат включени и въпросите, свързани с изчерпването на ресурсите и влиянието, което има човешката дейност във връзка с добива на тези ресурси¹¹. Въпроси, които са особено проблематични за Европа. Всичко казано до тук води и до последното от изброените по-горе три предизвикателства, свързано с гарантирането на цялото европейско население на сигурност при снабдяването с енергийните източници, които все повече се внасят от трети страни.

Сляпата вяра, че тези предизвикателства могат да бъдат преодолявани на национално ниво или чрез едни неясно структурирани форми на междудържавно сътрудничество, е твърде опасна. Климатичната криза, пред която е изправено съвременното ни общество, налага нови приоритети и ограничава възможностите пред отделните държави и действията на националните правителства. Необходим е различен подход, основан на колективни действия, насочени към прилагане на неособено популярни, но неизбежни, мерки. В същото време, ако европейските лидери решат да се справят колективно с тези нови предизвикателства, то те трябва да гарантират, че Европейският съюз разполага с необходимите инструменти, които да му позволят да направи тези трудни политически избори и да ги адаптира с течение на времето¹².

Но дори днес, след толкова години на дискусии, инициативи и изказвания по темата, малко са хората, които продължават да твърдят, че енергийният сектор представлява добър пример за достатъчна и ефикасна европейска интеграция. Общото мнение, споделяно както от представителите на самия Съюз¹³, така и от външни наблюдатели¹⁴, е, че Съюзът далеч не е постигнал поставените в тази област цели.

През годините, въпреки намерението на съюзните власти за по-агресивна намеса, насочена към изграждането на обща енергийна политика, те се сблъскват с редица препятствия, породени от отсъствието на специфична

¹¹ **Langlet**, David, Said **Mahmoudi**. *EU Environmental law and policy*. Oxford: Oxford University Press, 2016, pp. 33–34.

¹² **Brosset**, Estelle, Sandrine **Maljean-Dubois**. *The Paris Agreement, EU Climate Law and the Energy Union*. – In: **Peeters**, Marjan, Mariolina **Elia Antonio** (eds.) *Research Handbook on EU Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2020, p. 419.

¹³ Communication de la Commission. *Perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité*, COM (2006) 841 final, 10.01.2007.

¹⁴ **Derdevet**, Michel. *L'Europe en panne d'énergie*. Paris: Descartes et Cie, 2009, p. 25.

правна основа, позволяваща пряка намеса от страна на институциите **(I)**. Тази нормативна празнина е частично преодоляна с ревизията на Учредителните договори от Лисабон. Независимо от реализирания напредък редица нормативни ограничения продължават да препятстват изграждането на единна съюзна енергийна политика, която да е в основата на енергийната независимост на Съюза **(II)**.

I. Мястото на енергетиката в Учредителните договори преди ревизията от Лисабон

Когато се поставя въпросът за проблемите, свързани с липсата на специфична правна основа, осигуряваща на общностните/съюзни институции правомощия за намеса в енергийния сектор, следва да бъде напоменено, че първоначално те произтичат не от един документ, а от три различни договора. От тази гледна точка разпръсването на въпросите, относими към енергетиката и енергийните източници, в различни договори представлява безспорен недостатък.

Този недостатък е допълнително подсилен от факта, че за разлика от договорите за създаването на Европейската общност за въглища и стомана („ДЕОВС“) и за създаване на Европейската общност за атомна енергия („ЕОАЕ/Евратом“) **(1)**, Договорът за създаване на Европейска икономическа общност („ДЕИО“) не предоставя никаква обща компетентност в енергийния сектор¹⁵. Тази липса позволява на държавите членки да запазят изключителна компетентност и почти пълна свобода при определянето на структурата на енергийната индустрия и енергийните пазари при зачитане на общите правила и принципи на втория Римски договор **(2)**.

1. Уредба на енергетиката в договорите за създаване на Европейска общност за въглища и стомана и Европейска общност за атомна енергия

Както вече бе споменато, енергетиката винаги е била в сърцевината на европейския интеграционен проект. Място на въглищата и стоманата в структурата на икономиките на държавите от Континента и значението им за икономическото развитие е ключово за избора на Жан Моне и Робер Шуман да предложат интеграцията да започне именно в тези сектори. Според тях визията за една обединена Европа би могла да се реализира в пълнота само когато бъдат трайно променени икономическите условия, детерминиращи поведението на европейците¹⁶. Разглеждани в този ракурс, въглищата и стоманата са суровини/материали, пряко свързани с енергетиката и тежката металургия. В средата на века металургията е в основата на следвоенната индустриализация

¹⁵ **Blumann**, Claude. *Énergie et Communautés européenne...* цит. съч.

¹⁶ **Monnet**, Jean. *Memoirs*. New York: Doubleday and Company, 1978, p. 340.

на държавите, а възгледите са основният енергиен източник¹⁷. Между тези два сектора, от една страна, и останалите сектори на икономиката, от друга, съществуват структурни и функционални връзки, които могат да послужат като вектори, по които да премине импулсът на интеграцията, която да доведе до промяна в структурата и на тези сектори. Така на практика посредством механизма на „spillover“-а ще бъде постигнато онова ниво на „взаимопроникващо“ сътрудничество, което да позволи преодоляване противопоставянето между държавите. Ето защо не е изненадващо, че два от трите Учредителни договора са посветени именно на енергийните суровини: Договорът за Европейската общност за въглища и стомана (**а**), чрез който се цели да бъде възобновено европейското производство на въглища, силно засегнато от Втората световна война, и Договора за Европейската общност за атомна енергия (**б**), чрез който държавните и правителствени ръководители се опитват да насърчат развитието на ядрена енергия като модерен и евтин източник на енергия, притежаващ потенциала да намали зависимостта от петрола.

а) Договор за Европейска общност за въглища и стомана

Основната идея, залегнала в Договора за ЕОВС, е създаването на единен пазар на въглища и стомана, включващ премахването на митата и количествените ограничения по отношение на търговията между държавите членки. Концепцията за едно пространство без вътрешни граници, в рамките на което енергийните суровини се движат свободно, подчинени на едни общи, наднационални правила, винаги се е разглеждала като основния стълб на енергийната политика на Общността. Аргументи в тази посока могат да бъдат намерени в практиката на самия Върховен орган, чийто основен приоритет през първите години от създаването на ЕОВС е именно премахването на тарифните и нетарифни ограничения пред търговията с въглища и стомана. Тук е мястото веднага да бъде направено уточнението, че Договорът не се ограничава само до този аспект. Това може да бъде установено при един по-внимателен прочит на разпоредбата на чл. 3 от ДЕОВС относно приоритетите, които следва да бъдат реализирани от страна на институциите при упражняване на предоставените им правомощия. На първо място, сред тези приоритети е посочено редовното снабдяване на общия пазар¹⁸. Така на практика за първи път в правния ред на Общността се закрепва концепцията за сигурност на доставките – един от стълбовете на всяка енергийна политика. На следващо място, сред приоритетите, изброени в чл. 3 от ДЕОВС, е залегнал и „достъпът до източниците на производство“¹⁹, който трябва да бъде гарантиран на равна

¹⁷ Smil, Vaclav. Energy in the Twentieth Century: Resources, Conversions, Costs, Uses and Consequences. – *Annual Review of Energy and the Environment*, Vol. 25, 2000, p. 28.

¹⁸ Член 3, б. а) ДЕОВС.

¹⁹ Член 3, б. с) ДЕОВС.

основа и на възможно най-ниски цени. И накрая, дори ако през 1951 г. „устойчивото развитие“ изглежда твърде абстрактен проблем, това не ограничава държавните и правителствените ръководители да го включат сред приоритетите, изброени в член 3 от ДЕОВС, вменявайки на институциите задачата да насърчават *„политика на едно рационално използване на природните ресурси, избягвайки тяхното безразсъдно изчерпване“*²⁰.

Освен правилата, свързани със свободното движение на стоки, Договорът за Европейска общност за въглища и стомана съдържа също така и разпоредби, имащи за цел въвеждането на свободна конкуренция в тази област. Тези разпоредби са насочени към премахването на дискриминацията по отношение на цените, към въвеждането на обща забрана за държавни помощи, както и за съдействие при отстраняването на ограничителните практики, които спомагат на предприятията да постигат уговорки за подялба на пазара.

За да гарантира прилагането на посочените по-горе разпоредби, Договорът предоставя на Върховния орган много широки правомощия.

В същото време при един внимателен прочит на разпоредбите на Договора могат да бъдат установени и редица недостатъци, които не позволяват да се говори за изграждането на една цялостна, завършена и функционираща енергийна политика.

На първо място, предметният обхват на Договора е относително тесен. Въпреки че в началото на петдесетте години на XX век въглищата представляват основният енергиен източник за икономиките на държавите от Европейския континент, то той не е единственият. Извън обхвата на Договора остават другите въглеводородни енергийни източници – природният газ и петрола, както и водата. Този недостатък ще се окаже впоследствие и една от основните причини за залеза на първата интеграционна общност. Още в началото на следващото десетилетие въглищата ще отстъпят своето водещо място в структурата на енергетиката на държавите членки за сметка на петрола и атомната енергия²¹.

На следващо място, внимателният прочит на разпоредбите на дял III от Договора разкрива, че въпреки факта, че в него се говори за вътрешен/единен пазар на въглища и стомана, ЕОВС трудно би могла да се разглежда дори като митнически съюз²². Договорът не предвижда приемането на обща външна митническа тарифа, а само долни и горни прагове на митата, които държавите следва да съобразяват при приемането на националните си тарифи²³. Също така Договорът запазва водещата роля на държавите членки в областта на търгов-

²⁰ Член 3, б. d) ДЕОВС.

²¹ Smil, Vaclav. цит.съч.... с. 33.

²² Повече за етапите на икономическата интеграция и основните им характеристики виж. Христов, Христо. Вътрешен пазар и основни свободи на движение в правото на Европейския съюз. София: Сиела, 2018.

²³ Чл. 72 ДЕОВС.

ската политика като изрично посочва, че „[к]омпетентност на правителствата на държавите членки в търговската политика не се влияе от прилагането на настоящия договор, освен ако не е предвидено друго от него.“²⁴.

Така гарантираната свобода на държавите членки върху митата в търговията с трети страни на въглища и стомана, както и заключенията на Съда по съединени дела 9 и 12/60, *Vloerberghs/Haute autorité*²⁵, могат да обосноват заключението, че ЕОВС има повече характер на зона за свободна търговия, отколкото на класически митнически съюз.

Не на последно място, следва да бъде споменато, че за разлика от Договора за Европейската икономическа общност, Договорът за ЕОВС не е рамков договор, а „един изчерпателен договор с точна и подробна нормативна уредба в отразява“²⁶. Предвидената в него правна уредба на обществените отношения в областта на въглищата и стоманата е изключително пълна и следователно за прилагането ѝ няма да има нужда от приемането на множество законодателни актове, а по-скоро на изпълнителни или административни мерки. Именно това кара членуващите държави да не се страхуват да предоставят своите властнически правомощия за вземането на решения на една структура с различен от техния генезис.

Подобно заключение се потвърждава и от прочита на текстовете на ДЕОВС, които предвиждат силно ограничени правомощия на Специалния съвет на министрите. Върховният орган следва да се консултира с него в случаите, предвидени в Договора, като член 28, параграф 1 от Договора за ЕОВС уточнява, че при подобна хипотеза Съветът само „(...) обсъжда, без непременно да провежда гласуване. Протоколът от обсъжданията се изпраща на Върховния орган“. Въпреки това, обичайната практика от този период позволява да бъде наблюдавана промяна в така очертаната първоначален баланс на силите. Тази промяна е в полза на Съвета. След провала на проектите за Европейската отбранителна общност и Европейската политическа общност, политическото влияние на Съвета нараства до такава степен, че с право може да се счита, че всяко важно решение, прието от Върховния орган, изисква одобрение на Съвета. По този начин на практика в рамките на Договора за ЕОВС нормотворческата дейност се развива чрез механизъм за съвместно вземане на решение при засилващо се влияние на националните политики за сметка на една обща енергийна политика²⁷.

²⁴ Чл. 71, пар. 1 ДЕОВС.

²⁵ СЕО, Решение от 14 юли 1961 г., *Société commerciale Antoine Vloeberghs SA v High Authority of the European Coal and Steel Community*, съединени дела 9/60 и 12/60, ECLI:EU:C:1961:18.

²⁶ Готрон, Жан-Клод. Европейско право. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2006, с. 128.

²⁷ Berger, Françoise. La CECA et la question de l'énergie. – In: Beltran, Alain (dir.). État et énergie XIX^e–XX^e siècle. Vincennes: Institut de la gestion publique et du développement

Договорът за ЕОВС също така не предоставя изрично външни правомощия, позволяващи на Върховния орган да представлява Общността пред международни организации или да сключва международни договори. Това вероятно може да се обясни с факта, че авторите на Договора за ЕОВС не възприемат еднозначно международно измерение на интеграционния проект. Към 1951 г. въпросът за възстановяването на добива на въглища и производството на стомана се отнася главно до шестте държави членки, а и по-голямата част от енергийните ресурси, обхванати от Договора, се намират в самата Общност, а не навън, както е днес.

б) Договор за Европейска общност за атомна енергия

С подписания на 25 март 1957 г. Договор за създаване на Европейска общност за атомна енергия (Евратом) държавните и правителствени ръководители на държавите учредителки заявяват амбицията си да предвидят една цялостна регламентация на този нов, високотехнологичен отрасъл, който освен това се разглежда като основен показател за икономическа мощ на държавите²⁸. Когато Договорът е подписан, използването на ядрена енергия за мирни цели е все още в своята проучвателна фаза и относително ниското ниво на техническо развитие има своето отражение върху съдържанието му. Внимателният прочит показва, че в основната си част Договорът е насочен към насърчаване на научните изследвания в областта на атома и разпространението на придобитите технически знания²⁹. Общността дори е получила възможност за придобиване и издаване на патенти³⁰. Освен научните изследвания, сред основните области на действие на новата общност са и радиационната защита³¹ и контролът на сигурността на ядрените съоръжения³².

Въпреки основно техническия си характер, Договорът за Евратом съдържа и няколко разпоредби от търговско естество. На първо място, глава IV от Договора предвижда правомощия на Комисията в материята на инвестициите, като последната разполага с правото да обсъжда с лицата или предприятията всички аспекти на инвестиционните проекти, попадащи в обхвата на Договора, и дава задължителни становища по тях³³.

На следващо място, Договорът предвижда Общността активно да насърчава индустриалното сътрудничество, като предоставя изрично правно ос-

économique, 2009.

²⁸ Schurr, Sam H. Economic Aspects of Atomic Energy as a Source of Power. – *The American Economic Review*, vol. 37, № 2, 1947, с. 98–108.

²⁹ Член 4–11 ДЕОАЕ относно развитието на изследователската дейност и чл. 12–29 ДЕОАЕ относно разпространение на информация.

³⁰ Чл. 12 ДЕОАЕ.

³¹ Чл.30–39 ДЕОАЕ относно здравеопазване и безопасност.

³² Чл. 77–85 ДЕОАЕ относно контрола за сигурност.

³³ Чл. 40–44 ДЕОАЕ.

нование за създаване на съвместни предприятия, като при това е допустимо инициатива за създаването им да дойде не само от държавите членки или частноправните субекти, но и от самата Комисия³⁴.

Сред разпоредбите с търговски характер следва да бъдат посочени и тези, установяващи правилата относно изграждането и функционирането на общ ядрен пазар за стоките и продуктите, изброени в специално приложение към текста на Договора. Член 92 и следващите от ДЕОАЕ обаче разкриват, че, за разлика от ДЕОВС, авторите на Договора за Евратом не се ограничават единствено и само до забраната на мита върху вноса и износа, на такси с равностоен на мита ефект, както и на всички количествени ограничения в търговията с ядрени продукти³⁵, а отиват малко по-далеч, опитвайки се да либерализират свободното движение и на другите производствени фактори, а именно работната ръка³⁶ и капитала³⁷. Така на практика извън обхвата на регламентацията, относима към вътрешния ядрен пазар, остават само услугите. Последното обаче лесно може да бъде обяснено с възприемането, което има към услугите през онзи период, като субсидиарна свобода, обслужваща останалите свободи и без самостоятелно значение³⁸.

В тази връзка следва да бъде отбелязана още една съществена разлика в сравнение с първата интеграционна общност. За разлика от ДЕОВС, Договорът за Евратом съдържа нарочна глава относно външните отношения на Общността и възможността последната да води преговори, да сключва международни споразумения и да членува в международни организации³⁹. Така на практика първият Римски договор съдържа една цялостна рамка за изграждане на обща ядрена политика на Общността както във вътрешен, така и във външен план.

В този ред на аргументация следва да бъде споменато, че Договорът за Евратом съдържа доста подробна уредба относно изграждането на обща политика за доставка на дялящи се материали. Съгласно член 52 от Договора за Евратом тази обща политика се основава на два елемента: забраната на всяка практика, целяща да осигури на някои потребители привилегировано положение, и създаването на Агенция за снабдяване. Агенцията има правото на избор върху материали, произведени на териториите на държавите членки, и изключителното право да сключва договори за доставка на руди, суровини или специални дялящи се материали.

³⁴ Чл. 45–51 ДЕОАЕ.

³⁵ Чл. 93 ДЕОАЕ.

³⁶ Чл. 96–97 ДЕОАЕ.

³⁷ Чл. 99 ДЕОАЕ.

³⁸ **Barnard**, Catherine. *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. Oxford: Oxford University press, 2016, с. 201 и сл.

³⁹ Чл. 101–106 ДЕОАЕ.

Правото на избор, предоставено на Агенцията, е гарантирано посредством вмененото по силата на Договора задължение всеки производител на ядрен материал в Общността първо да предложи на нея произведените количества дялящ се ядрен материал. Ако Агенцията упражни правото си, то тогава тя става собственик на дадения материал след заплащане на определената съобразно чл. 67 от ДЕОАЕ цена. Изключение от това правило е предвидено само по отношение на специалните дялящи се материали, които са собственост на Общността в съответствие с член 86 от Договора.

Въпреки тези свои основни характеристики и далеч от това да бъде квалифициран като пълен провал, както твърди Драутман⁴⁰, този Договор не успява да постигне очаквания успех. Причините за това са от различен характер.

На първо място, сред тях е фактът, че Договорът за Евратом има амбицията да установи в един бързоразвиващ се сектор детайлна уредба, която много скоро се оказва неподходяща за характера и динамиката на обществените отношения. Трудният процес на изменение на Учредителния договор допълнително затруднява адаптирането на Общността към настъпващите промени. Това е и една от основните разлики в сравнение с Договора за създаването на Европейската икономическа общност, който, както вече бе споменато по-горе, е рамков договор, съдържащ базовите концепции на икономическата интеграция, без да се прибъгва към детайлно регулиране на обществените отношения, попадащи в предметния му обхват.

На следващо място, Евратом се превърна в „жертва“ на успеха на Европейската икономическа общност⁴¹, която дублира някои от функциите му, както и на нарасналата роля на Международната агенция по атомна енергия (МААЕ). От средата на 80-те години ядрените изследвания, които, както бе споменато, са основна задача на Евратом, постепенно биват интегрирани в съюзната/общностната рамкова научноизследователска програма⁴², а ядреният инцидент от Three miles islands и атомната авария от Чернобил извеждат на преден план МААЕ като водеща организация в областта на ядрената сигурност и безопасността на населението⁴³.

Не на последно място, в икономически и политически аспект хипотезата, формулирана през 1957 г., за силно развитие на ядрената енергетика в Европа така и не се реализира. Въпреки че на ядрената енергетика се е гледало като на отрасъл, предоставящ уникална възможност за европейска интеграция, позволявайки да се развие наднационална уредба директно на общностно равнище

⁴⁰ **Droutman**, Lawrence. Nuclear Integration: The failure of Euratom. Columbia University press, 1973.

⁴¹ **Cenevska**, Iliana. The European Atomic Energy Community in the European Union Context; The Outsider Within. Leiden: Brill Nijhoff, 2016, с. 3.

⁴² **Sodersten**, Anna. Euratom at the crossroads. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2018, с. 26.

⁴³ Пак там. с. 21–22.

и то за цял един сегмент от индустрията, без да се минава през постепенното сливане на националните интереси, фактически този вид енергетика се разви само в няколко държави членки⁴⁴, като днес става дума за слабо консенсусен отрасъл с твърде ясно изразени национални интереси⁴⁵.

2. Липсата на изрично предоставена компетентност в Договора за Европейска икономическа общност

Както вече бе посочено в началото на настоящото изследване, Договорът за Европейската икономическа общност първоначално не съдържа разпоредби, които да са специфично адресирани да уредят обществените отношения в материята на енергетиката. Тази липса лесно би могла да бъде обяснена с факта, че в края на 50-те години възгледите представляват основният енергиен ресурс и структурата на икономиките е организирана именно около тях, а те, както бе отбелязано, са предмет на уредба в друг от Учредителните договори. В същото време обаче не следва анализът да се ограничава само и единствено до този факт. Причините за липсата на специфична правна уредба на енергетиката в ДЕИО следва да се потърсят и в контекста на времето, когато Договорите се подписват. Водещата роля на възгледите в първата половина на XX век е обективен факт, но периодът от 30-те до 50-те години на XX век е белязан от силното развитие на петролната индустрия, съпроводено с едно непрекъснато нарастване на значението ѝ за икономиката на развитите държави⁴⁶. В този период се формират и едни от големите мултинационални петролни компании, които оказват силно лоби върху стремежите за въвеждането на секторни регулации. Не на последно място, следва да бъде отчетено и желанието на държавите членки да запазят суверенитета си в сектор, толкова чувствителен за националната икономика. Това желание проличава изключително ясно в процеса на национализация на електроенергийните и газовите мощности, започнал непосредствено след края на войната⁴⁷.

Петролната криза от 1973–1974 г. за първи път ще постави на дневен ред необходимостта от общи действия в областта на енергийната политика. Така през 1974 г. в рамките на Съвета на министрите държавите членки приемат

⁴⁴ Според данни на Европейската комисия към януари 2022 г. към 2020 г. 13 държави членки на ЕС имат работещи ядрени реактори за производство на електроенергия: Белгия, България, Чехия, Германия, Испания, Франция, Унгария, Нидерландия, Румъния, Словения, Словакия, Финландия и Швеция. Източник: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Nuclear_energy_statistics#Nuclear_heat_and_gross_electricity_production

⁴⁵ Sodersten, Anna. цит. съч... с. 22.

⁴⁶ Smil, Vaclav. цит. съч.... с. 29–30.

⁴⁷ Относно прехода от конкуренция към монопол в енергийните пазари в Европа виж Isidoro, Cécile. *L'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence communautaire*. Paris: L.G.D.J. 2006.

Резолюцията относно главните насоки на общата енергийна политика⁴⁸. Както често обаче се случва, нормализирането на петролните пазари и преодоляването на последиците от кризата водят след себе си до отлагане на трудните решения. Именно и поради това в нито един момент не е поставяна на обсъждане идеята за една евентуална ревизия на Учредителните договори с оглед включването на енергетиката сред компетентностите на Общността/Съюза. Договорът от Маастрихт бележи лек прогрес в тази насока, включвайки енергетиката сред областите на действие на Съюза, заедно с туризма и гражданската защита⁴⁹. Веднага следва да бъде посочено обаче, че последиците от тази стъпка са силно ограничени дотолкова, доколкото, въпреки предоставянето на компетентност, това не води до включване в текста на Договорите на разпоредби, позволяващи изграждането на единна енергийна политика⁵⁰.

Наличието на подобна нормативна празнина кара европейските институции, когато предприемат действия в областта на енергетиката, които не попадат в предметния обхват на уредбата относно вътрешния пазар или конкуренцията⁵¹, да прибегват към други правни инструменти, предвидени в Учредителните договори.

а) Клауза за гъвкавост – чл. 308 ДЕО

Първият от тези инструменти, който често бива посочван като „привилегирован“ по отношение на нормотворчеството в областта на енергетиката, е т.нар. клауза за гъвкавост, предвидена първоначално в чл. 235 ДЕИО (чл. 308 ДЕО, чл. 352 ДФЕС)⁵². Въпреки че подобна квалификация, както ще бъде обосновано по-долу в текста, е некоректна, то лесно може да се разбере защо представителите на доктрината се изкушават да възприемат чл. 308 ДЕО за подходяща правна база за приемането на актове в областта на изследвания сектор.

Както отбелязва проф. Готрон в своите лекции, тази разпоредба е свързана с осъществяването на едно телеологично тълкуване на Договорите, т.е. тълкуване с оглед на целите, към които е насочен интеграционният процес.⁵³ Имен-

⁴⁸ Résolution du Conseil, du 17 septembre 1974, concernant la nouvelle stratégie de politique énergétique pour la Communauté, JO C 153 du 9.7.1975, p. 1–2.

⁴⁹ **Talus**, Kim. EU energy law and policy: A critical account. Oxford: Oxford University press, 2013, с. 92.

⁵⁰ Пак там... с. 530.

⁵¹ **Isidoro**, Cécile, цит.съч...с. 142–145.

⁵² Пак там...с. 185.

⁵³ **Готрон**, Жан-Клод. Правна система на ЕС. Обща характеристика. – В: *Записки по право на Европейския съюз*. [Сборник лекции от международна магистърска програма „Право на Европейския съюз.“]. Т. 1, **Семов**, Атанас, Христо **Христов** (съст.) София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2009, с. 114.

но поради това и тази клауза често се е разглеждала като способ, чрез който при липсата на правомощия, изрично предоставени на Общността, когато възникне необходимост, да се законодателства с оглед постигането на целите.

Самата разпоредба на чл. 308 ДЕО (в редакцията ѝ преди Лисабон) въвежда три условия, които следва да бъдат налице кумулативно, за да може да бъде приложен предвиденият в нея механизъм.

На първо място, действието, което се предлага да бъде осъществено, трябва да е необходимо за постигане на целите на Съюза, т.е. да е в рамките на предоставената му компетентност. Това първо условие заслужава специално внимание, доколкото то ясно очертава пределите на действието, което може да бъде предприето от страна на институциите. Тези действия не следва да бъдат насочени към цели, различни от посочените в чл. 2 ДЕО, както и да изземва компетентност в области, които не са му били предоставени по волята на държавите членки чрез Учредителните договори.

Следващото условие, залегнало в редакцията на визираната разпоредба, е в Договорите да няма изрична разпоредба, която да предвижда приемането на съответната мярка. В това отношение Съдът в Люксембург винаги е бил изключително стриктен в анализа си, когато преценява дали даден общностен, сега вече съюзен, акт може да бъде приет въз основа на друга разпоредба на Договорите, която очертава нарочно предоставени правомощия за целта⁵⁴.

Последното от трите условия, които е трябвало да са налице, за да може една мярка да бъде приета въз основа на чл. 308 ДЕО, е тя да е била необходима за функционирането на Общия пазар⁵⁵. За разлика от предходните две условия, това предоставя значителна свобода на преценка на институциите, отговорни за приемането на дадената мярка. В конкретния случай СЕС не може да приложи същия стриктен подход и приема, че на Съвета и Комисията е предоставена свобода на преценка дали дадено действие е необходимо за функционирането на Общия пазар, като се държи обаче сметка за целите на Договорите.

В сектора на енергетиката тези три базови условия за прилагане на разпоредбата на чл. 308 ДЕО изглеждат напълно покрити. Както вече бе споменато, налице е ясно разпознаваема празнота в правната уредба. Икономическото и социално развитие на Съюза еднозначно обосновава необходимостта от приемането на мерки. А що се отнася до третото условие, тоест мярката да е обвързана с функционирането на Общия пазар, то не би следвало да поставя

⁵⁴ СЕО, Становище на Съда от 15 ноември 1994 г., 1/94, ECLI:EU:C:1994:384.

⁵⁵ Ревизията от Лисабон внесе изменения по отношение на това трето условие, като премахна подчинеността на действието на „функционирането на Общия пазар“, разширявайки обхвата и предвиждайки действието да изглежда необходимо в рамките на определените от Договора политики.

каквито и да е било проблеми, тъй като по дефиниция енергетиката представлява стопански сектор, тясно свързан с икономиката като цяло, където пък изискването за свобода на движение на производствените фактори и за свободна конкуренция е силно застъпено.

Въпреки тази констатация обаче, внимателният анализ на приетата нормативна уредба в разглеждания период показва, че твърде малко на брой актове в сектора на енергетиката са били приети въз основа на разглежданата разпоредба⁵⁶. Обяснение на този феномен следва да бъде търсен в няколко насоки.

На първо място, приемането на какъвто и да е акт по реда на чл. 308 ДЕО е обвързано с наличието на единодушие в Съвета, което е изключително трудно постижимо, що се отнася до чувствителна тема за всяка една държава, каквато е енергетиката.

На следващо място, немаловажно е и влиянието, което оказва СЕС посредством своята практика. Съгласно трайната юриспруденция на Съда по прилагане на чл. 308 ДЕО процедурата, предвидена в разглежданата разпоредба, следва да се прилага само в изключителни случаи, като европейският законодател е задължен да потърси друга възможна правна основа за своите действия⁵⁷. Така изведеното задължение има своето специфично значение по отношение на сектора на енергетиката, доколкото по своята същност тя представлява икономически сектор, оказващ влияние както върху икономиката като цяло, така и върху редица стопански сектори, самостоятелен обект на регулация от правото на ЕС. Наличието на подобни структурни и функционални връзки предпоставя от своя страна при предприемането на действие от страна на Съюза неговите институции не само да аргументират липсата на конкретна правна норма, която да ги оправомощава да действат, но също така и да направят един задълбочен анализ дали преследваната с акта цел в областта на енергетиката не би могла да бъде постигната с действие, основано на разпоредби, специфични за други икономически сектори.

Внимателният анализ на приетите актове и предприетите действия от страна на съюзните институции разкрива, че това е и по-често срещаната хипотеза. Типичен пример в това отношение е разпоредбата на чл. 175, пар. 2 ДЕО, възпроизведена без изменение в чл. 192, пар. 2 ДФЕС, относно европейската политика по опазване на околната среда. Именно въз основа на тази разпоредба са приети първите хармонизационни актове в областта на производството

⁵⁶ Recommandation n°81/924/CEE du Conseil sur les structures tarifaires pour l'énergie électrique dans la Communauté, JOCE ; n° L 337, 24.11.1981 ; Decision 93/500 du 13 oct. 1993, JOCE n° L 235 du 18 oct. 1993.

⁵⁷ CEO, Становище на Съда от 15 ноември 1994 г., 1/94, ECLI:EU:C:1994:384.

на електроенергия от възобновяеми енергийни източници⁵⁸ и насърчаването на комбинираното производство на енергия⁵⁹.

Друг подобен пример може да бъде открит и в политиката относно транс-европейските мрежи⁶⁰, която има за основна задача да подпомогне постигането на целите на Договорите за устойчив икономически растеж и социален прогрес чрез *„установяването и развитието на трансевропейски мрежи в областта на транспорта, далекосъобщенията и енергийната инфраструктура“*. Чрез тази съюзна политика на ЕС се предоставя възможността не само да взема участие във финансирането на финансовоемки инфраструктурни проекти, но също така да покаже способността си да предприема конкретни, реални действия, а не да се ограничава единствено до приемането на нормативни актове или налагането на забрани⁶¹.

Не на последно място, следва да бъде припомнено, че тази политика също така изрично цели да *„даде възможност на гражданите на Съюза, на икономическите оператори и на регионалните и местните общности да извлекат пълните ползи от създаването на област без вътрешни граници“*⁶².

Анализът не следва да се ограничава само и единствено до посочените две съюзни политики. Тази законодателна техника е използвана изключително активно в областта на енергетиката чрез позоваване на редица други разпоредби на Договорите, извън изброените по-горе. Така например, разпоредбата относно свободата на установяване е послужила като правно основание за приемането на общностната регламентация относно условията за предоставяне и ползване на разрешения за проучване, изследване и производство на въ-

⁵⁸ Директива 2001/77/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 септември 2001 година относно насърчаване на производството и потреблението на електроенергия от възобновяеми енергийни източници на вътрешния електроенергиен пазар *ОВ L 283, 27.10.2001г., с. 33–40*; Директива 2003/30/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 май 2003 година относно насърчаването на използването на биогорива и други възобновяеми горива за транспорт, *OJ L 123, 17.5.2003, р. 42–46*.

⁵⁹ Директива 2004/8/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година относно насърчаване на комбинираното производство на енергия, основаващо се на търсенето на полезна топлоенергия във вътрешния енергиен пазар и за изменение на Директива 92/42/ЕИО, *ОВ L 52, 21.2.2004 г., с. 50–60*.

⁶⁰ Чл. 156 и сл. от ДЕО, днешен чл. 170 и сл. ДФЕС.

⁶¹ Решение № 1364/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година за определяне на насоките за трансевропейските енергийни мрежи и за отмяна на Решение 96/391/ЕО и Решение № 1229/2003/ЕО, *ОВ L 262, 22.9.2006 г., с. 1–23*; Регламент (ЕС) № 347/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2013 година относно указания за трансевропейската енергийна инфраструктура и за отмяна на Решение № 1364/2006/ЕО, както и за изменение на регламенти (ЕО) № 713/2009, (ЕО) № 714/2009 и (ЕО) № 715/2009 текст от значение за ЕИП, *ОВ L 115, 25.4.2013г., стр. 39–75*.

⁶² Чл. 170, пар. 1 ДФЕС.

глеводороди⁶³. А мерките за съхранение на петролни продукти са установени въз основа на разпоредби относно икономическата политика на Общността⁶⁴.

Разбира се, подобен подход не следва да бъде възприеман безкритично. Не бива да бъде забравяно, че приетите актове или действия, дори да могат да бъдат разглеждани като уреждащи обществени отношения в сектор енергетика, те са приети с оглед постигането на специфичните цели на всяка една от посочените политики, които пък невинаги съвпадат с целите на една ефективна енергийна политика.

б) Сближаване на законодателствата – чл. 94 и 95 ДЕО

На следващо място, редом със забраните за ограничаване свободите на движение на производствените фактори, вторият Римски договор е съдържал разпоредби, които са имали за цел предприемането на действия относно преодоляването на различия в националните законодателства, посредством т.нар. сближаване или хармонизиране.

В първоначалната си редакция Договорът за Европейската икономическа общност съдържа една-единствена разпоредба, която служи като основа за приемането на хармонизационни актове – чл. 100 ДЕИО (чл. 94 ДЕО; чл. 115ДФЕС) (i). Първата голяма ревизия на Учредителните договори обогатява тази уредба, добавяйки нов чл. 100А (чл. 95 ДЕО, чл. 114ДФЕС) (ii). Тези разпоредби също са разглеждани в практиката⁶⁵ и доктрината⁶⁶ като годна правна основа за приемането на актове в областта на енергетиката.

(i) Чл. 100 ДЕИО

Текстът на чл. 100 съставлява първата разпоредба на Глава 3, Дял I, Част III на Договора за Европейската икономическа общност. Още от самото си създаване на тази норма се гледа като на привилегирован *„инструмент, предназначен да позволи намеса на Общността, когато самият Договор не предвижда материалноправна уредба, необходима за установяването и функционирането на общия пазар. Следователно тя поема основната функция в процеса на завършване на европейския конструкт“*⁶⁷.

⁶³ Директива 94/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 1994 г. относно предоставяне и ползване на разрешения за проучване, изследване и производство на въглеводороди ОВ L 164, 30.6.1994 г., с. 3–8.

⁶⁴ Директива 2006/67/ЕО на Съвета от 24 юли 2006 година относно налагането на задължение на държавите-членки да поддържат минимални запаси от суров петрол и/или петролни продукти (кодифицирана версия) Текст от значение за ЕИП. ОВ L 217, 8.8.2006 г., с. 8–15.

⁶⁵ Council Directive 90/547/EEC of 29 October 1990 on the transit of electricity through transmission grids Official Journal L 313, 13/11/1990 P. 0030 – 0033.

⁶⁶ Talus, Kim. Цит.съч... с. 110.

⁶⁷ Kovar, Robert. « Article 100 ». *Comm. CEE*, p. 549, № 1.

Преди измененията на ДЕИО, внесени с ревизията от Маастрихт, член 100 е гласял следното:

„Съветът, като се произнася с единодушие, по предложение на Комисията, приема директиви за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки, които имат пряко влияние върху създаването или функционирането на общия пазар.

Европейският парламент и Икономическият и социален комитет се консултират относно директиви, чието изпълнение изисква изменение на законодателни разпоредби в една или повече държави членки.“

Ревизията от Маастрихт променя първоначалната формулировка на разглежданата разпоредба и двата параграфа биват обединени в един общ текст:

„Съветът, като се произнася с единодушие, по предложение на Комисията и след като се консултира с Европейския парламент и Икономическия и социален комитет, приема директиви относно сближаването на онези закони, подзаконови или административни разпоредби на държавите членки, които пряко се отнасят до установяването или функционирането на общия пазар.“

Позоваването на общия пазар, което се наблюдава и при двете редакции на разпоредбата, придава на член 100 ДЕИО хоризонтално измерение. Така на практика, както сполучливо отбелязва проф. Вин още през далечната вече 1973 г., доколкото *„много, дори безброй, са областите, пряко или косвено свързани със създаването или функционирането на общия пазар“*⁶⁸, то разглежданата разпоредба има едно почти неограничено приложно поле.

В този ред на аргументация лесно може да бъде разбрано становището, споделяно от някои автори в доктрината⁶⁹, че чл. 100 ДЕИО е подходяща правна основа за предприемането на законодателни инициативи в областта на енергетиката. В същото време обаче следва да бъдат направени няколко критични бележки по отношение на разглежданата разпоредба.

На първо място, както и при разпоредбата на чл. 308 ДЕО, и тук е предвидено, актовете да бъдат приемани с единодушие в Съвета. Подобно изискване, както вече бе споменато по-горе, създава сериозни затруднения, що се касае до силно чувствителния за всяка държава енергиен сектор. На следващо място, разпоредбата предвижда само един възможен правен инструмент за сближаване на националните законодателства, а именно директивата. Директивата като специфичен нормативен акт, присъщ на съюзния правен ред, обвързва държавите членки по отношение единствено на резултата, като остава

⁶⁸ Vignes, Daniel, « Article 100 ». *Comm. Mégret*, vol. 5, 1^{er} éd. pp. 152–194, spec. p. 155, № 5.

⁶⁹ Talus, Kim, Pami Aalto. Competence in EU energy policy. – In: *Research handbook on EU Energy Law and Policy*. (eds. Leal-Arcas, Rafael, Jan Wouters). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, с. 22.

пълна свобода на последните относно начина и средствата за постигането на този резултат⁷⁰. Така предоставената свобода обаче може да доведе до съхраняването на едно относително високо ниво на различия в националните законодателства, което да намали ефикасността на приетите мерки. Подобни тенденции се наблюдават основно при силно чувствителни отрасли, какъвто е енергетиката, където институциите предпочитат да прилагат минимална хармонизация, оставяйки голяма свобода на държавите да доуредят материята. Не на последно място, въпреки хоризонталното измерение на разпоредбата и привидно неограниченото ѝ приложно поле, следва да бъде направено уточнението, че различията в националните законодателства, които могат да послужат като основание за предприемането на законодателна инициатива на основание чл. 100 ДЕИО, следва да имат отрицателно въздействие върху търговията в рамките на Общността. Тоест докато националното законодателство не засяга свободното движение на работници, стоки, услуги или капитали или не представлява препятствие пред нормалното функциониране на конкуренцията, чл. 100 не може да бъде използван.

(ii) Чл. 100А ДЕИО

С оглед преодоляване на посочените ограничения в прилагането на нормата на чл. 100 ДЕИО, първата голяма ревизия на Учредителните договори въвежда още една разпоредба, която да служи като годно правно основание за предприемането от страна на съюзните институции на действия, насочени към сближаване на националните законодателства, а именно нормата на чл. 100 А ДЕИО (днес чл. 114ДФЕС).

Основният приносен момент на новата разпоредба се състои преди всичко в премахването на изискването за гласуване с единодушие в Съвета при приемането на хармонизационните мерки, както и на ограничението тези мерки да бъдат приемани само и единствено под формата на директиви.

Действително чл. 100А ДЕИО изисква актовете да бъдат приемани с квалифицирано мнозинство, а не с единодушие, което до този момент представлява сериозна пречка при вземане на решения в една общност с нарастващ брой членове, всеки от които има различна структура не само на енергийната си политика, но и на икономиката като цяло. На следващо място, разглежданата разпоредба позволява на Съвета да избере най-подходящия вид вторичен акт, като се има предвид целта, която трябва да се постигне, доколкото нормата не уточнява естеството на мерките, които могат да бъдат предприети. Така на практика въз основа на чл. 100А ДЕИО Съветът може да приема не само директиви, но и регламенти, решения, препоръки или становища.

⁷⁰ Относно концепцията за минималната и максималната хармонизация виж. **Weatherill**, Stephen. *The Fundamental Question of Minimum or Maximum Harmonisation*. – In: *The Internal Market 2.0*, (eds. **Garben**, Sacha and Inge **Govaere**), Oxford: Hart Publishing, 2020, с. 261–284.

Приносът на нормата не следва обаче да бъде свеждан само и единствено до тези два елемента. Член 100А ДЕИО внася промени в няколко аспекта, разкривайки задълбочаването, дори еволюционизма на европейската интеграция.

Така твърденият напредък се състои в поставянето на по-амбициозни цели, а именно изграждането на вътрешен пазар, отчитането на непазарните ценности и укрепването на демократичността. Тази еволюция дава основание на редица автори да приемат, че текстът на чл. 100А би могъл да се използва като годно основание за приемането на актове в областта на енергетиката⁷¹.

Подобно виждане, въпреки че се потвърждава и от съюзната практика от 90-те години⁷², не следва да бъде прието безкритично. Действително, сравнителният анализ на двете разпоредби очертава достатъчно ясно предимствата на чл. 100А, които биха могли да доведат до преодоляването на някои ограничения пред хармонизационния процес в сектор енергетика, породени от спецификата на този сектор и значението му за държавите членки. В същото време обаче, внимателният прочит на нормата разкрива слабости, които могат да окажат влияние върху нейната ефективност. Така например, в замяна на отказа от еднородушие чл. 100А ДЕИО предоставя на държавите членки по-големи възможности за дерогации от процеса на хармонизация, което на практика води до запазване на определено ниво на различия в националните законодателства, особено в политически чувствителни сфери на икономическия и обществен живот. На следващо място, доколкото приеманите мерки могат да се разглеждат като вторични, допълващи действията на институциите в отделни стопански сектори, те не могат да формират строен корпус от правила, уреждащи една цялостна европейска политика в областта на енергетиката.

в) Координиране на енергийните политики посредством атипични актове на институциите на ЕО

Очерталата се в края на 60-те години необходимост от полагането на жалоните на една координирана енергийна политика стимулира институциите на тогавашните Общности да потърсят и други „ненормативни“ способности за

⁷¹ Talus, Kim. Цит.съч... с. 110.

⁷² По-голямата част от актовете, приети през 90-те години в сектор енергетика, са с правно основание именно чл. 100 А ДЕИО (чл. 95 ДЕО): Council Directive 90/547/EEC of 29 October 1990 on the transit of electricity through transmission grids ОВ L 313, 13.11.1990 г., с. 30–33; Council Directive 91/296/EEC of 31 May 1991 on the transit of natural gas through grids, ОВ L 147, 12.6.1991 г., с. 37–40; Директива 94/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 1994 година относно условията за предоставяне и ползване на разрешения за проучване, изследване и производство на въглеводороди, ОВ L 164, 30.6.1994 г., с. 3–8; Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity, ОВ L 27, 30.1.1997 г., с. 20–29 и др.

предприемането на действия в този сектор. Това най-често се случва под формата на приемане на различни „атипични актове“ като бели или зелени книги, резолюции или съобщения и др. Избягвайки квалификацията като „вторично право“ *stricto sensu*, нетипичните актове въпреки това представляват „*несъмнено истински източници на правото на Общността*“⁷³. Тези „ненаименовани“ актове са резултат от институционална практика и свидетелстват, че дори в материята на общностното/съюзното право, където характерът на правните инструменти, чрез които институциите могат да упражняват предоставената им компетентност, по принцип е определен от Договорите, нормативната дейност не следва да бъде ограничавана само и единствено до използването на „типичните“ актове, изброени в днешния чл. 288 ДФЕС (стар чл. 249 ДЕО). Разбира се, повечето от тези актове имат преди всичко политически характер и в много по-малка степен могат да доведат до пораждането на определени правни последици. Въпреки това, както отбелязва проф. Дени Симон, тези актове са предпочитан инструмент на Комисията, когато трябва да бъде намерен политически консенсус в области, където строгостта на типичните правни инструменти следва да бъде избегната⁷⁴. От тази гледна точка атипичните актове най-често отразяват стремежа на Комисията да регулира вътрешното функциониране на Общността или да допринесе за формирането на нещо като обща доктрина в определена област, обикновено преди приемането на правнообвързващи актове.

Без да се претендира за изчерпателност, в рамките на настоящото изложение ще бъдат посочени няколко подобни атипични акта в сектора на енергетиката. През 1968 г. Комисията публикува своите „първи насоки за енергийна политика на Общността“⁷⁵, чрез които се стреми да насърчи държавите членки да предприемат общи действия за осигуряване на по-голяма сигурност на доставките (сътрудничество в случай на недостиг на доставки), както и за създаване на общ пазар за енергия. Четири години по-късно, през 1972 г. Комисията приема съобщение относно „необходимия напредък в областта на енергийната политика на Общността 1975–1985“⁷⁶. През 1981 г. Комисията публикува съобщението си, озаглавено „За разработването на енергийна стратегия за Европа“.⁷⁷ В него ЕК излага „нов подход“ към енергийните въпроси, като приема възможността за поддържане на диверсифицирана и децентрализирана енергийна политика, като в същото време могат да се предприемат

⁷³ **Simon**, Denis. *Le système juridique communautaire*. Paris: PUF, 2 ed. 1998, с. 233.

⁷⁴ Пак там. с. 234.

⁷⁵ *Première orientation pour une politique énergétique commune*, Communication de la CE au Conseil, 18 décembre 1968, достъпна на <http://aei.pitt.edu/33670/1/A204.pdf>

⁷⁶ *Communication de la Commission, „Les progrès nécessaires en matière de politique énergétique communautaire 1975–1985“*, COM (72) 1201.

⁷⁷ *Communication de la Commission, „The Development of an Energy Strategy for the Community“*. COM (81) 540 final.

съвместни действия в области, където Договорът го изисква, и в случаите, когато този подход е най-ефективен.

През 1988 г. Комисията изготвя и представя друг емблематичен атипичен акт, а именно Бяла книга за „Вътрешния енергиен пазар“⁷⁸. Този акт, по подобие на Бялата книга от 1985 г. за завършването на вътрешния пазар, в един дескриптивен наратив посочва съществуващите пречки пред завършването на вътрешния енергиен пазар и съдържа мерки за тяхното отстраняване. Докладът може да бъде разглеждан и като първа стъпка към либерализирането на енергийните пазари, което се явява важен етап от изграждането на една цялостна енергийна политика. Това твърдение намира своята опора във факта, че именно тази Бяла книга и съдържащите се в нея препоръки водят до приемането на първите либерализационни директиви в началото на 90-те години на миналия век.

Веднага трябва да бъде направено уточнението, че както обхватът на Бялата книга, така и обхватът на приетите директиви е относително ограничен, доколкото той се фокусира главно върху прозрачността на цените на газа и електроенергията⁷⁹, транзита на електроенергия и газ по основните европейски мрежи⁸⁰ и напредъка по либерализация в някои дейности, свързани с въгледородите⁸¹.

След като с Бялата книга от 1988 г. ЕК преразглежда първоначалния си подход към енергийната либерализация, в средата на 90-те години Комисията представя ново предложение. През 1995 г. е публикувана Зелена книга⁸², в която подробно е представена цялостната визия за ролята на ЕК в енергийния сектор с оглед задоволяване на нуждите на битовите и промишлените потребители на по-ниска цена. В края на същата 1995 г. Комисията приема и Бяла книга⁸³, която предвижда индикативен петгодишен план за действие, който

⁷⁸ Commission working document “The internal energy market”. COM (88) 238 final.

⁷⁹ Directive 90/377/CEE du Conseil, du 29 juin 1990, instaurant une procédure communautaire assurant la transparence des prix au consommateur final industriel de gaz et d’électricité, JO L 185, 17.7.1990, p. 16–24.

⁸⁰ Directive 90/547/CEE du Conseil, du 29 octobre 1990, relative au transit d’électricité sur les grands réseaux, JO L 313, 13.11.1990, p. 30–33, et directive 91/296/CEE du Conseil, du 31 mai 1991, relative au transit du gaz naturel sur les grands réseaux, JO L 147, 12.6.1991, p. 37–40.

⁸¹ Directive 94/22/CEE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 1994, sur les conditions d’octroi et d’exercice des autorisations de prospecter, d’explorer et d’extraire des hydrocarbures, JO L 164, 30.6.1994, p. 3–8.

⁸² Pour une politique énergétique de l’Union européenne, Livre vert de la Commission, COM (94) 659, Bruxelles, 11.1.1995.

⁸³ Une politique de l’énergie pour l’Union européenne, Livre blanc de la Commission, COM (95) 682, Bruxelles, 13.12.1995.

води след себе си до приемането през 1996 г. и 1998 г. на първите директиви относно електроенергията⁸⁴ и газа⁸⁵.

Прибягването до подобен вид актове на производното право не е прерогатив само на ЕК. След колапса на цените на петрола през 1986 г. и ядрената авария в Чернобил, Съветът на министрите приема цял набор от заключения, в които се определят целите на енергийната политика с хоризонт 1995 г.⁸⁶, като подчертава още веднъж, че необходимостта „от сигурна енергия в достатъчни количества и при задоволителни икономически условия остава задължително условие за постигането на икономическите и социални цели на Общността и на държавите членки“⁸⁷. И тези актове обаче включват обща политическа рамка, изброяваща действията, които следва да бъдат предприети от институциите на Общността, стъпвайки на косвени правни основания.

Тук е мястото да бъде припомнено, че въпросните резолюции, както и съобщенията на Комисията, сами по себе си нямат нормативен характер. Въпреки това, в практиката на Съда е посочено нееднозначно, че тези актове имат определено тълкувателно значение и не следва да бъдат разглеждани като напълно лишени от правен интерес както за институциите на Съюза, така и за държавите членки, които са обвързани от принципа на лоялното сътрудничество⁸⁸.

С оглед пълнотата на изследването трябва да бъде посочено, че след 1992 г. и „институционализирането“ на Европейския съвет в органната система на ЕС той също започна да приема атипични актове, отнасящи се до регулирането на енергетиката. Въпреки че тази институция и до ден днешен не притежава нормотворчески правомощия, нейното значение в институционната система на Съюза непрекъснато нараства⁸⁹. Това без съмнение поставя въпроса не само за политическото измерение на приетите от Европейския съвет актове, но също така и за характера на тези актове. Емблематичен пример в

⁸⁴ Directive 96/92/CE du parlement européen et du conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. JO L 27, 30.1.1997, p. 20–29.

⁸⁵ Directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22/06/1998, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel. JO L 204, 21.7.1998, p. 1–12.

⁸⁶ Résolution du Conseil du 16 septembre 1986 concernant de nouveaux objectifs de politique énergétique communautaires pour 1995 et la convergence des politiques des États membres JO C 241 du 25.9.1986, p. 1–3

⁸⁷ Пак там. с. 1.

⁸⁸ СЕО, Решение на Съда от 31 март 1971, *Комисията с./ Съвета*, дело 22/70, ECLI:EU:C:1971:32.

⁸⁹ Относно динамиката в развитието и утвърждаването на Европейския съвет в институционната система на ЕС виж. **Craig**, Paul. *Institutions, power, and institutional balance*. – In **Craig**, Paul, **Grainne De Burca** (Eds.) *The Evolution of EU law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University press, 2021.

това отношение е приемането на т.нар. пакет „Енергетика-климат“ от 2007 г.⁹⁰ Като повратна точка в приемането на този пакет се разглежда Европейският съвет от март 2007 г., по време на който бива приета формулата „три пъти по двадесет“ („20x20x20“, „*trois fois vingt*“)⁹¹. Според тази формула ЕС си поставя за цел до 2020 г. да намали с 20% общата енергийна консумация в Съюза, да намали с 20% емисиите парникови газове, както и да достигне 20% дял на възобновяемите енергийни източници в енергийния микс на Съюза. Така формулирани, тези цели имат силен политически отзвук не само вътре в Съюза, но също така и в глобален план, придавайки на ЕС водеща роля в борбата с климатичните промени. И ако от политологическа гледна точка заключенията на Европейския съвет не предизвикват затруднения при техния анализ, то от правна гледна точка нещата стоят малко по-различно. В процесните заключения Европейският съвет заявява, че желае да придаде обвързващ характер на тези цели. Подобно желание изглежда доста изненадващо от правна гледна точка, доколкото всички са единодушни по въпроса, а Съдът на Европейските общности е имал възможност да го потвърди още през 1995 г., че заключенията на Европейския съвет нямат обвързваща правна стойност⁹². Тогава как следва да бъде тълкувано подобно искане. Отговорът може да бъде търсен именно в нарасналата роля на Европейския съвет на политическата сцена. От правна гледна точка може да се запитаме дали ясно и категорично изразената воля на Европейския съвет е достатъчна за промяна на правната същност на даден акт, въпреки че Съдът винаги е потвърждавал, че правната природа на акта не зависи от субективни фактори, а от неговата цел и предмет, тоест от обективни критерии⁹³.

Всички тези слабости в нормативната уредба на европейската интеграция в сектор енергетика карат държавните и правителствени ръководители, изправени пред все по-големи трудности, свързани с гарантирането на доставките, непрекъснато нарастващите цени за потребителите и все по-намаляващите ресурси, да включат в дневния ред на дебата за бъдещите промени в първичното право и въпроса за създаването на изрична правна основа за предприемане на действия от страна на Съюза в сектор енергетика.

⁹⁰ Une politique de l'énergie pour l'Europe. Communication de la Commission au conseil européen et au Parlement européen du 10 janvier 2007, COM(2007) 1 final.

⁹¹ Conseil européen des 8/9 mars 2007, conclusions de la présidence № 7224/07 (CONCL 1), Bruxelles, 9 mars 2007.

⁹² CEO, Определение на Съда от 13 януари 1995г., *Bonnamy*, дело C-264/94, ECLI:EU:C:1995:5.

⁹³ CEO, Решение на Съда от 16 юли 1956, *Fédération de charbin de Belgique*, дело 8/55, ECLI:EU:C:1956:7.

II. Компетентност на Съюза след Договора от Лисабон

Въпросът за необходимостта от промяна в Учредителните договори и включването на енергетиката сред политиките на Съюза е бил обект на дискусии още по време на работата на т.нар. Голям конвент. В изготвения проект за нов Учредителен договор е препотвърдено мястото на енергетиката сред областите на компетентност на Съюза, но за разлика от предходната уредба, въведена с ревизията от Маастрихт, енергетиката изрично е упомената като област на споделена компетентност (I–14, §2, б. и). Текстът на Договора обаче не се ограничава само до прогласяването на енергетиката сред областите на дейност на Съюза. Предвидена е нарочна разпоредба (чл. III–256), която урежда енергетиката като съюзна политика. Тези разпоредби са възпроизведени почти без изменение в текста на Договора за функционирането на Европейския съюз. И в него енергетиката е посочена като област на споделена компетентност⁹⁴ между Съюза и държавите членки, като биват отчетени някои специфики, характерни за съответния сектор (1). Въпреки този безспорен напредък, който успява да преодолее един от основните проблеми, свързан с липсата на изрична уредба на компетентността в сектор енергетика, внимателният прочит на разпоредбата на чл. 194 ДФЕС разкрива, че тя има изначално заложен предел, които пораждат редица неясноти по отношение упражняването на така предоставената компетентност (2).

1. Енергетиката като нова политика на Европейския съюз – чл. 4 § 2 ДЕС и чл. 194 ДФЕС

В областта на уредбата на компетентността на Съюза Лисабонската ревизия бележи напредък както по отношение на категоризацията и класификацията на видовете компетентност, така и по отношение на интензитета на упражняването на компетенциите⁹⁵. Договорът предвижда три категории компетентност: изключителна, споделена и компетентност по координация, подкрепа и допълване⁹⁶. Енергетиката е посочена като област на споделена компетентност – чл. 4, § 2 , б. и) ДЕС. В тази връзка интерес представлява фактът, че от своеобразното трио материи, включени в обхвата на действие на

⁹⁴ чл. 4, §2 и чл. 194.

⁹⁵ Виж **Жак**, Жан-Пол. Лисабонският договор. – В: Договорът от Лисабон. Консолидирани текстове и коментари. **Семов**, Атанас, Христо **Христов** (ред.) София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2012, с. 67 и сл.

⁹⁶ Тук е мястото да бъде отбелязано, че тази класификация не е нова. Изброените три вида компетентност са били изведени и тяхната характеристика е била очертана в практиката на Съда на Европейските общности. От тази гледна точка, както посочва проф. **Жак**: „От съществено значение е не толкова съставянето на тази класификация, колкото въвеждането ѝ в Договора. Принципи, които досега бяха обект на съдебна практика, вследствие на което се характеризираха с определена гъвкавост, приемат занаятчийска изрична правна форма.“. **Жак**, Жан-Пол. Лисабонският договор, цит. съч. с. 67 и сл.

Съюза с ревизията от Маастрихт – енергетика, гражданска защита и туризъм, единствено енергетиката бива класифицирана като област на споделена компетентност, докато другите две области биват класифицирани като области на компетентност по координация, подкрепа и допълване, сектори, в които Съюзът като общ принцип не може да осъществява хармонизация на националните законодателства⁹⁷.

Класифицирането на енергетиката сред областите на споделена компетентност няма единствено и само политическо измерение, то е свързано с конкретни правни последици. Съгласно чл. 5, пар. 3 от ДЕС в областите на споделена компетентност Съюзът упражнява предоставените му правомощия при спазване на принципа на субсидиарността. Казано с други думи, в тези области, които не попадат в обхвата на изключителната компетентност на Съюза, държавите членки имат приоритет на действие при уреждането на обществените отношения. Институциите на Съюза могат да предприемат действия единствено ако са изпълнени кумулативно зададените в цитираната разпоредба критерии. Първият от тези критерии е свързан с невъзможността на държавите членки да постигнат в достатъчна степен целите на предвиденото действие. Тази „недостатъчност“ следва да бъде както на централно, така и на местно равнище. Вторият критерий се отнася до възможността поставените цели да бъдат по-добре постигнати на съюзно равнище чрез планираното действие на Съюза.

Обосноваване изпълнението на посочените критерии в сектор енергетика обаче невинаги е лесно и очевидно. Така например, по отношение на първия критерий следва да бъде отчетено, че процесът на либерализация на енергийните системи в Европа от средата на 90-те години води след себе си и до тяхната децентрализация. Вследствие на този процес редица местни власти са предприели систематични действия към изграждане на ефективни децентрализирани системи, най-вече за производство на електроенергия, което от своя страна засилва ролята и значението на местното и регионално равнище в процеса на управление на енергетиката. Подобна засилена роля обаче води до повдигането на въпроса за степента на обосноваване не само на една съюзна интервенция, но дори на намеса от страна на централните власти в държавата член. Що се отнася до втория критерий, следва да бъде отбелязано, че енергийният сектор има специфична структура във всяка една държава. Често тези специфики са толкова големи, че те не позволяват да бъде намерен единен подход за постигане на целите.

По същия начин засилването с ревизията от Лисабон както на политическия, така и на съдебния контрол върху принципа на субсидиарност, има своите проявления в областта на енергетиката. От една страна, националните парламенти, издигнати в ранг на пазители на принципа на субсидиарност, в

⁹⁷ Член 2, пар. 5, ал. 2 ДФЕС.

много по-голяма степен са чувствителни по отношение на политически значими въпроси, сред които е без съмнение и енергетиката особено когато съществува риск за околната среда. Пример в това отношение представлява публикуването на 4 март 2020 г. от ЕК предложение за регламент, установяващ обща рамка за постигане на климатичен неутралитет⁹⁸, част от новия пакет „Енергетика/климат“. В предвидения срок Комисията е получила три мотивирани становища, съответно от Австрия, Франция и Нидерландия, относно проблеми с прилагането на принципа на субсидиарността по отношение на предложението за законопроект. Що се касае до засилването на съдебния контрол, трябва да бъде отбелязано, че разширяването на кръга лица, които са активно легитимирани в производството по чл. 263 ДФЕС, включвайки и Комитета на регионите, би могло да се окаже важен елемент от защитата правата на местните власти, които нямат самостоятелно подобни прерогативи.

Казаното по-горе не следва да бъде разбирано в смисъл, че принципът на субсидиарност следва да се разглежда като пречка пред съюзните действия в сектор енергетика. Внимателният преглед на прилагането на принципа на субсидиарност от 2009 г. насам показва, че в мнозинството от случаите той не е представлявал реално препятствие за предприемане на действия от страна на Съюза в разглеждания сектор. Това се дължи основно на факта, че, оставяйки настрана въпросите от местно и регионално значение, основната част от енергийните проблеми възникват в една транснационална, европейска или дори глобална рамка. Това е особено ясно видимо във връзка с гарантиране доставките на енергийни суровини. Европейският континент е относително беден на залежи на основните енергийни суровини, а дори там, където има наличието на такива, те не са достатъчни да задоволят дори собственото потребление на държавата член. Тази констатация предпоставя необходимостта от внос на енергийни източници от трети страни. Според данни на Евростат към 2020 г. държавите от Европейския съюз внасят 57,5% от енергията, която потребяват. Следва да бъде отбелязано, че в последните две десетилетия се наблюдава процес на увеличаване на този процент, особено отчетлив при петрола (90%) и природния газ (66%). Тази нараснала зависимост към вноса на суровини предполага координирани действия както от страна на държавите членки, така и на самия Съюз. Именно поради това и европейското измерение, необходимо за обосноваване намесата от страна на Съюза, се достига относително бързо⁹⁹.

⁹⁸ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на рамката за постигане на неутралност по отношение на климата и за изменение на Регламент (ЕС) 2018/1999 (Европейски законодателен акт за климата), COM/2020/80 final.

⁹⁹ Eurostat, Energy production and imports, януари 2022, достъпно на https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_production_and_imports#The_EU_and_its_Member_States_are_all_net_importers_of_energy

Благоприятстващи в това отношение се явяват и целите на съюзната енергийна политика, изброени в параграф 1 на чл. 194 ДФЕС. Две от тези цели имат отчетливо трансграничен характер – функционирането на вътрешния пазар (буква а) и гарантиране сигурността на доставките (буква г).

Изграждането и функционирането на вътрешния пазар е в основата на интеграционния проект и действията, предприемани от съюзните институции, винаги са се разглеждали като предпочитани пред националните мерки. Това поставя Съюза в по-благоприятна ситуация за обосноваване ефективността на едно съюзно действие с оглед реализиране целите на вътрешния пазар в сектор енергетика.

Акцентирането върху тези две цели на енергийната политика не означава, че по отношение на другите Съюзът би срещнал проблеми при мотивирането на ефикасността на съюзните мерки. Въпреки че насърчаването на енергийната ефективност, пестенето на енергия и развитието на възобновяемите енергийни източници априори имат по-вътрешно измерение, това не е попречило на Съюза да приеме множество нормативни актове в тези области¹⁰⁰. Внимателният прочит на мотивите на тези актове разкрива изключително добре подхода, използван от съюзните институции по отношение обосноваването на елементите на принципа на субсидиарност и в частност ефективността на съюзните мерки. Така например, за постигането на такава цел като намаляване на потреблението на енергия или развитие на ВЕИ, координираните действия на равнището на Съюза изглеждат от съществено значение и възможността държавите членки да предприемат действия съответно е намалена¹⁰¹.

С оглед на гореизложените аргументи може да бъде направено заключение, че при прилагането на принципа на субсидиарност в сектор енергетика тестът за сравнителната ефективност на мерките има реален шанс да сработи в полза на Съюза, отколкото на държавите членки. Подобно заключение обаче не следва да се разбира като картбланш за Съюза да законодателства в областта на енергетиката. Във всеки конкретен случай съюзният законодател е длъжен да направи индивидуална оценка на предпоставките по чл. 5 ДЕС, като тази оценка подлежи на съдебен контрол, който би трябвало да отива по-да-

¹⁰⁰ Директива 2012/27/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година относно енергийната ефективност, за изменение на директиви 2009/125/ЕО и 2010/30/ЕС и за отмяна на директиви 2004/8/ЕО и 2006/32/ЕО текст от значение за ЕИП, ОВ L 315, 14.11.2012 г., с. 1–56; Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО (Текст от значение за ЕИП) ОВ L 140, 5.6.2009 г., с. 16–62; Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (Текст от значение за ЕИП.) ОВ L 328, 21.12.2018 г., с. 82–209.

¹⁰¹ Съображение 10 от Директива (ЕС) 2018/2001.

леч от обикновения ограничен контрол за законосъобразност на актовете на Съюза. С оглед пълнотата на изложението обаче следва да бъде споменато, че въпреки решението от 12 юли 2005 г. по дело C-154/04 *Alliance for Natural Health*¹⁰², с което СЕС е обосновал правото му да упражнява контрол върху правната квалификация на акта, включително върху двете предпоставки по чл. 5 ДЕС, внимателният прочит на практиката показва, че в повечето случаи този контрол е незадълбочен и най-често съюзната юрисдикция се задоволява с повтаряне на мотивите, изложени от европейския законодател в акта, подлежащ на съдебен контрол.

Аргумент в посока, че Лисабонската ревизия желае да засили съюзното измерение на енергетиката, може да бъде открит и в избора на законодателна процедура, по която ще бъдат приемани актовете в тази материя. Съгласно чл. 194, пар. 2 ДФЕС приемането на необходимите мерки за постигането на целите на съюзната политика в областта на енергетиката следва да бъдат приемани на общо основание по реда на обикновената законодателна процедура, след консултиране с Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите. Подобен избор представлява особен интерес.

Както вече бе споменато по-горе, от трите области на действие, въведени с ревизията от Маастрихт, енергетиката е единствената, която е „въздигната“ в ранг на споделена компетентност. Това решение на държавните и правителствените ръководители е относително изненадващо, доколкото то нарушава установената практика на постепенен напредък или т.нар. интеграция на малки стъпки. Типичен пример в това отношение може да бъде открит в политиката по опазване на околната среда. Когато е въведена за първи път с Единния европейски акт, актовете в тази област са се приемали с единодушие от Съвета¹⁰³. Ревизията от Маастрихт направи крачка напред, като предвиди мерките да бъдат приемани съгласно процедурата по сътрудничество¹⁰⁴. Едва след влизане в сила на Договора от Амстердам, актовете в областта на околната среда започват да се приемат по реда на процедурата за съвместно вземане на решение¹⁰⁵. Този подход предполага първоначално мерките, приемани от Съюза в сектора на енергетиката, която до този момент липсва сред изрично изброените политики, да се случват по реда на специална законодателна процедура, даваща превес на волята на държавите членки. От тази гледна точка изборът на държавните и правителствени ръководители актовете да бъдат приемани по реда на обикно-

¹⁰² СЕО, Решение на Съда (Голям състав) от 12 юли 2005 г., *The Queen, on the application of Alliance for Natural Health and Nutri-Link Ltd v Secretary of State for Health*, дело C-154/04, ECLI:EU:C:2005:449.

¹⁰³ Чл. 130 S ДЕИО (във варианта след ревизията с Единен европейски акт.).

¹⁰⁴ Чл. 130 S във връзка с 189 С ДЕО (във варианта след ревизията от Маастрихт).

¹⁰⁵ Чл. 175 във връзка с чл. 251 ДЕО (във варианта след ревизията от Амстердам).

вената законодателна процедура, отразяваща специфичен институционален баланс, при който представителството на трите основни групи интереси (на гражданите, на държавите членки и на самия Съюз) е равнопоставено, може да бъде разглеждан като израз на тяхната воля за създаването на една истинска и пълноценна наднационална енергийна политика.

Тук е мястото да бъде отбелязано, че държавите членки все пак са предвидили възможност за защита на своите интереси и прерогативи в три специфични сфери на енергийната политика. Съгласно чл. 194, пар. 2, ал. 2 ДФЕС приеманите от Съюза мерки „не засягат 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.“ Тези три области са обект на защита и в политиката по опазване на околната среда. Използваният подход в двете разпоредби обаче е различен. Докато редакцията на чл. 194, пар. 2, ал. 2 ДФЕС не допуска никаква възможност за законотворчество от страна на Съюза, което би могло да засегне тези области на енергетиката, то нормата на чл. 192, пар. 2, б. в) ДФЕС допуска възможността съюзните институции да предприемат екологични мерки, засягащи тези области. Това следва да бъде направено по реда на специална законодателна процедура и с единодушие в Съвета. Тоест независимо че по подобие на чл. 194 ДФЕС в материята на опазването на околната среда е предвидена дерогация от общия ред с оглед защитата на специфичните интереси на държавите членки по отношение на общата структура и експлоатацията на енергийните източници, то тази дерогация не следва да се разглежда като абсолютна забрана за действие от страна на съюзните институции.

Наличието на подобна разпоредба не трябва обаче да бъде разбирано като гаранция за държавите членки, че те разполагат с пълна свобода в трите области. Енергийният сектор е силно интегриран във физическия или икономическия смисъл на думата, за да могат теоретичните свободи на държавите членки да бъдат упражнявани без ограничения или контрол. Трудно е да си представим как една държава може да запази пълен контрол върху енергийните си доставки, когато една от целите на Съюза е „да гарантира сигурността на доставките“. По същия начин директивите за вътрешния пазар на електроенергия или газ ясно показват, че държавата вече няма пълна свобода да „определя условията за експлоатация на своите енергийни ресурси“¹⁰⁶, доколкото тези директиви се стремят да реорганизируют и разделят различните етапи на икономическия цикъл, а именно производството, транспорта, разпределението или доставката на енергия.

Допълнително следва да бъде посочено, че СЕС е приел в трайната си практика, че включително в запазените области на компетентност държави-

¹⁰⁶ Член 194 ДФЕС.

те членки трябва да спазват основните принципи на правото на Съюза, сред които акцент е поставен върху принципа на недискриминация, принципа на прозрачност и разбира се, защитата на основни права.

2. Предела на съюзната енергийна политика

Въпреки че ревизията от Лисабон се приема почти еднозначно в доктрината¹⁰⁷ като напредък за Съюза в борбата за изграждане на единна съюзна енергийна политика, редица аспекти остават неясни. Част от тези неясноти са свързани с лаконичността на текста на чл. 194 ДФЕС. В действителност стремежът на държавните и правителствени ръководители да уредят една подобна политика само в една разпоредба е истинско предизвикателство, но също така може да бъде разглеждан и като израз на колебанията, които са имали при трансфера на властнически правомощия в тази сфера. Липсата на една по-детайлна правна уредба на съюзната енергийна политика поставя последната в една относително неблагоприятна позиция по отношение на останалите политики на съюза **(а)**, както и допринася за по-голяма уязвимост на Съюза по отношение на външната му дейност в тази област **(б)**.

а) Субординираност на енергийната политика

Внимателният прочит на разпоредбата на чл. 194 ДФЕС разкрива, че в допълнение към подчинеността ѝ на принципа на субсидиарност, на практика, енергетиката се намира в подчинено положение и спрямо останалите политики на Съюза, в частност на политиките в областта на вътрешния пазар, конкуренцията и околната среда¹⁰⁸.

Подчинеността на енергетиката на вътрешния пазар не е нова. Вътрешният пазар е бил винаги фокусната точка на Комисията, когато последната е предприемала действия в областта на енергетиката. Още в първите си работни документи ЕК е заявявала недвусмислено желанието си за изграждане на вътрешен енергиен пазар, основан на принципите на свободната търговия, а именно премахване на ограниченията и пречките пред търговията с енергийни източници, отварянето на пазарите и въвеждането на свободната конкуренция. В този дух са и първите приети директиви, като в това няма нищо изненадващо. Както вече бе споменато по-горе в настоящото изследване, преди ревизията от Лисабон Комисията не е разполагала със специфични инструменти за реализиране на единна енергийна политика и поради това тя

¹⁰⁷ **Hancher**, Leigh, Francesco Maria **Salerno**. Energy policy after Lisbon. – In: **Biondi**, Andrea, Piet **Eeckhout**, Stefanie **Ripley** (Eds.). EU Law after Lisbon. Oxford: Oxford University press, 2012, с. 367 и сл.

¹⁰⁸ Член 194, параграф 1 ДФЕС гласи, че политиката на Съюза в областта на енергетиката се разработва „в рамките на установяването или функционирането на вътрешния пазар и предвид необходимостта от опазване и подобряване на околната среда“.

е прибъгвала към традиционните си инструменти, каквито са свободите на движение и правилата на конкуренцията.

В този контекст специално внимание следва да бъде обърнато на взаимоотношенията между правния режим на конкуренцията и сектора на енергетика, традиционно белязан от монополи или ситуации на господстващо положение. Последователните вълни от законодателни пакети за изграждане на вътрешния пазар на електроенергия или газ имат, наред с другите цели, и тази да сложат край на подобни антиконкурентни състояния в индустриална организация на сектора. Реализацията на целта преминава през „разбиването“ на традиционните вертикално интегрирани предприятия, често определяни като „национални шампиони“ и отварянето на достъпа до отделните видове дейности в сектора за други предприятия¹⁰⁹. За политиката на ЕС в областта на конкуренцията монополите вече не са приемливи, като се допуска изключение единствено по отношение на онези стопански дейности, които поради техните технически и икономически специфики се характеризират като естествени монополи, каквито в сектора на енергетиката представляват преносът и разпределението на газ и електроенергия. Но дори по отношение на тези дейности е предвидено, че те не трябва да бъдат осъществявани по начин, който да оказва антиконкурентно влияние върху периферните на мрежите енергийни пазари. Оттук и идеята за независими мрежови оператори, които да бъдат натоварени с отговорността за експлоатацията и развитието на мрежите, както и за прилагане принципите на равен достъп и недискриминация спрямо различните потребители¹¹⁰.

Околната среда е другата голяма политика, която има предимство пред енергийната политика. Един буквален прочит на нормативните текстове би могъл да доведе до заключението, че тази съюзна политика е по-малко „доминантна“ от правния режим на вътрешния пазар, тъй като ако енергийната политика трябва да разгърне своето действие „в рамките“ на вътрешния пазар, тя трябва единствено да „взема предвид“ околната среда. В действителност обаче влиянието, което оказва политиката в областта на околната среда, е много по-силно особено ако член 194 от ДФЕС се чете в светлината на хоризонталната клауза за интегриране на околната среда във всички други политики, която днес има своя нормативен израз в разпоредбата на член 11 от ДФЕС.

¹⁰⁹ **Blumann**, Claude, **Dubouis**, Louis. *Droit matériel de l'Union européenne*. Paris: Montchrestien, 5^e éd., 2009, с. 360 и сл.

¹¹⁰ Относно концепцията за отделяне на собствеността на мрежите, независимите мрежови оператори и принципа на равен достъп до мрежите виж **Jones**, Christopher, William-James **Kettlewell**. *EU Energy law. Volume I. The internal energy market*. Deventer: Claeys and Casteels Law Publishers, 2021.

Както посочва проф. Ив Пети в своя лекционен курс по политики на Европейския съюз¹¹¹, тази интеграционна клауза е достатъчна сама по себе си, за да гарантира „вездесъщото присъствие“ на околната среда във всяко едно действие на Съюза. Следователно, текстът на чл. 194 ДФЕС няма само символно значение, а е форма на инкорпориране на задължението, произтичащо от разпоредбата на чл. 11 ДФЕС¹¹².

От формално юридическа гледна точка подобно изискване не би следвало да създава проблеми. И двете политики са сред областите на споделена компетентност, където по същество се прилага обикновената законодателна процедура при приемането на нормативните актове. Специфика се проявява по отношение на приеманите енергийни мерки, при които е необходимо да бъде посочено, по-специално в мотивите на акта, че изискванията, свързани с опазването на околната среда, са взети предвид. Нещо, което вероятно няма да предизвика затруднения предвид общата екологична „настройка“ на Комисията. В действителност обаче, подчиняването на енергетиката на околната среда може да създаде редица затруднения при осъществяването на новата политика. Това се дължи на факта, че въпреки наличието на безспорна връзка между двете области, те не са непременно съвместими. Само като пример може да бъде посочено, че мерките за насърчаване производството и потреблението на биогорива¹¹³, които единодушно се признават като средство за преодоляване зависимостта от петрола и следователно допринасящи за укрепване на енер-

¹¹¹ **Petit**, Yves. *Политики на Европейския съюз – лекционен курс в рамките на Международната магистърска програма „Право на Европейския съюз“*, Юридически факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“, академична 2021/2022 г.

¹¹² Настоящата правна уредба е отражение на едно разбиране за връзката между енергетиката и околната среда, наложило се трайно към средата на 80-те години. На първо място, редица изследвания от края на 70-те години доказват по недвусмислен начин, че доминиращите към онзи момент енергийни източници (петрол, газ и въглища) разкриват два основни недостатъка. От една страна, както производството им, така също и потреблението им са силно замърсяващи околната среда, а от друга страна, техните количества са крайна величина и евентуалното им изчерпване би представлявало сериозен риск за икономиките и населението. На второ място, аварията в Чернобил разкри потенциала на ядрената енергия да окаже пагубни последици за населението и околната среда, без да признава териториални граници. Някои автори дори отбелязват, че именно аварията от 1985 г. изиграва ролята на катализатор, който ще постави опазването на околната среда като доминанта при предприемането на каквито и да е било действия от страна на съюзните институции в областта на енергетиката. Виж. **Blumann**, Claude. *L'impact de la crise de Tchernobyl sur la politique communautaire de l'énergie*. RTDE, 1989, с. 7.

¹¹³ Директива 2003/30/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 май 2003 година относно насърчаването на използването на биогорива и други възобновяеми горива за транспорт ОВ L 123, 17.5.2003г., с. 42–46 (отм.). Днес материята е част от Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (Текст от значение за ЕИП.) ОВ L 328, 21.12.2018 г., с. 82–209.

гийната независимост на Съюза, много бързо се сблъскват с ограничения по линия на политиката за опазване на околната среда, породени от използването на „безобразни“ количества земя за тяхното производство¹¹⁴.

Анализирайки спецификите във взаимоотношенията между енергийната политика и политиката по опазване на околната среда, следва да бъде обърнато специално внимание на една специфична хипотеза, при която описаната по-горе подчиненост на практика е премахната. Отнася се до хипотезите, при които съюзните институции предприемат действия в двете области чрез фискални мерки. Съгласно член 194, параграф 3 ДФЕС, ако една енергийна мярка е по съществото си от фискален характер, то тя следва да бъде приета по реда на специална законодателна процедура, при която Съветът действа с единодушие, а не по общия ред по обикновената законодателна процедура. Горещитираната разпоредба е сходна с нормата на член 192, параграф 2 ДФЕС относно околната среда, която изключва от обхвата на процедурата по съвместно вземане на решения *„разпоредби предимно от фискален характер“*. Този тип дерогации може да бъде обяснен с факта, че данъчното облагане е област на компетентност, запазена за държавите и в която правомощията на Съюза са слаби. Тоест съюзните институции могат да приемат мерки в областта на данъчното облагане само инцидентно, като всеки път Съветът трябва да действа единодушно. Това обяснява и защо многото проекти за екологични налози или данъци върху енергийните продукти никога не са преминали идейния етап или, в най-добрия случай, този на предложение на Комисията.

б) Пределите във външната дейност на Съюза

Пределите на енергийната политика на ЕС за съжаление не се ограничават само до описаните по-горе ограничения, свързани с подчинеността на последната на останалите съюзни политики. Внимателният прочит на уредбата на чл. 194 ДФЕС разкрива съществени недостатъци по отношение на външната дейност на Съюза.

Въпросът за външните измерения на енергийната политика на ЕС е сред основните въпроси, свързани с енергийната сигурност. Доколкото за Съюза е трудно да се откаже изцяло от вноса на енергийни суровини от трети държави, то основният акцент в действията му на международната сцена трябва да е насочен към по-добро управление на отношенията с тези държави по такъв начин, че да бъде избегната ситуация на зависимост от един доставчик. В тази връзка следва да бъде припомнено, че дори да е призната за стока¹¹⁵, енергията не е обикновена стока, а стратегически продукт. От тази гледна точка Съюзът

¹¹⁴ Greenpeace, *La fausse bonne idée des «biocarburants»*, 2016, достъпно на <https://www.greenpeace.fr/fausse-bonne-idee-agrocarburants/>

¹¹⁵ CEO, Решение на Съда от 27 април 1994, *Commune d'Almelo e.a.*, дело C-393/92, ECLI:EU:C:1994:171.

не трябва да предприема действия, основани единствено на разбирането, че търговията е достатъчна за решаване на всички международни проблеми. В допълнение към това, дори да бъде приета чисто пазарната визия за международните отношения, то не трябва да се забравя фактът, че единството на международното представителство при воденето на преговори и сключването на споразумения в областта на енергетиката би позволило на Съюза да има по-силна позиция на международната сцена, отколкото при един индивидуален подход.

Въпреки така очертаните специфики и изисквания към външната дейност на Съюза в област енергетика, чл. 194 ДФЕС не съдържа нито една дума, отнасяща се до външните отношения в сектора. В същото време, по отношение на други политики на ЕС като околната среда или научните изследвания, европейският законодател не се е поколебал да предостави изрично външна компетентност дори и ако тя често е съпроводена с редица ограничения. Следва ли от тази съпоставка да бъде направено заключението, че Съюзът е лишен от външна компетентност в област енергетика? Отговорът е по-скоро отрицателен. Мълчанието на член 194 ДФЕС не следва да се разглежда като ограничение пред прилагането на доктрината за паралелизма между вътрешната компетентност и външната компетентност, установена в небезизвестната практика по делото *AETR*¹¹⁶. *Съгласно горецитираната юриспруденция в случаите, когато Съюзът е приел уредба в своя вътрешен ред в дадена област, той трябва да може да сключва международни споразумения в същата тази област. Естествено, тук би могло да бъде направено възражение, че доколкото вътрешното законодателство на Съюза в областта на енергетиката е доста оскъдно или се основава на други правни основания, различни от чл. 194 ДФЕС, както бе посочено по-горе в настоящото изследване, то пространството за маневриране на ЕС във външната сфера би следвало да остане ограничено. Подобен аргумент обаче следва да бъде отхвърлен, доколкото в решението си по делото *Open Sky*¹¹⁷ Съдът признава, че в контекста на споделените компетенции, какъвто е случаят с енергетиката, Европейският съюз би могъл да упражнява имплицитно предоставената му компетентност не само за да разшири обхвата на приета вътрешна мярка в международния ред, но също и когато едно международно споразумение може да засегне вътрешното законодателство или дори когато сключването му е необходимо за постигане на цел на въпросната политика. Така например, в областта на енергетиката едно споразумение с външен доставчик, което преследва целта за сигурност на доставките, може да бъде сключено без да е необходимо предварително*

¹¹⁶ CEO, Решение на Съда от 31 март 1971, *Комисията с./ Съвета*, дело 22/70, ECLI:EU:C:1971:32.

¹¹⁷ CEO, Решение на Съда от 5 ноември 2002 г., *Commission / Danemark, Suède, Finlande e.a. (Open sky)*, съединени дела C-467-478/98, ECLI:EU:C:2002:625.

приемане на вътрешно законодателство. От тази гледна точка целите, изброени в параграф 1 на чл. 194 ДФЕС, очертават границите на потенциалните действия на ЕС на международната сцена. Както обаче бе посочено по-горе в настоящото изследване, изброените цели на енергийната политика не са еднозначни и често могат да доведат до затруднение при определянето на подходяща правна основа за сключването на международно споразумение в сектор енергетика. Прибягването в тези случаи до клаузата за гъвкавост би могло да се разглежда като легитимна алтернатива, но с уговорката, че изискването за единодушие в Съвета представлява сериозен недостатък в силно чувствителни сектори като сектор енергетика.

С оглед на гореизложеното може да бъде направено обосновано заключение, че към днешна дата, въпреки безспорния прогрес, който е извървян през годините, Европейският съюз все още не може да се похвали с ефективна енергийна политика, която да гарантира енергийната му независимост. Водещата роля на държавите членки по ключови за енергетиката въпроси, слабостите и пропуските в нормативната уредба още на първично ниво, както и субординираността на енергийната политика са сред основните причини за липсата на така търсената ефективност.

ЛИТЕРАТУРА

- I. Монографии, учебници, изследвания на европейски институции**
- Готрон**, Жан-Клод. Европейско право. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2006.
- Христов**, Христо, Вътрешен пазар и основни свободи на движение в правото на Европейския съюз. София: Сиела, 2018.
- Barnard**, Catherine. The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms. Oxford: Oxford University press, 2016.
- Blumann**, Claude, Louis **Dubouis**. Droit matériel de l'Union européenne. Paris: Montchrestien, 5e éd., 2009.
- Bouzarovski**, Stefan, Harriet **Thomson**, Marine **Cornelis**, Anais **Varo**, Rachel **Guyet**. Towards an inclusive energy transition in the European Union: Confronting energy poverty amidst a global crisis. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.
- Cenevska**, Iliana. The European Atomic Energy Community in the European Union Context; The Outsider Within. Leiden: Brill Nijhoff, 2016.
- Derdevet**, Michel. L'Europe en panne d'énergie. Paris: Descartes et Cie, 2009.
- Droutman**, Lawrence. Nuclear Integration: The failure of Euratom. Columbia University press, 1973.
- Isidoro**, Cécile. L'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence communautaire. Paris: L.G.D.J. 2006.

- Jones**, Christopher, William-James **Kettlewell**. EU Energy law. Volume I. The internal energy market, Deventer: Claeys and Casteels Law Publishers, 2021.
- Langlet**, David, Said **Mahmoudi**. EU Environmental law and policy. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Monnet**, Jean. Memoirs. New York: Doubleday and Company, 1978.
- Simon**, Denis. Le système juridique communautaire. Paris: PUF, 2 ed. 1998.
- Sodersten**, Anna. Euratom at the crossroads. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2018.
- Talus**, Kim. EU energy law and policy: A critical account. Oxford: Oxford University press, 2013.

II. Студии, статии, глави от книги, working papers

- Готрон**, Жан-Клод. Правна система на ЕС – Обща характеристика. В: Записки по право на Европейския съюз. Сборник лекции от международна магистърска програма „Право на Европейския съюз“. Т. 1, **Семов**, Атанас, Христо **Христов** (съст.). София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2009.
- Жак**, Жан-Пол. Лисабонският договор. – В: Договорът от Лисабон. Консолидирани текстове и коментари. **Семов**, Атанас, Христо **Христов**, Христо (ред.). София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2012.
- Berger**, Françoise. La CECA et la question de l'énergie. – In: **Beltran**, Alain (dir.). État et énergie XIXe-XXe siècle. Vincennes: Institut de la gestion publique et du développement économique, 2009.
- Blumann**, Claude. Énergie et Communautés européennes. – *Revue trimestrielle de droit européen*, 1984, № 4.
- Blumann**, Claude. L'impact de la crise de Tchernobyl sur la politique communautaire de l'énergie. *RTDE*, 1989 c. 7.
- Brosset**, Estelle, Sandrine **Maljean-Dubois**. The Paris Agreement, EU Climate Law and the Energy Union. – In: **Peeters**, Marjan, Mariolina **Elia Antonio** (eds.). Research Handbook on EU Environmental Law. Cheltenham: Edward Elgar, 2020.
- Craig**, Paul. Institutions, power, and institutional balance. – In **Craig**, Paul, Grainne **De Burca** (eds.) The Evolution of EU law. 3th ed. Oxford: Oxford University press, 2021.
- Hancher**, Leigh, **Salerno**, Francesco Maria. Energy policy after Lisbon. – In: **Biondi**, Andrea, Piet **Eeckhout**, Stefanie **Ripley** (eds.). EU Law after Lisbon. Oxford: Oxford University press, 2012.
- Jaeger**, Carlo, Diana **Manalagi**, Jonas **Teitge**. EU Investment in Energy Supply for Europe. – In: **Cerniglia**, Floriana, Francesco **Saraceno**, Andrew **Watt** (eds.). The Great Reset: 2021 European Public Investment Outlook. Cambridge: Open Book Publishers, 2021.
- Kovar**, Robert. « Article 100 » *Comm. CEE*. p. 549, № 1.
- Pirani**, Simon, **Stern**, Jonathan, Katja **Yafimava**. The Russo-Ukrainian gas dispute of January 2009: a comprehensive assessment, Working paper, Oxford Institute for Energy Studies, February 2009, available on <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2010/11/NG27-TheRussoUkrainianGasDisputeofJanuary2009AComprehensiveAssessment-JonathanSternSimonPiraniKatjaYafimava-2009.pdf>

- Schurr**, Sam H. Economic Aspects of Atomic Energy as a Source of Power. – *The American Economic Review*, vol. 37, № 2, 1947.
- Smil**, Vaclav. Energy in the Twentieth Century: Resources, Conversions, Costs, Uses and Consequences. – *Annual Review of Energy and the Environment*, Vol. 25, 2000.
- Thaler**, Philipp, Benjamin **Hofmann**. The impossible energy trinity: Energy security, sustainability, and sovereignty in cross-border electricity systems. – *Political Geography*, Volume 94, 2022 available on <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629821002390>
- Talus**, Kim, Pami **Aalto**. Competence in EU energy policy. – In: **Leal-Arcas**, Rafael, Jan **Wouters** (eds.). – *Research handbook on EU Energy Law and Policy*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.
- Vignes**, Daniel. « Article 100 ». – *Comm. Mégret*, vol. 5, 1^{er} éd.
- Weatherill**, Stephen. The Fundamental Question of Minimum or Maximum Harmonisation. – In: **Garben**, Sacha and Inge **Govaere** (eds.). *The Internal Market 2.0*, Oxford: Hart Publishing, 2020.
- Zeitlin** Jonathan, Francesco **Nicoli**, Brigid **Laffan**. Introduction: The European Union beyond the polycrisis? Integration and politization in an age oof shifting cleavages. – In: **Zeitlin**, Jonathan, Francesco **Nicoli** (eds.) *The European Union beyond the polycrisis?* New York: Routledge, 2021.

III. Актове на вторичното право на ЕС

III.1. Регламенти

- Регламент (ЕС) № 347/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2013 година относно указания за трансевропейската енергийна инфраструктура и за отмяна на Решение № 1364/2006/ЕО, както и за изменение на регламенти (ЕО) № 713/2009, (ЕО) № 714/2009 и (ЕО) № 715/2009 текст от значение за ЕИП, ОВ L 115, 25.4.2013г.
- Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на рамката за постигане на неутралност по отношение на климата и за изменение на Регламент (ЕС) 2018/1999 (Европейски законодателен акт за климата), COM/2020/80 final.

III.2. Директиви

- Directive 90/377/CEE du Conseil, du 29 juin 1990, instaurant une procédure communautaire assurant la transparence des prix au consommateur final industriel de gaz et d'électricité, JO L 185, 17.7.1990.
- Council Directive 90/547/EEC of 29 October 1990 on the transit of electricity through transmission grids Official Journal L 313 , 13/11/1990 P. 0030 – 0033.
- Council Directive 91/296/EEC of 31 May 1991 on the transit of natural gas through grids, ОВ L 147, 12.6.1991г.
- Директива 94/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 1994 година относно предоставяне и ползване на разрешения за проучване, изследване и производство на въглеродороди ОВ L 164, 30.6.1994г.
- Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity, ОВ L 27, 30.1.1997 г.

Directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22/06/1998, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel. JO L 204, 21.7.1998.

Директива 2001/77/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 септември 2001 година относно насърчаване на производството и потреблението на електроенергия от възобновяеми енергийни източници на вътрешния електроенергиен пазар ОВ L 283, 27.10.2001 г.

Директива 2003/30/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 май 2003 година относно насърчаването на използването на биогорива и други възобновяеми горива за транспорт, ОJ L 123, 17.5.2003.

Директива 2004/8/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година относно насърчаване на комбинираното производство на енергия, основаващо се на търсенето на полезна топлоенергия във вътрешния енергиен пазар и за изменение на Директива 92/42/ЕИО, ОВ L 52, 21.2.2004 г.

Директива 2006/67/ЕО на Съвета от 24 юли 2006 година относно налагането на задължение на държавите-членки да поддържат минимални запаси от суров петрол и/или петролни продукти (кодифицирана версия) Текст от значение за ЕИП. ОВ L 217, 8.8.2006 г.

Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО (Текст от значение за ЕИП) ОВ L 140, 5.6.2009 г.

Директива 2012/27/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година относно енергийната ефективност, за изменение на директиви 2009/125/ЕО и 2010/30/ЕС и за отмяна на директиви 2004/8/ЕО и 2006/32/ЕО текст от значение за ЕИП, ОВ L 315, 14.11.2012 г.

Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (Текст от значение за ЕИП.) ОВ L 328, 21.12.2018 г.

III.3. Решения

Decision 93/500 du 13 oct. 1993, JOCE, № L 235 du 18 oct. 1993.

Решение № 1364/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година за определяне на насоките за трансевропейските енергийни мрежи и за отмяна на Решение 96/391/ЕО и Решение № 1229/2003/ЕО, ОВ L 262, 22.9.2006 г.

III.4. Атипични актове

Première orientation pour une politique énergétique commune, Communication de la CE au Conseil, 18 décembre 1968. достъпна на <http://aei.pitt.edu/33670/1/A204.pdf>

Communication de la Commission, „Les progrès nécessaires en matière de politique énergétique communautaire 1975–1985“, COM (72) 1201.

Résolution du Conseil, du 17 septembre 1974, concernant la nouvelle stratégie de politique énergétique pour la Communauté, JO C 153 du 9.7.1975.

Communication de la Commission, „The Development of an Energy Strategy for the Community“. COM (81) 540 final.

Recommandation n°81/924/CEE du Conseil sur les structures tarifaires pour l'énergie électrique dans la Communauté, JOCE ; № L 337, 24.11.1981.

Résolution du Conseil du 16 septembre 1986 concernant de nouveaux objectifs de politique énergétique communautaires pour 1995 et la convergence des politiques des États membres JO C 241 du 25.9.1986.

Commission working document “The internal energy market”. COM (88) 238 final.

Pour une politique énergétique de l’Union européenne, Livre vert de la Commission, COM (94) 659, Bruxelles, 11.1.1995.

Une politique de l’énergie pour l’Union européenne, Livre blanc de la Commission, COM (95) 682, Bruxelles, 13.12.1995.

Communication de la Commission. Perspectives du marché intérieur du gaz et de l’électricité, COM (2006) 841 final, 10.01.2007.

Une politique de l’énergie pour l’Europe. Communication de la Commission au conseil européen et au Parlement européen du 10 janvier 2007, COM (2007) 1 final.

Conseil européen des 8/9 mars 2007, conclusions de la présidence № 7224/07 (CONCL 1), Bruxelles, 9 mars 2007.

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и комитета на регионите. – *Европейски зелен пакт*. COM (2019) 640 final, 11.12.2019.

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, *Нова промишлена стратегия за Европа*, COM (2020) 102 final, 10.03.2020.

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и комитета на регионите. – *Гласък за неутралната по отношение на климата икономика: Стратегия на ЕС за интеграция на енергийната система*. COM (2020)299 final, 8.07.2020 г.

IV. Съдебни решения

СЕО, Решение на Съда от 16 юли 1956, *Fédération de charbin de Belgique*, дело 8/55, ECLI:EU:C:1956:7.

СЕО, Решение от 14 юли 1961 г., *Société commerciale Antoine Vloeberghs SA v High Authority of the European Coal and Steel Community*, съединени дела 9/60 и 12/60, ECLI:EU:C:1961:18.

СЕО, Решение на Съда от 31 март 1971, *Комисията с./ Съвета*, дело 22/70, ECLI:EU:C:1971:32.

СЕО, Становище на Съда от 15 ноември 1994г., 1/94, ECLI:EU:C:1994:384.

СЕО, Решение на Съда от 27 април 1994, *Commune d’Almelo e.a.*, дело C–393/92, ECLI:EU:C:1994:171.

СЕО, Определение на Съда от 13 януари 1995г., *Vonnamtu*, дело C–264/94, ECLI:EU:C:1995:5.

СЕО, Решение на Съда от 5 ноември 2002 г., *Commission / Danemark, Suède, Finlande e.a. (Open sky)*, съединени дела C–467 – 478/98, ECLI:EU:C:2002:625.

СЕО, Решение на Съда (Голям състав) от 12 юли 2005г., *The Queen, on the application of Alliance for Natural Health and Nutri-Link Ltd v Secretary of State for Health*, дело C–154/04, ECLI:EU:C:2005:449.

ОБЩИТЕ ПРИНЦИПИ НА ПРАВОТО КАТО ИЗТОЧНИК НА ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

ХРИСТО ХРИСТЕВ*

Катедра „Международно право и международни отношения“

Резюме: Общите принципи на правото са неписани източници на правото на Европейския съюз, изведени в практиката на Съда на Европейския съюз. Те имат особено значение в контекста на формирането и развитието на правната система на европейската интеграция, като дават особен израз на нейната автономия спрямо вътрешното и международното право и имат определящо значение за структурирането и консолидирането на интеграционния правен ред.

Общите принципи на правото са източник на конкретни правила за поведение, които са задължителни за институциите на ЕС, органите на държавите членки и в някои случаи – за частноправните субекти. Спазването им може да бъде предмет на контрол за законосъобразност пред Съда на ЕС или пред националните съдилища във връзка с приемането и прилагането на правото на ЕС. Те могат да служат като ръководни насоки при тълкуването на разпоредби на първичното или производното право, както и като основание за ангажиране отговорността на Съюза или на държавите членки за вреди, причинени на частноправни субекти.

Въпреки че позитивноправната рамка на европейската интеграция значително се е разраснала през годините, а институционалната система на ЕС разполага с различни нормотворчески механизми, някои от които позволяват правото на ЕС да бъде изменено бързо и ефективно, общите принципи на правото несъмнено остават източник с решаващо значение, който ще продължи да играе определяща роля в развитието на европейската интеграция и нейната правна система.

* Доцент по право на ЕС в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Доктор по право.

Ключови думи: общи принципи на правото, право на ЕС, Съд на Европейския съюз, неписани източници.

GENERAL PRINCIPLES OF LAW AS A SOURCE OF EUROPEAN UNION LAW

HRISTO HRISTEV**

Department of International Law and International Relations

Abstract: The general principles of law are unwritten source of European Union law, derived in the case law of the Court of Justice of the European Union. They have particular significance in the context of the formation and the development of the legal system of European integration, giving particular expression to its autonomy vis-à-vis domestic and international law and having a determining importance for the structuring and consolidation of the integration legal order.

The general principles of law give rise to specific rules binding on the EU institutions, the authorities of the Member States and, in some cases, on private law subjects. Compliance with them may be the subject of legality review before the CJEU or national courts in connection with the adoption and the application of EU law. They can serve as a guide in the interpretation of provisions of primary or secondary law, as well as justifying ground for the liability of the Union or the Member States for damage caused to private parties.

Although the positive legal framework of European integration has grown considerably over the years, and the EU institutional system has various norm-setting mechanisms, some of which allow EU law to be amended quickly and effectively, general principles of law remain undoubtedly a source of crucial importance, which will continue to play a determining role in the evolution of European integration and its legal system.

Keywords: General principles of law, EU law, Court of Justice of the European Union, unwritten sources.

Общите принципи на правото са вид неписан източник на правото на Европейския съюз, изведен и утвърден в практиката на Съда на ЕС. Макар висшата интеграционна юрисдикция никога да не е формулирала завършено общо определение, с което очертава тази особена категория в правния ред на европейската интеграция, редица опити в това отношение са правени в доктрината. Такис Тридимас посочва, че общите принципи на правото са такива значими абстрактни положения в правото, изразяващи определящите ценности на една област на правна уредба или на една правна система, от които могат да бъдат

** Associate Professor in European Law, Faculty of Law, University of Sofia “St. Kliment Ohridski”. PhD.

извлечени конкретни правила¹. Жоел Ридо съответно приема, че общите принципи на правото са неписани източници на правото на ЕС, които дават израз на правосъздаващата власт на интеграционната юрисдикция². Според Фабрис Пико общите принципи на правото са „[н]еписан източник на правото, изведен в съдебната практика[...]неразделна част от общия правен ред“³.

В българската доктрина също могат да бъдат открити отделни изследвания и учебни издания, които включват елементи, целящи да изяснят в една или друга степен какво представляват общите принципи на правото като вид източник на правото на европейската интеграция. Атанас Семов разглежда общите принципи на правото в по-големия план на въпроса за неписаните източници на интеграционното право⁴. Той обаче не пристъпва да анализира общите принципи на правото като самостоятелен вид източник, а по-скоро представя различните видове принципи, изведени в практиката на Съда на ЕС, някои от които са същински общи принципи на правото, а други, са принципи на институционалната система, на прилагането на правото на ЕС или на материалноправната уредба на европейската интеграция, изрично уредени в Учредителните договори.

Жасмин Попова определя общите принципи на правото като принципи, които имат „конституционен статус“ и са част от първичното право⁵. Същевременно тя посочва, че „[...]легалното понятие „общ принцип“ не е ясно дефинирано, липсва кодификация на общите принципи и значението им не е така ясно и безпроблемно, както на нормите на писаното право“⁶. Според застъпеното от нея разбиране общите принципи на правото служат като способ за запълване на празноти в писаното право на Съюза, като способ за съобразно тълкуване и като основание за преценка законосъобразността на актовете на институциите на ЕС и за преценка съответствието на националното право, попадащо в обхвата на действие на правото на ЕС, с това право⁷.

В изследването си относно актовете на Съда на ЕС и действието на практиката на Съда като източник на правото Станислав Костов също засяга макар и най-общо въпроса за общите принципи на правото, като посочва, че те

¹ **Tridimas**, Takis. The General Principles of EU Law. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 1 et seq.

² **Rideau**, Joël. Ordre juridique de l'Union européenne. Sources non écrites. Jurisclasseur Europe, LexisNexis, fasc. 191.

³ **Picod**, Fabrice. Principes généraux du droit. – In: Dictionnaire juridique des Communautés européennes. **Barav**, Ami, **Philip**. Paris: PUF, 1993, p. 858.

⁴ **Семов**, Атанас. Система на източниците на правото на Европейския съюз. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2009, с. 275 и сл.

⁵ **Попова**, Жасмин. Право на Европейския съюз. 3. осн. прераб. и доп. изд. София: Сиела, 2015, с. 171.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid., с. 177–178.

следва да се разглеждат като относими към първичното право на Съюза и че са елемент на законността, за която висшата интеграционна юрисдикция е натоварена да следи⁸.

Росен Ташев споменава общите принципи на правото като един от източниците на правото на европейската интеграция, който стои непосредствено след Учредителните договори в нормативната йерархия на интеграционното право⁹. Янаки Стоилов съответно разглежда общите принципи на правото на ЕС в контекста на по-широката тема за правните принципи, като ги определя като един от четирите вида принципи, които могат да се открият в правото на европейската интеграция¹⁰. Той определя общите принципи на правото като този вид принципи, „[...]които са част от националните правни системи и понякога се ползват от Съда на ЕС“. Според него това са правни принципи, „[...]които изпълняват същата роля като общите принципи на правото, признати от цивилизованите нации в международното право“¹¹.

Независимо от засягането на въпроса за общите принципи на правото като един от източниците на правото на ЕС в различни публикации, които имат друга основна насоченост, доколкото общите принципи на правото не са изследвани подробно в българската правна доктрина, настоящата публикация има за цел да допринесе за изясняване на това, какво представлява този вид източник на интеграционното право, какво е неговото място и значение в системата на източниците на правото на Съюза, как общите принципи на правото се вписват в законността, установена в интеграционния правен ред. За тази цел в един първи план ще бъде разгледано извеждането и утвърждаването на общите принципи на правото в практиката на Съда на ЕС като източник на правния ред на европейската интеграция. На второ място, ще се изясни какво действие проявява този вид източник и какво е мястото му в йерархията на източниците на правото на Съюза. На трето място, ще бъдат представени в общ план и някои от по-значимите общи принципи на правото, признати в практиката на висшата интеграционна юрисдикция.

I. Извеждане и утвърждаване на общите принципи на правото като вид източник на правото на ЕС

1. За разлика от класическото международно право в началната редакция на Учредителните договори на Европейските общности не може да бъде от-

⁸ **Костов**, Станислав. Актовете на Съда на Европейския съюз. Правни последици. София: Сиби, 2011, с. 241.

⁹ **Ташев**, Росен. Обща теория на правото. Основни правни понятия. София: Сиби, 2007, с. 83.

¹⁰ **Стоилов**, Янаки. Правните принципи. Теория и приложение. София: Сиби, 2018, с. 194 и сл.

¹¹ *Ibid.*, с. 196.

крита нормативна уредба, закрепваща изрично този вид източник като елемент на създадения нов правопорядък¹². За да изведе общите принципи на правото като вид източник на правото на европейската интеграция, Съдът на ЕС стъпва на уредбата на извъндоговорната отговорност за вреди от актове на европейските институции, уредена понастоящем в чл. 340, ал. 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), както и на широко определената му функция да гарантира законността в тълкуването и прилагането на Учредителните договори и на актове по тяхното приложение¹³.

2. Чрез общата формулировка, която разпоредбите относно компетентността на Съда имат, на интеграционната юрисдикция се дава значителна власт. Първичното право формулира категорията „законност“, но не определя изчерпателно същностните елементи, които я изграждат¹⁴. От друга страна в чл. 19 ДЕС се използва понятието „право“, но в Договорите не са ясно и изчерпателно определени конкретните елементи, които се отнасят към „правото“, чието спазване висшата интеграционна юрисдикция трябва да осигури. Тази отговорност остава в полето на Съда.

В този контекст интеграционната юрисдикция приема, че както за всяка правна система, така и за правната система на европейската интеграция са присъщи такива неписани основни положения, общи за правото на държавите членки, без които съществуването на правен порядък не е възможно и които държавите са вложили в основата на интеграционния правен ред, чрез приемането на Учредителните договори. Както посочва Съдът в решението по делото *Brasserie du Pêcheur* при упражняването на предоставената му от Договора мисия, той следва да гарантира спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договора като се произнася съгласно общоприетите методи за тълкуване и по-конкретно като прибягва до основните принципи на

¹² Чл. 38 от Статута на Международния съд на ООН от 26 юни 1945 г. изрично предвижда, че Съдът решава международноправни спорове, като прилага „общите принципи на правото, признати от цивилизованите нации“.

¹³ В началната редакция на Учредителните договори чл. 164 от Договора за създаване на Европейската икономическа общност (ДЕИО) определя, че „Съдът осигурява спазването на правото в тълкуването и прилагането на настоящия договор“. Аналогични разрешения се съдържат в чл. 34 Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана (ДЕОВС) и чл. 136 Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия (ДЕОАЕ). Относно значението на чл. 19 ДФЕС [чл. 164 ДЕИО, чл. 220 ДЕО] като основа за извеждане на общите принципи на правото като източник на правото на европейската интеграция вж. **Lenaerts, Koen**. *Le droit comparé dans le travail du juge communautaire*. – In: *Revue Trimestrielle du Droit européen*, 2001, p. 487 et seq.

¹⁴ В чл. 263, ал. 2 ДФЕС са предвидени единствено общи основания за оспорване действителността на актовете на институциите на ЕС, свързани с липса на компетентност за приемането на оспорвания акт, съществено процесуално нарушение по приемането на акта, нарушаване на горестояща норма на правото на Съюза или злоупотреба с власт.

интеграционната правна система и до основните принципи, общи за правните системи на държавите членки¹⁵.

Подобен подход се вписва закономерно в разбирането, че правният ред на европейската интеграция се основава на върховенството на правото, което определя практиката на Съда на ЕС още от първите години на интеграционния процес, много преди този принцип да бъде изрично изведен като основно положение на правния ред на европейската интеграция с решението по делото *Les Verts* през 1986 година¹⁶. В този смисъл генералният адвокат Мигел Пояреш Мадуро посочва в заключението си по делото *Испания с. Евроюст*: „Съгласно член 220 ЕО Съдът разбира задачата си като изискваща от него да следи за спазването на правото в съответствие с критериите за правова общност [...] основан[а] на принципите на правовата държава, както е посочено в член 6 от Договора за ЕС“¹⁷. В същата логика генералният адвокат Кокот приема, че „[...] Съдът на Европейския съюз, състоящ се от Съда, Общия съд и специализирани съдилища, осигурява спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите [...] От характера на Общността (понастоящем Съюзът) на правова общност Съдът още в ранен етап прави извод, че в сферата на нейните правомощия трябва да се осигури прилагането на определени принципи на правовата държава, както и подходяща защита на основните права, дори и те да не са или все още не са намерили отражение в писмена форма“¹⁸. Същото разбиране се застъпва и от някои от най-ярките представители на доктрината, изследвали проблематиката на общите принципи на правото в правния ред на европейската интеграция. Според Такис Тридимас: „[...] член 220 [ДЕО] установява принципа на законност като първостепенен и върховен принцип на правото на Общността. Освен това, тъй като не съдържа собствени материалноправни принципи, той упълномощава Съда да се позове на правните традиции на държавите-членки и да изследва установените в тях принципи на правото с оглед на развитието на понятие за върховенство на правото, подходящо за Общността“¹⁹.

3. Особен принос за извеждането на общите принципи на правото като източник на правото на европейската интеграция имат генералните адвокати в Съда на ЕС. Още през 1955 година генералният адвокат Рьомер предлага интеграционната юрисдикция да взема предвид правото на държавите член-

¹⁵ Решение от 5 март 1996, *Brasserie du pêcheur*, C-46/93 и C-48/93, ECLI:EU:C:1996:79, т. 27.

¹⁶ Решение от 23 април 1986, *Les Verts* с. Парламента, 294/83, ECLI:EU:C:1986:166, т. 23.

¹⁷ Заключение на генералния адвокат Poiares Maduro от 16 декември 2004 по дело *Испания с. Евроюст*, ECLI:EU:C:2004:817, т. 17.

¹⁸ Заключение на генералния адвокат Kokott от 29 април 2010 по *Akzo Nobel Chemicals* и *Akcros Chemicals* с. Комисията, C-550/07 P, ECLI:EU:C:2010:229.

¹⁹ **Tridimas**, Takis. *The General Principles of EU Law*. 2nd edition. Op.cit., p. 20.

ки, за да тълкува използвани в правната уредба на ДЕОВС понятия²⁰. За да отхвърли доводите на нидерландското правителство, което предлага ДЕОВС да се тълкува в съответствие с правилата на тълкуване, присъщи на класическото международно право, Карл Рьомер изтъква следните аргументи: „[...] Може би е достатъчно да се припомни още веднъж положението на нашия Съд: в него няма съдии *ad hoc*, няма гражданство и особени мнения, а само съдии от нашата Европейска общност, чиито решения подлежат на незабавно изпълнение без процедура по екзекватура по същество и по този начин той налага спазването на правото на Общността. Накрая, самият жалбоподател говори за „общностно право“ и в обяснението си на критерия „злоупотреба с власт“ се позовава на правото на различните държави-членки, което трябва да се вземе предвид в решаваща степен при тълкуването на нашето общностно право“²¹.

През 1956 г. генералният адвокат Лагранж посочва в заключението си по делото *Fédération charbonnière de Belgique* с. Върховния орган: „[...] Що се отнася до източниците на това право, нищо не пречи очевидно, да ги търсим в посочения случай, в международното право, но, обичайно и по-често, ще ги намерим по-скоро във вътрешното право на държавите членки [...] От друга страна, това, което наричаме общи принципи на правото, би било много по-неясно, ако трябва да ги търсим в универсален план, отколкото, ако се обърнем към правната традиция в една държава“²².

4. Как се развива юриспруденцията на Съда на ЕС относно общите принципи на правото? Още в най-ранната си практика интеграционната юрисдикция започва да се позовава на някои принципи, които не са уредени в Договорите. Така например решението по делото *Algera* в спор относно статуса на служители на ЕОВС Съдът приема, че с оглед на сравнителния преглед на правото на шестте държави учредителки, направен в заключението на генералния адвокат²³, законосъобразно издадените индивидуални актове, които предоставят права на частноправни субекти, не могат да бъдат оттеглени от техния автор, с оглед на принципа на защита на придобитите права. (Съдът не използва пряко точно тази формулировка, но видно от съдържанието на мотивите, това е логиката, вложена в решението)²⁴. За сметка на това актовете, които са засегнати от порок, който влече тяхната недействителност, могат

²⁰ Заключение на генералния адвокат Roemer от 4 февруари 1995 по дело Нидерландия с. Върховния орган, 6/54, ECLI:EU:C:1955:1.

²¹ Ibid.

²² Вж. Заключение на генералния адвокат Lagrange от 12 юни 1956 по дело *Fédération charbonnière de Belgique* с. Върховния орган, 8/55, ECLI: EU:C:1956:6.

²³ Заключение на генералния адвокат Lagrange 14 юни 1957 по съед. дела *Algera*, 7/56, 3/57 до 7/57, ECLI: ECLI:EU:C:1957:6.

²⁴ Решение от 12 юли 1957, *Algera*, 7/56, 3/57 до 7/57, ECLI:EU:C:1957:7.

да бъдат оттеглени в разумен срок от автора им или по формулировката от мотивите по решението: „[...]Съдът приема принципа на отменяемост на незаконосъобразните актове поне през един разумен период от време“²⁵.

В решението по делото *Société des fonderies de Pont-à-Mousson* Съдът за първи път се произнася по повдигнати от жалбоподателя доводи за недействителност на акт на Върховния орган на ЕОВС, произтичащи от общите принципи на правото²⁶. Сред наведените от дружеството-жалбоподател доводи е и нарушаване зачитането на общите принципи на правото на Общността, в частност принципа на равно третиране на икономическите оператори при прилагане на уредбата в сектора на въглищата и стоманата. Въпреки че не се произнася пряко по съществуването на общ принцип на равенството в правния ред на европейската интеграция, Съдът все пак процедира да разгледа и отклони наведените от жалбоподателя доводи, свързани с твърденията за дискриминация при приемането и прилагането на спорната уредба на ЕОВС.

В делото *Alvis* в спор относно законността на уволнението на служител на Европейската икономическа общност Съдът на ЕС съответно приема, че с оглед на общоприетото в държавите членки правило, по силата на което административните органи на тези държави следва да предоставят на служителите си възможност да изложат съображения по фактите, които евентуално могат да доведат до ангажиране на дисциплинарна отговорност, органите на Европейските общности също трябва да се придържат към подобен принцип²⁷. По този начин висшата интеграционна юрисдикция имплицитно признава правото на защита като общ принцип в правния ред на европейската интеграция макар и в по-тясната хипотеза на налагане на дисциплинарни наказания на служителите на администрацията на европейските институции.

В решението си по делото *Merlini*, като решава спор относно законността на индивидуално решение между италианско дружество и Върховния орган на ЕОВС, Съдът изрично посочва, че преценката на законността на актовете на интеграционните институции може да бъде правена и с оглед на неписани правила, които не са изрично уредени в писаното интеграционно право²⁸.

Още в първото отправено до висшата интеграционна юрисдикция преюдициално запитване по прилагане на ДЕИО, предмет на което са разпоредбите за защита на конкуренцията, установени в чл. 85 и сл. ДЕИО, Съдът се позовава на общия принцип на правна сигурност, като посочва, че той има обвързващо действие при прилагането на Договора²⁹. Така Съдът в действителност

²⁵ Ibid.

²⁶ Решение от 17 декември 1959, *Société des fonderies de Pont-à-Mousson*, 14/59, ECLI:EU:C:1959:31.

²⁷ Решение от 4 юли 1963, *Alvis*, 32/62, ECLI:EU:C:1963:15.

²⁸ Решение от 21 януари 1965, *Merlini* с. Върховния орган, 108/63, ECLI:EU:C:1965:4.

²⁹ Решение от 6 април 1962, *De Geus en Uitdenbogerd / Bosch* e.a., 13/61, ECLI:EU:C:1962:11.

приема, че въпреки техния абстрактен характер, общите принципи на правото могат да бъдат източник на конкретни правила за поведение.

Позоваването на общите принципи на правото се разширява прогресивно през 1960-те и 1970-те години, като в края на 1960 Съдът на ЕС приема, че в правния ред на европейската интеграция основните права са защитени като част от общите принципи на правото³⁰. При липсата на изрична материално-правна уредба и институционален механизъм на защита на основните права, формулата на общите принципи на правото се оказва най-подходящият способ да бъде преодоляна тази значима нормативна празнота и да бъде даден отговор на нарастващите критики за липсата на ефективна защита на тази основоположна за демократичния правен порядък категория права³¹.

През 1970-те години съответно прилагането на общите принципи се разгръща в материята на селскостопанската политика, като са утвърдени една основна част от най-значимите принципи като принципа на пропорционалността, принципа на равенство, принципа на защита на оправданите правни очаквания³².

5. Съдът определя също, че общите принципи на правото са неразделна част от елементите на законността, за съблюдаването на която е натоварен да следи, като приема, че те имат обвързващо действие, както по отношение на институциите на Европейските общности, така и на държавите членки, когато прилагат интеграционното право или действат в рамките на приложното поле на Учредителните договори³³.

В решението си по делото *Comptoir national technique agricole (CNTA)* Съдът на ЕС се произнася по иск за вреди срещу Европейската комисия, основан на претендирано нарушаване на принципите на правна сигурност и защита на оправданите правни очаквания като подробно проверява доводите, свързани с общите принципи на правото, за да отклони претенцията за обезвреда на дружеството ищец³⁴. По този начин висшата интеграционна юрисдикция потвърждава, че зачитането на общите принципи на правото е условие за законността на актовете на интеграционните институции и евентуалното нарушаване на тези принципи е годно да доведе до ангажиране отговорността на

³⁰ Решение от 12 ноември 1969, *Stauder*, 29/69, ECLI:EU:C:1969:57, т. 9.

³¹ **Cuyvers**, Armin. *General Principles of EU Law*. – In: **Ugirashebuja**, Emmanuel, John Eudes **Ruhangisa**, Tom **Ottervanger**, Arman **Cuyvers** (eds.). *East African Community Law. Institutional, Substantive and Comparative EU Aspects*. Liden. Boston: Brill Nijhoff, 2017, p. 220 et seq.

³² **Tridimas**, Takis. *The General Principles of EU Law*. 2nd edition. Op.cit., p. 8.

³³ Решение от 18 юни 1991, *ERT*, C-260/89, ECLI:EU:C:1991:254, т. 41–43.

³⁴ Решение от 14 май 1975, *CNTA SA c. Комисията*, 74/74, ECLI:EU:C:1975:59, т. 28–44.

европейската интеграционна система за вреди, причинени на частноправни субекти³⁵.

В края на 1970-те в произнасянето си по спор относно действителността на регламент, приет в материята на общата селскостопанска политика и относно съответствието с интеграционното право на национална уредба, свързана с прилагане на регламента, Съдът изрично определя, че спазването на общите принципи на общностното право е задължително за всеки орган в държавите членки, отговорен за прилагане на общата европейска уредба³⁶. В решението си по делото Klensch Съдът уточнява, че общите принципи на правото (в конкретния случай принципът на равенство) обвързват държавите членки и когато общото европейско законодателство оставя определена свобода на преценка на националните органи при неговото приложение³⁷. Изрично е изяснено също, че държавите членки са обвързани от общите принципи на правото на Съюза и когато приемат и прилагат мерки по транспонирането на директиви³⁸.

В по-късната си практика висшата интеграционна юрисдикция пояснява, че общите принципи на правото обвързват държавите членки, както когато непосредствено прилагат актове на правото на ЕС, така и когато в по-широк план приемат и прилагат национална уредба, която попада в обхвата на действие на интеграционното право или иначе казано, когато националното право попада в приложното поле (или в някои решения „в рамката“) на правото на европейската интеграция³⁹.

Хипотезите, в които държавите членки прилагат правото на Съюза могат да бъдат типологизирани до две основни ситуации – това са всички случаи, в които националните органи следва да изпълнят приложими норми с директен ефект, т.е. в които правото на Съюза ясно, точно и безусловно определя последиците, които трябва да настъпят в конкретната ситуация и съответно националните органи обективират тези последици чрез съответен акт на вътрешното право или извършват действия в съответствие с предписанията на правото на ЕС. От друга страна, прилагане на правото на ЕС е налице и винаги, когато държавите членки трябва да приемат вътрешноправни актове, за да изпъл-

³⁵ Вж. **Usher**, John Anthony. *General Principles of EC Law*. London: Longman, 1998, p. 121 et seq. ; **Tridimas**. Takis. *The General Principles of EU Law*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 29 et seq.; **Arnulf**, Anthony. *The European Union and its Court of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 336 et seq.

³⁶ Решение от 27 септември 1979, Eridania, 230/78, ECLI:EU:C:1979:216, т. 31.

³⁷ Решение от 25 ноември 1986, Klensch 201 и 202/85, ECLI:EU:C:1986:439, т. 8–10.

³⁸ Решение от 12 декември 2002, Rodríguez Caballero, C-442/00, ECLI:EU:C:2002:752, т. 30–32.

³⁹ Решение от 11 юли 1985, Cinéthèque, 60 и 61/84, ECLI:EU:C:1985:329, т. 26; Решение от 30 септември 1987, Demirel, 12/86, ECLI:EU:C:1987:400; Решение от 18 юни 1991, ERT, C-260/89, ECLI:EU:C:1991:254, т. 41–43.

ният задълженията, произтичащи от актове и разпоредби на интеграционното право, които не се характеризират с директен ефект. Т.е. когато националните органи приемат вътрешно правни актове, за да изпълнят поставени в правото на Съюза общи изисквания, да реализират установени общи цели, да осъществят или конкретизират общо формулирани нормативни предписания, да запълнят хипотези на нормативна празнота при прилагане на актове на ЕС. Най-широк кръг такива ситуации са свързани с прилагането на директиви, но е възможно те да възникнат и при прилагане на други източници на правото на Съюза.

Следва да се подчертае, че наред със случаите, когато актовете на вътрешното право са приети при изрично указване на връзката им с актове на ЕС, като мерки на прилагане правото на Съюза следва да се разглеждат и такива елементи на вътрешноправната уредба, които макар формално да не са установени с оглед прилагане на източници на правото на ЕС, обслужват прилагането на европейската уредба в дадена конкретна хипотеза. Иначе казано, като мерки по прилагане на интеграционното право *in concreto* могат да се разглеждат актове и разпоредби на вътрешното право, които не са приети с нарочната цел да осигуряват действието на правото на Съюза, но обективно осигуряват това в конкретни случаи. Типичен пример в тази връзка са случаите, когато изискванията на приети от ЕС директиви са удовлетворени от вече съществуващи във вътрешноправната уредба мерки, както и случаите на налагане на санкции на вътрешното право за нарушаване на елементи на общата европейска уредба, когато правото на Съюза не предвижда нарочни санкции⁴⁰.

По-деликатен е въпросът, кога актове на вътрешното право, които не са изрично свързани с актове на ЕС или обективно не служат за прилагане на правото на Съюза, попадат в неговото приложно поле. Въпреки доста казуистичния характер на практиката на Съда по този въпрос, може да се обобщи, че такива са случаите, когато мерки на вътрешното право се разглеждат като относими към предвидените в Учредителните договори или в актове на производното право хипотези на допустими изключения и ограничения в прилагането на общата европейска уредба⁴¹. На тях са приравнени и хипотезите на признати в практиката на Съда основания за допустими ограничения при прилагането на правото на Съюза⁴². На следващо място, попадат в приложното поле на правото на ЕС още актове, приети в област на предоставена на ЕС

⁴⁰ Решение от 12 юли 2001, *Louloudakis*, C-262/99, ECLI:EU:C:2001:407; Решение от 26 февруари 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105, т. 19–28.

⁴¹ Решение от 28 октомври 1975, *Rutili*, 36/75, ECLI:EU:C:1975:137, т. 32.

⁴² Решение от 26 юни 1997, *Vereinigte Familienpress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH*, C-368/95, ECLI:EU:C:1997:325, т. 24; Решение от 11 юли 2002, *Carpenter*, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434, т. 40.

или запазена за държавата компетентност, които пряко или непряко препятстват ефективното прилагане на интеграционното право или са от естеството да осуетят постигането на целите на ЕС в дадена материя на обща европейска уредба или да засегнат основните ценности и принципи, на които почива европейската интеграционна система⁴³.

6. Интерес представлява въпросът, как Съдът на ЕС преценява кои принципи са присъщи на интеграционния правен ред като общи принципи на правото? За да определи кои правни принципи са присъщи като общи принципи на правото на Съюза, Съдът се ръководи от правната уредба и традиции на държавите членки, от международното право и от текста на Учредителните договори⁴⁴.

Като основен „източник на вдъхновение“ за интеграционната юрисдикция в преценката относно това кои принципи са присъщи като общи принципи на правото в правния ред на ЕС, се утвърждават националните правни системи на държавите членки⁴⁵. Особено в по-ранната си практика, Съдът на ЕС често прибегва до мотивиране на своите решения при позоваване на различни основни положения, които се очертават между правната уредба и традиции на различните държави. Следва да се подчертае, че в този му подход Съдът не процедира да осъществява изчерпателен сравнителен анализ на отделните национални системи, нито да проверява, дали даден принцип е характерен за правото на всяка една държава. В някои случаи висшата интеграционна юрисдикция е процедирала да изведе принципи, които са били присъщи за правото на една единствена държава към момента на произнасянето му⁴⁶.

Извеждането на общите принципи на правото почива на преценка какви основни характерни проявления на принципа са присъщи на една или друга национална система и съответно, на консолидирането им в общо съдържание,

⁴³ Решение от 21 март 1972, S.A.I.L., 82/71, ECLI:EU:C:1972:20, т. 1–5; Решение от 31 януари 1984, Luisi и Carbone, 286/82 и 26/83, ECLI:EU:C:1984:35, т. 31–34; Решение от 3 юли 1980, Pieck, 157/79, ECLI:EU:C:1980:179, т. 15–18 ; Решение от 12 декември 1989, Messner, 265/88, ECLI:EU:C:1989:632, 12–14 ; Решение от 25 юли 1991, Stoeckel, C-345/89, ECLI:EU:C:1991:324, т. 10–20; Решение от 13 юли 2000, Albore, C-423/98, ECLI:EU:C:2000:40, 19–24; Решение от 6 октомври 2015, Delvigne, C-650/13, ECLI:EU:C:2015:648, т. 24–34; Решение от 27 февруари 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, т. 30–34.

⁴⁴ **Rideau**, Joël. Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes. 5^e édition. Paris: L.G.D.J., 2006, p. 195–196.

⁴⁵ **Jacqué**, Jean-Paul. Droit institutionnel de l'Union européenne. 8^e édition. Paris: Dalloz, 2015, p. 557 et seq.

⁴⁶ Такава е например хипотезата с принципите на пропорционалност и защита на оправданите правни очаквания, които са присъщи единствено за правната система на Федерална република Германия към момента, в който Съдът на ЕС определя, че двата принципа се явяват и общи принципи на правото на европейската интеграция.

което принципът следва да има в правния ред на европейската интеграция. В този метод на формулиране на общите принципи на правото Съдът обичайно стъпва на такива типични проявления, които даден принцип има в една или друга национална правна система, които в най-голяма степен отговарят на целите на европейската интеграция и на контекста на уредбата на първичното право⁴⁷. Иначе казано, Съдът очертава основни тенденции на тълкуване на съответния принцип, въз основа на които извежда своя формулировка за неговото съдържание и проявления в правния ред на европейската интеграция.

Следваният от висшата интеграционна юрисдикция подход е описан от генералния адвокат Лагранж в заключението по дело *Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken*:

„[...]Така, доколкото практика на Съда, в най-общ план, се позовава на националното право, за да изведе нормите по прилагането на Договора, не се ограничава да черпи ориентири от повече или по-малко „аритметичната средна стойност“ между различните национални решения, а избира от всяка държава членка тези решения, които предвид на целите на Договора, изглеждат най-добри или, ако можем така да кажем, най-напредничави. Такаъв наистина е духът, който е ръководил Съда досега“⁴⁸.

Макар и по-рядко, за да определи, дали даден принцип е характерен за правото на ЕС, висшата интеграционна юрисдикция стъпва и на принципите на международното право или на международноправната уредба. Така например, Съдът на ЕС е определил, че принципи на международното право като достъпа на гражданите до територията на собствената им държава или *raста sunt servanda* са присъщи и на правния ред на европейската интеграция⁴⁹. Значението на сключени от държавите членки международни договори като източник на вдъхновение за извеждане на основни права, защитени като общи принципи на правото в правния ред на ЕС също е изрично потвърдено от Съда⁵⁰. Същевременно, признати в международния правопорядък принципи

⁴⁷ По думите на Жан-Пол Жаке „[п]ринципът трябва да е годен да влезе в общностния правен ред, т.е. той не може да противоречи на правната система, изградена от Договорите“ Вж. **Jacqué**, Jean-Paul. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. 8^e édition. Op.cit., p. 557.

⁴⁸ Заключение на генералния адвокат М. Lagrange от 4 юни 1962, *Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N.V. contre Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, 14/61, ECLI: ECLI:EU:C:1962:19.

⁴⁹ Вж. относно задължението на държавата да допусне гражданите си до собствената си територия Решение от 4 декември 1974, *Van Duyn*, ECLI:EU:C:1974:133, т. 22. Вж. относно задължението на институциите да зачитат принципите на международното право при упражняване на предоставената на Съюза компетентност и приемане на актове на правото на ЕС Решение от 16 юни 1998, *Racke*, C-162/96, ECLI:EU:C:1998:293, т. 45 и т. 46.

⁵⁰ Решение от 14 май 1974, *Nold*, 4/73, ECLI:EU:C:1974:51, т. 13 ; Решение от 28 октомври 1975, *Rutili*, 36/75, ECLI:EU:C:1975:137, т. 32.

се проявяват в правния ред на ЕС, доколкото те се вписват в целите, системата и специфичната логика на правната уредба на Учредителните договори⁵¹.

7. Развитата от Съда на ЕС оригинална формула на извеждане на общите принципи на правото е отразена конклюдентно в Преамбюла на Единния европейски акт и е потвърдена изрично с Договора от Маастрихт. През 1986 г. в Преамбюла на ЕЕА държавите членки посочват, че са решени да насърчават заедно демокрацията, като се ръководят от основните права⁵². С Договора за създаването на Европейския съюз съответно в корпуса норми на първичното право са включени разпоредби, изразяващи *expressis verbis* юриспруденцията относно защитата на основните права като общи принципи на правото и относно принципа на пропорционалност⁵³. С оглед на тези изменения в първичното право генералният адвокат Джейкъбс посочва в заключението си по делото *Bosphorus*:

„[...]Чл. F, параграф 2 от Договора за Европейския съюз, който определя, че Съюзът защита основните права, така, както са защитени от Конвенцията [ЕКПЧ] и така, както произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, като общи принципи на общностното право, прокламира практиката на Съда в Договора[...] той потвърждава и придава допълнителна сила на практиката на Съда, като подчертава изключителното значение на защитата на основните права“⁵⁴.

8. След влизане в сила на Договора от Маастрихт висшата интеграционна юрисдикция продължава да се позовава на общите принципи на правото, като част от които са защитени и основните права. Като потвърждава, че те имат обвързващо действие както за институциите на ЕС, така и за държавите членки, Съдът придава на тази категория норми на правото на европейската интеграция място, съпоставимо с нормите на първичното право в нормативната йерархия на интеграционния правен ред⁵⁵. Нещо повече, в по-късната си

⁵¹ Така например Съдът на ЕС е изключил проявлението в правния ред на европейската интеграция на принципа на реципрочността, присъщ на международното право – Решение от 13 ноември 1964, Комисията с. Люксембург и Белгия, 90/63 и 91/63, ECLI:EU:C:1964:80; Решение от 26 февруари 1976, Комисията с. Италия, 52/75, ECLI:EU:C:1976:29, т. 11.

⁵² Вж. Acte unique européen, JO L 169, 29.6.1987; вж. в същия смисъл Решение от 15 декември 1995, *Bosman e.a.*, C-415/93, Rec. 1995 p. I-4921, ECLI:EU:C:1995:463, т. 79.

⁵³ В чл. F, пара. 2 ДЕС намира непосредствен израз развитата от Съда формула за защитата на основните права като общи принципи на правото, а в чл. 3В ДЕО е потвърден принципът на пропорционалност.

⁵⁴ Вж. Заключение на генералния адвокат Jacobs от 30 април 1996 г., по дело *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret*, C-84/95, ECLI:EU:C:1996:179, т. 52.

⁵⁵ Решение от 12 юни 2003, *Schmidberger*, C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333, т. 74; Относно различните виждания за мястото на общите принципи на правото в йерархията на източниците на правото на ЕС вж. **Стойнев**, Иван. Възможност за позоваване на

практика Съдът изрично определя, че някои общи принципи на правото могат да позволят ограничаването на прилагането на разпоредби на Учредителните договори, свързани с основните свободи на движение⁵⁶, както и да ограничат действието по отношение на ЕС на актове на международното право⁵⁷, с което несъмнено утвърждава конституционното значение на общите принципи на правото в правния ред на европейската интеграция.

СЪЩНОСТ И ДЕЙСТВИЕ НА ОБЩИТЕ ПРИНЦИПИ НА ПРАВОТО В ПРАВНИЯ РЕД НА ЕС

1. Общите принципи на правото са неписани основни положения на правния ред на европейската интеграция, от които произтичат конкретни правила за поведение, обвързващи както институциите на ЕС, така и държавите членки, когато прилагат правото на ЕС или действат в приложното поле на това право. Някои от признатите в правния ред на ЕС общи принципи проявяват и хоризонтално действие, т.е. могат да се прилагат и като правила, уреждащи отношенията между частноправни субекти⁵⁸.

2. Съдът многократно е определял, че спазването на общите принципи на правото обвързва институциите на ЕС като условие за действителното упражняване на техните правомощия и нарушаването на такъв принцип може да бъде основание за оспорване законосъобразността на приети от тях актове или за ангажиране отговорността на Съюза⁵⁹. Зачитането на общите принципи на правото има особено значение в случаите, когато институциите приемат актове при широка свобода на преценка. В такава хипотеза общите принципи на правото се явяват граница за предела на свободна преценка, отвъд който произнасянето на една институция е засегнато от тежък порок, който влече неговата незаконосъобразност⁶⁰.

международните споразумения на Европейския съюз при осъществяване на контрол за валидност по реда на чл. 263 ДФЕС. – В: Стоилов, Янаки, Даниел Вълчев (съст.). Източниците на правото – съвременни национално- и международноправни перспективи. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2022, с. 138–139.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Решение от 3 септември 2008, Kadi и Al Barakaat International Foundation, C-402/05 P и C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461, т. 279–285.

⁵⁸ Вж. Решение от 22 ноември 2005, Mangold, C-144/04, ECLI:EU:C:2005:709; Решение от 18 декември 2007, Laval un Partneri, C-341/05, ECLI:EU:C:2007:809; Решение от 19 януари 2010, Küçükdeveci, C-555/07, ECLI:EU:C:2010:21.

⁵⁹ Решение от 29 април 2004, Gemeente Leusden, C-487/01 и C-7/02, ECLI:EU:C:2004:263, т. 57; Решение от 26 април 2005, „Goed Wonen“, C-376/02, ECLI:EU:C:2005:251, т. 32; Решение от 19 март 2009, Mitsui & Co. Deutschland, C-256/07, ECLI:EU:C:2009:167, т. 31.

⁶⁰ **Ritleng**, Dominique. Le juge communautaire de la légalité et le pouvoir discrétionnaire des institutions communautaires. – In: AJDA 1999, Dalloz, p. 645 et seq.

3. Наред с обвързващото действие на общите принципи на правото по отношение на институциите на европейската интеграционна система, Съдът на ЕС утвърждава прилагането на тази категория норми на интеграционното право и към държавите членки. Още през 1970 години в спор относно прилагането на европейска уредба в материята земеделие в Италия Съдът приема, че „[...]зачитането на общите принципи на общественото право[...] се налага на всеки орган, натоварен да прилага регламентите на Общността“⁶¹. Впоследствие е потвърдена и противопоставимостта на общите принципи в случаи, свързани с прилагане на директиви на ЕС⁶², както и задължението на държавите членки да гарантират зачитането на общите принципи на правото, когато прилагат директиви на ЕС⁶³. Нещо повече, висшата интеграционна юрисдикция посочва, че дори, когато актовете на ЕС предоставят право на свободна преценка в прилагането им на държавите членки, тази дискреция следва да бъде осъществявана при зачитане на общите принципи на правото⁶⁴. Следва да се подчертае също, че по смисъла на практиката на Съда на ЕС общите принципи на правото са противопоставими на националните органи, независимо към кой клон на публичната власт принадлежат. Съдът изрично е определил, че общите принципи на правото обвързват както органите на изпълнителната, така и органите на законодателната и съдебната власт⁶⁵. В решението по делото Demirel висшата интеграционна юрисдикция същевременно определя, че общите принципи на правото не са приложими по отношение на национална уредба, която не се вписва в рамката на общественото право и няма за цел да прилага разпоредби на това право⁶⁶.

4. Действието на общите принципи на правото в рамките на държавите членки обхваща няколко вида национални мерки. Следва да бъдат съобразени с общите принципи на правото на ЕС актовете и действията на държавите членки, приети по прилагането на актове на правото на Съюза⁶⁷. В тази връзка е без значение, дали един акт е приет непосредствено с оглед прилагането в една държава членка на обща европейска уредба или макар да е приет преди това, обслужва прилагането на определен европейски акт. Общите принципи

⁶¹ Решение от 27 септември 1979, Eridania, 230/78, ECLI:EU:C:1979:216, т. 31.

⁶² Решение от 28 октомври 1975, Rutili, 36/75, ECLI:EU:C:1975:137, т. 32;

⁶³ Решение от 12 декември 2002, Rodríguez Caballero, C-442/00, ECLI:EU:C:2002:752, т. 30–32.

⁶⁴ Решение от 19 юни 1980, Testa, 41/79, 121/79 и 796/79, ECLI:EU:C:1980:163, т. 21; Решение от 20 юни 2002, Mulligan e.a., C-313/99, ECLI:EU:C:2002:386, т. 35.

⁶⁵ Решение от 11 юни 2009, Nijemeisland, C-170/08, ECLI:EU:C:2009:369, т. 41; Решение от 11 юли 2002, Marks & Spencer, C-62/00, ECLI:EU:C:2002:435, т. 45–46.

⁶⁶ Решение от 30 септември 1987, Demirel, 12/86, ECLI:EU:C:1987:400, т. 28.

⁶⁷ Решение от 18 февруари 1982, Zuckerfabrik Franken, 77/81, ECLI:EU:C:1982:70, т. 21 и 22; Решение от 13 юли 1989, Wachauf, 5/88, ECLI:EU:C:1989:321, т. 17.

на правото обвързват държавите членки независимо от вида на акта или ранга на нормата, която прилагат⁶⁸. Спазването на тези принципи се налага както с оглед на съдържанието на националната уредба, приета по приложението на определени европейски актове, така и с оглед реда на прилагане на мерките по изпълнението⁶⁹. Държавите са обвързани да зачитат общите принципи на правото и когато прилагат санкции за нарушения на правото на ЕС, в това число, в хипотезите, когато тези санкции не са установени в правото на Съюза, а са предвидени от държавите членки с оглед изпълнение на задълженията им, произтичащи от принципа на лоялно сътрудничество⁷⁰.

Могат да попаднат в обхвата на действие на общите принципи на правото и национални мерки, които макар да не са приети в приложение на европейски акт, се отнасят до материя или въпроси, предоставени в компетентност на ЕС⁷¹. Така например в практиката на Съда на ЕС могат да бъдат открити примери за преюдициални дела, в които се е поставял въпросът за прилагането на национално ниво на принципите на равенство⁷², защита на основните права⁷³, зачитане на правната сигурност и оправданите правни очаквания⁷⁴, пропорционалността⁷⁵. Следва да се подчертае също, че държавите членки се намират в приложното поле на интеграционното право и са обвързани от общите принципи на правото и в случаите, когато прилагат някое от предвидените в Договорите изключения⁷⁶, също както и в случаите, когато предприемат ограничения по императивни съображения от общ интерес⁷⁷.

5. Разгръщането на прилагането на общите принципи на правото от равнището на елемент на контрола за законност над актове на интеграционните институции към националното равнище на прилагане на тези актове съответно позволяват както задълбочаването на правната интеграция между държавите членки на европейската интеграционна система, така и правната еволюция на по-слабо развитите национални правни системи при равняването им спрямо стандарти на съдебен контрол и защита на частноправните субекти, изведени

⁶⁸ Решение от 10 юли 2003, Booker Aquaculture и Hydro Seafood, C-20/00 и C-64/00,

⁶⁹ Решение от 20 юли 2002, Mulligan e.a., ECLI:EU:C:2002:386, C-313/99, т. 35–37.

⁷⁰ Решение от 12 юли 2001, Louloudakis, C-262/99, ECLI:EU:C:2001:407, т. 67.

⁷¹ Решение от 5 май 1981, Комисията с. Обединеното кралство, ECLI:EU:C:1981:93.

⁷² Решение от 13 юли 2000, Idéal tourisme, C-36/99, ECLI:EU:C:2000:405, т. 35 и 36.

⁷³ Решение по дело ERT, C-260/89, цит.;

⁷⁴ Решение от 5 юли 2004, Gerekens и Procola, C-459/02, ECLI:EU:C:2004:454, т. 21–24.

⁷⁵ Решение от 19 юни 1980, Testa, 41/79, 121/79 и 796/79, ECLI:EU:C:1980:163, т. 21.

⁷⁶ Решение по делото ERT, цит., т. 43. Решение от 11 юли 2002, Carpenter, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434, т. 40.

⁷⁷ Решение от 26 юни 1997, Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags-und vertriebs, C-368/95, ECLI:EU:C:1997:325, т. 24; Решение от 25 март 2004, Karner, C-71/02, ECLI:EU:C:2004:181, т. 48–52.

от и стъпили на правните достижения на водещите национални правни системи в Европа⁷⁸.

6. Сравнителният преглед на случаите, в които Съдът на ЕС се позовава на общите принципи на правото позволява да се заключи, че макар първоначално интеграционната юрисдикция да извежда тази категория – източник на правото на ЕС като средство за запълване на хипотези на нормативна празнота, а впоследствие да я използва и като ориентир в тълкуването на различни норми на първичното или производното право в отнесените до нея спорове, прогресивно във времето общите принципи на правото се утвърждават като същностен елемент на правната система на европейската интеграция, който по особен начин изразява решаващата роля, която Съдът има в нея. Именно чрез категорията на общите принципи на правото Съдът на ЕС допълва корпуса норми на първичното право на ЕС с такива неписани основни положения, които се оказват решаващи за развитието на интеграционния процес, за отдалечаването на правото на ЕС от класическото международно право и за консолидирането на европейската интеграция като нова форма на организация на публичната власт. Достатъчно красноречиво в тази посока говорят такива линии на юриспруденция като защитата на основните права, принципа на правна сигурност, принципа на пропорционалност или принципа на равно третиране. Показателен е и фактът, че в редица хипотези изведената и утвърдена от Съда на ЕС практика по отношение на определен общ принцип намира впоследствие израз в текста на Учредителните договори чрез последващите им изменения⁷⁹.

III. Практика на Съда на ЕС относно по-значими общи принципи на правото

1. В практика на Съда на ЕС са признати широк кръг от общи принципи на правото. Сред признатите в практиката на висшата интеграционна юрисдикция общи принципи особена значимост разкриват принципите на правна сигурност, на защита на оправданите правни очаквания, на равенството, на пропорционалност, на законност. Като общи принципи на правото преди влизане в сила на Договора от Лисабон са защитени също основните права, както и е установено изискване за ефективна съдебна защита на правата, които частноправните субекти черпят от правото на европейската интеграция.

⁷⁸ **Tridimas**, Takis. The general principles of EU law and the Europeanisation of national laws. – *Review of European Administrative Law (REALaw)*, 2020, Vol. 13, Number 2, p. 5 et seq.

⁷⁹ Такава е хипотезата както със защитата на основните права, така и с принципа на върховенство на правото, а оттам – обхватът на осъществявания от Съда на ЕС съдебен контрол.

2. Що се отнася до принципа на правна сигурност, по силата на този принцип правните норми следва да бъдат ясни и точни, за да могат частноправните субекти да формират еднозначна представа за техните права и задължения и да съобразят поведението си с тях⁸⁰. Принципът на правна сигурност цели да гарантира на частноправните субекти възможността да формират представа за правната уредба, на която са подчинени и да планират своето поведение така, че да има необходимата предвидимост относно последиците, които настъпват за тях от техните действия⁸¹. Той предполага също правните норми да не съдържат противоречиви предписания⁸².

Проявление на принципа на правна сигурност е също ограничаването на ретроактивно действие на правните норми⁸³. Такова действие може да се прояви както в случаите, когато дадено правно предписание поражда действие от момент, предшестваш приемането му, така и когато едно ново правно предписание се прилага към обстоятелства, настъпили във времето преди влизането му в сила. Иначе казано, определящо за наличието на обратно действие е прилагането на нови правни разрешения към вече възникнали ситуации. Практиката на Съда на ЕС разграничава две основни форми на ретроактивно действие на новата правна уредба. При същинското ретроактивно действие, едно ново правило се прилага към обстоятелства вече осъществени във времето преди приемането му. Според практиката на Съда на ЕС принципът на правна сигурност като общо правило не допуска такова действие на правните норми⁸⁴. При несъщинското ретроактивно действие едно ново правило се прилага към събития, настъпили назад във времето, които обаче не са завършени към момента на приемане на новото правило. Въпреки че допуска подобни разрешения, правото на ЕС изисква те да бъдат съобразени с оправданите правни очаквания на частноправните субекти. Това изискване съответно поставя въпроса за приложимостта на друг основен принцип на правото на ЕС – принципът на защита на оправданите правни очаквания.

Съдът на ЕС посочва още, че правилата, произтичащи от принципа на правната сигурност се налагат с особена строгост, когато правната уредба може

⁸⁰ Вж. Решение от 9 юли 1981, *Gondrand et Garancini*, дело 169/80, ECLI:EU:C:1981:171, т. 17; Решение от 21 септември 1983, *Deutsche Milchkontor*, 205/82 до 215/82; ECLI:EU:C:1983:233; Решение от 15 септември 2005, *Ирландия/Комисията*, C-199/03, ECLI:EU:C:2005:548, с. 69; Решение от 29 октомври 2009, *SKF*, C-29/08, ECLI:EU:C:2009:665.

⁸¹ Вж. **Tridimas**, Takis. *The General Principles of EU Law*. 2nd edition. Op.cit., p. 242.

⁸² Вж. Решение от 22 януари 1997, *Opel Austria/Съвета*, T-115/94, ECLI:EU:T:1997:3.

⁸³ Вж. Решение от 3 май 2007, *Freistaat Sachsen/Commission*, T-357/02, ECLI:EU:T:2007:120, т. 98.

⁸⁴ Решение от 22 ноември 2001, *Нидерландия с. Съвета*, C-110/97, ECLI:EU:C:2001:620, т. 151.

да породи финансови последици⁸⁵. Особеното значение на правната сигурност за икономическия живот, търговските отношения и гражданскоправните и търговскоправните сделки е подчертано също в работите на Европейската комисия за демокрация чрез право, както и в изследвания на доктрината⁸⁶.

3. Друг признат от висшата интеграционна юрисдикция общ принцип с особено значение в правния ред на ЕС е принципът на законността⁸⁷. В сравнителен план този принцип предполага установяването и зачитането на ясна йерархия на нормативните източници, ясни правила на нормотворчество, ясни правила, обуславящи законността на упражняване на дискреционни правомощия на органите на публична власт и ограничаване настъпването на неблагоприятни последици в правната сфера на частноправните субекти от норми, които не са били в действие към момента на осъществяване на елементите от фактическа страна, които обуславят настъпването на съответните последици⁸⁸.

Въпреки че практиката на Съда относно принципа на законност не е консолидирана в завършена обща формула, може да се приеме, че той предполага актовете и действията на всички институции, органи и агенции на ЕС, както и на органите на публична власт в държавите членки, когато прилагат правото на Съюза или действат в неговото приложно поле, да бъдат в съответствие с предписаното в източниците и нормите на правото на ЕС⁸⁹. Това в частност означава, че всеки акт на ЕС следва да има ясно правно основание⁹⁰, а при упражняване на правомощията им различните звена на институционалната система и органите на държавите членки следва да действат в границите на предоставената им власт и съобразно предвидените процедури⁹¹. Зачитането на законността е свързано също с йерархията на нормите в правото на ЕС,

⁸⁵ Решение от 16 март 2006, *Emsland-Stärke*, C-94/05, ECLI:EU:C:2006:185, т. 43.; Решение от 26 октомври 2006, *Koninklijke Coöperatie Cosun*, C-248/04, ECLI:EU:C:2006:666, т. 79.

⁸⁶ Вж. *Commission européenne pour la démocratie par le droit, Rapport sur la prééminence du droit*, adopté par la Commission lors de sa 86^e session plénière, Etude n°512/2009, CDL-AD(2011)003rev.or.fr.; **Mccorquodale**, Robert. *Business, Rule of Law and Human Rights*. – In: Robert **Mccorquodale** (*dir.*), *The Rule of Law in International and Comparative Context*, British Institute of International and Comparative Law, London, 2010, p. 31 et seq.

⁸⁷ Решение от 29 април 2004, Комисията с. *CAS Succhi di Frutta*, C-496/99 P, ECLI:EU:C:2004:236, т. 63.

⁸⁸ Вж. *European Commission for Democracy through Law, Rule of Law Checklist*, adopted at the 106th Plenary Session, 11–12 of March 2016, Study No 711/2013, CDL-AD(2016)007, Or. Eng.

⁸⁹ **Hofmann**, Herwig C.H. *General Principles of EU Law and EU administrative law*. – In: **Barnard**, Catherine, **Steve Peers** (*eds.*). *European Union Law*. 3rd edition. Oxford: OUP, 2014, p. 223.

⁹⁰ Решение от 25 септември 1984, *Könecke*, 117/83, ECLI:EU:C:1984:288, т. 11.

⁹¹ Решение от 17 януари 2019, *Dzivev*, C-310/16, ECLI:EU:C:2019:30, т. 34–35.

като при приемане на актове в рамките на правомощията им, институциите са обвързани да не нарушават горестоящите източници и норми на правото на Съюза⁹². Принципът на законност изключва също възможността субектите, подчинени на правото на ЕС, да черпят права от противоположни актове и действия⁹³.

Според Европейската комисия, която разглежда принципа на законност като едно от измеренията на върховенството на правото, принципът на законност изисква още прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес⁹⁴.

4. Защита на оправданите правни очаквания е друг общ принцип на правото, определящ за правния ред на ЕС⁹⁵. По силата на принципа на защита на оправданите правни очаквания частноправните субекти и в по-широк план, субектите, спрямо които се прилага интеграционното право, могат да формират оправдани предположения за правните разрешения, на които са подчинени и на които следва да основават поведението си от актовете или от други форми на произнасяне на институциите на Съюза или на техни представители. Така формираните представи за правото, на което се подчинени, субектите на интеграционното право съответно могат да противопоставят на публичната власт в рамките на отношенията, които имат с нея, за да оспорят действителността на последващи правнообвързващи актове⁹⁶ или за да претендират обезщетяване на вреди, произтекли от нарушените оправдани очаквания⁹⁷. Макар и по-рядко принципът на защита на оправданите правни очаквания може да служи и като ориентир в тълкуването на актове на ЕС⁹⁸.

Позоваването на принципа на защита на оправданите правни очаквания в практиката на Съда на ЕС често е свързано с принципа на правна сигурност⁹⁹. Поради това редица автори не поставят ясна граница между принципа

⁹² Решение от 10 март 1971, Deutsche Tradax GmbH, ECLI:EU:C:1971:24, т. 10.

⁹³ Решение от 10 ноември 2011, The Rank Group, C-259/10 и C-260/10, ECLI:EU:C:2011:719, т. 62.

⁹⁴ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и съвета „Нова уредба на ЕС за укрепване принципите на правовата държава“, COM(2014)0158 final, стр. 4.

⁹⁵ Вж. Решение 28 април 1988, Mulder, 120/86, ECLI:EU:C:1988:213, т. 26–27; Решение от 11 юли 2002, Marks & Spencer, дело C-62/00, ECLI:EU:C:2002:435, т. 44–47; Решение от 19 септември 2000, Ampafrance и Sanofi, C-177/99 и C-181/99, ECLI:EU:C:2000:470, т. 67. Вж. Tesaurio, Giuseppe. *Diritto dell'Unione Europea*, VI ed., Padova: CEDAM, 2010, р. 111.

⁹⁶ Решение от 1 октомври 1987, Обединено кралство с. Комисията, ECLI:EU:C:1987:416; Решение от 3 май 1978, Töpfer 112/77, ECLI:EU:C:1978:94; Решение по дело Mulder, 120/86, цит.;

⁹⁷ Решение от 14 май 1975, CNTA, 74/74, ECLI:EU:C:1975:59.

⁹⁸ Решение от 19 май 1993, Twijnstra, C-81/91, ECLI:EU:C:1993:196, т. 23–26.

⁹⁹ Решение от 23 октомври 1986, Schwiering, 142/85, ECLI:EU:C:1986:405, т. 16; Решение от 21 април 1988, Pardini, 338/85, ECLI:EU:C:1988:194.

на правна сигурност и защитата на оправданите правни очаквания. Въпреки че често са предмет на свързана преценка, принципите на правна сигурност и защита на оправданите правни очаквания обаче са самостоятелни основни положения на интеграционния правен ред, обуславящи законността на актовете на институциите и съответствието на актовете и действията на държавите членки с правото на ЕС.

Принципът на защита на оправданите правни очаквания има специфичен предмет, който го разграничава от принципа на правната сигурност. По сполучливата формула на генералния адвокат Космас, докато принципът на правната сигурност изисква яснота и прецизност на правните норми и актовете, които в определен момент съставляват правната уредба на ЕС в дадена материя, принципът на оправданите правни очаквания налага законодателят и другите органи на Съюза или националните органи, когато те действат въз основа на разпоредбите на интеграционното право, „[...]да упражняват правомощията си в хода на тяхната дейност по такъв начин, че това да не засяга по непредвидим за информирано частно лице начин правните положения и отношения, създадени по силата на обществените разпоредби“¹⁰⁰. Следователно защитата на оправданите правни очаквания цели да предпази частноправните субекти от неблагоприятни за тях актове на институциите на ЕС и органите на държавите членки, които биха влезли в разрез с по-рано създадени основателни предположения за частните лица на каква правна уредба ще бъдат подчинени. От друга страна принципът на правна сигурност защитава правата на частноправните субекти от приемането и прилагането спрямо тях на правна уредба в даден момент от времето, докато защитата на оправданите правни очаквания обхваща по-продължителен период от време, който започва от даден по-ранен момент и се простира до момента на позоваване на принципа с оглед защита спрямо актове, които нарушават оправданите правни очаквания¹⁰¹.

Релевирането на принципа на защита на оправданите правни очаквания предполага да са предварително формирани разумни очаквания, произтичащи от правни актове или официални действия на институциите на ЕС или органите на държавите членки¹⁰². Оправдани очаквания могат да бъдат формирани от действия на органите или администрацията, доколкото те съдържат ясни и точни уверения за правната уредба, на която са подчинени частните лица¹⁰³. Не могат обаче да бъдат формирани оправдани правни очаквания, които са в

¹⁰⁰ Заключение на генералния адвокат Cosmas, представено на 8 юни 1995 г., по дело, Duff e.a. C-63/93, ECLI:EU:C:1996:51, т. 25.

¹⁰¹ Вж. в този смисъл **Tridimas**, Takis. The General Principles of EU Law. 2nd edition. Op.cit., p. 252.

¹⁰² Решение от 26 юни 1990, Sofrimport, 152/88, ECLI:EU:C:1990:259, т. 26.

¹⁰³ Решение от 27 март 1990, Chomel, T-123/89, ECLI:EU:T:1990:24, т. 25–26.

разрез с действащата правна уредба¹⁰⁴. Това е така, тъй като принципът за защита на оправданите правни очаквания има за цел да защити частноправните субекти от непредвидени промени в правната уредба, на която са основали поведението си, а не да им предостави права, които не са предвидени от законодателството на Съюза¹⁰⁵.

За да се разглеждат като оправдани очакванията, чиято защита се търси, те следва да съответстват на представата, която един предпазлив и съобразителен частноправен субект може да има относно състоянието на правната уредба и възможните промени в нея¹⁰⁶. Освен това Съдът е изяснил, че не могат да се формират оправдани правни очаквания за запазване на съществуващо положение, което институциите на ЕС или националните органи имат правото да променят в рамките на своите правомощия на свободна преценка¹⁰⁷. Следователно защитата на оправданите правни очаквания няма абсолютен характер и прилагането на този принцип не може да бъде разгърнато дотам, да предотврати приемането на нова правна уредба и преуреждането на вече регулирани отношения¹⁰⁸.

5. Принципът на пропорционалност също е сред признатите от Съда на ЕС общи принципи на правото, преди да бъде изрично закрепен в Учредителните договори като елемент на регулиране на предоставената на ЕС компетентност и като условие за ограничаване на защитените в правния ред на ЕС основни права¹⁰⁹. Възприемането на принципа на пропорционалност в правния ред на европейската интеграция е до голяма степен повлияно от немската правна уредба, в която този принцип е гарантиран на конституционно ниво като проекция на идеята, че публичната власт може да налага валидно задължения на гражданите и частноправните субекти, доколкото те са необходими за постигане на цели от обществен интерес¹¹⁰.

Принципът на пропорционалност служи като краен ограничител на дискреционната преценка на органите на публична власт, както на равнището на

¹⁰⁴ Решение от 12 декември 1985, Sideradria, 67/84, ECLI:EU:C:1985:506, т. 18.

¹⁰⁵ Вж. в този смисъл **Papadopoulo**, Rébecca-Emmanuela. *Principes généraux du droit et droit communautaire. Origines et concrétisation*. Sakkoulas, Athènes, Bruylant, Bruxelles, 1996, p. 234.

¹⁰⁶ Решение от 22 септември 2022, Admiral Gaming Network, C-475/20 до C-482/20, ECLI:EU:C:2022:714, т. 62.

¹⁰⁷ Решение от 7 май 1992, Pesqueras De Bermeo и Naviera Laida, C-258/90 и C-259/90, ECLI:EU:C:1992:199, т. 34; Решение от 15 април 2021 г., Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) и др., C-798/18 и C-799/18, EU:C:2021:280, т. 42.

¹⁰⁸ Решение от 16 май 1979, Tomadini, 84/78, ECLI:EU:C:1979:129, т. 21.

¹⁰⁹ Вж **Tridimas**, Takis. *The General Principles of EU Law*. 2nd edition. Op.cit., p. 136.; Решение от 11 юли 1989, Schröder, 265/87, ECLI:EU:C:1989:303, т. 21.

¹¹⁰ **Harbo**, Tor-Inge. *The Function of the Proportionality Principle in EU Law*. – In: *European Law Journal*, Vol. 16, No 2, 2010, p. 185 et seq.

Съюза, така и на равнището на държавите членки, когато прилагат правото на ЕС или действат в неговото приложно поле¹¹¹. Той цели да гарантира постигането на един справедлив баланс между различните права и интереси, с които е свързано функционирането на европейската интеграционна система, като по този начин играе ролята на „регулатор на демократичното равновесие“ в правния ред на ЕС¹¹².

Извеждането и утвърждаването на пропорционалността като общ принцип на правото е свързано преди всичко с налагането на ограничения на основните свободи на движение в рамките на вътрешния пазар на ЕС¹¹³. Впоследствие зачитането на принципа на пропорционалност се налага и като условие за преценка валидността на санкции, налагани за нарушаване на правото на ЕС, както и изобщо като условие за действителност на актовете на институциите на европейската интеграционна система¹¹⁴.

Според практиката на Съда на ЕС по силата на принципа на пропорционалност актовете на институциите и на държавите членки следва да бъдат съобразени с целта, към която са насочени и да не надхвърлят необходимото за нейното постигане. Прилагането на принципа на пропорционалност предполага преценка на три условия: (1) подходяща ли е мярката за постигане на целения резултат; (2) необходимо ли е постигането на поставената цел; (3) обременява ли мярката прекомерно частноправните субекти спрямо преследваната цел¹¹⁵.

По смисъла на практиката на Съда на ЕС принципът на пропорционалност е определящ също за преценката на законността на предвидени в правото на Съюза или в правото на държавите членки ограничения на гарантирани ос-

¹¹¹ Вж. **Jacqué**, Jean-Paul, цит, р. 565; относно обвързаността на държавите членки с принципа на пропорционалност вж. Решение от 27 октомври 1993, Enderby, C-127/92, ECLI:EU:C:1993:859.

¹¹² **Martens**, Paul. L'irrésistible ascension du principe de proportionnalité. – In: *Mélanges Velu*. Bruxelles: Buylant, 1992, p. 49 et seq.

¹¹³ **Papadopoulo**, Rébecca-Emmanuela. Principes généraux du droit et droit communautaire. Origines et concrétisation. Op.cit., Principes généraux du droit et droit communautaire. Origines et concrétisation. Op.cit., c. 245 et seq.; **Sybe A. de Vries**. Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms According to the European Court of Justice. – In: *Utrecht Law Review*, Volume 9, Issue 1, p. 172 et seq.

¹¹⁴ Ibid., p. 258–259.

¹¹⁵ Вж. **Craig**, Paul, Graianne De Burca. EU Law, Text, Cases and Materials, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 372; Вж. също Заключение на генералния адвокат Van Gerven от 11 юни 1991 г. по дело Grogan, C-159/90, ECLI:EU:C:1991:249, т. 27.

новни права¹¹⁶. Впоследствие това положение е възпроизведено и в Хартата на основните права¹¹⁷.

Прегледът на юриспруденцията относно принципа на пропорционалност изисква все пак да се отчете, че в спорове, свързани с регулиране на икономически отношения или в случаи, когато на институциите на ЕС е предоставена широка свобода на преценка, Съдът много рядко е констатирал нарушаване на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност¹¹⁸. Сравнително по-често нарушаване на пропорционалността е било установено в дела, при които до висшата интеграционна юрисдикция са отнесени спорове по налагане на санкции, свързани с прилагане на правото на Съюза¹¹⁹. Тази тенденция вероятно има своето обяснение в това, че Съдът на ЕС избягва да замества европейските или националните органи в същинската регулативна преценка, като санкционира само крайните отклонения от изискванията за справедлив баланс между различните права и интереси на субектите, подчинени на регулативната намеса на европейско или национално равнище. От друга страна изискването за съразмерност между извършените нарушения и налаганите за тях санкции е присъщо основно положение на правните системи на всички държави членки, поради което намесата на Съда, за да гарантира проявлението на пропорционалността в подобни хипотези не представлява особена изненада.

6. Измежду признатите в интеграционния правен ред общи принципи на правото е и **принципът на равенство**. Още първоначалната редакция на Учредителните договори забранява различното третиране на лицата в различните държави членки при упражняването на основните свободи на движение, освен когато интеграционното право изрично го позволява. Член 7 ДЕИО установява обща забрана за дискриминация на основата на гражданство, а правната рамка за свободите на движение, както и уредбата на някои от предвидените общи политики, включват специфични разпоредби, които имат за цел да осигурят и равно третиране на производствените фактори в контекста на сливането на вече съществуващи национални пазари. От друга страна, член 119 ДЕИО изисква да се гарантира равно заплащане на мъжете и жените и

¹¹⁶ Вж. Решение Internationale Handelsgesellschaft, цит., т. 12; Решение от 29 април 1982, Merkur Fleisch-Import, 147/81, EU:C:1982:131, т. 12; Решение от 17 май 1984, Denkvit Nederland, 15/83, EU:C:1984:183, т. 25; Решение от 11 юли 1989, Schröder HS Kraftfutter, 265/87, EU:C:1989:303, т. 2; Решение от 8 юли 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, т. 45; Решение от 23 октомври 2012, Nelson et al., C-581/10 и C-629/10, EU:C:2012:657, т. 71; Решение от 22 януари 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, т. 50.

¹¹⁷ Вж. също чл. 52, пар. 1 от Хартата.

¹¹⁸ **Papadopoulo**, Rébecca-Emmanuela. Principes généraux du droit et droit communautaire. Origines et concrétisation. Op.cit., p. 254.

¹¹⁹ Ibid, p. 258.

не позволява по-ниското заплащане на жените в някои държави членки да се използва като сравнително предимство спрямо условията на икономическа дейност в други държави от общия пазар.

Съдът на ЕС определя равенството пред закона като основен принцип на правото още през 1970-те години. При липсата на изрична уредба на общ принцип на равенството в правния ред на Общността, интеграционната юрисдикция приема, че предвидената забрана за дискриминиране на частните субекти при упражняване на основните свободи на движение на основата на гражданство и изискването за равно третиране на мъжете и жените в заплащането са израз на по-общия принцип на равенство, който се явява основен принцип на правото на Европейските общности¹²⁰. В правния ред на европейската интеграция този принцип „[...]изисква сравнимите ситуации да не бъдат третирани по различен начин, освен, когато различното третиране не е обективно оправдавано“¹²¹. Малко по-късно Съдът на ЕС допълва даденото определение, като обобщава, че принципът на равенство изисква „[...]сравнимите ситуации да не бъдат третирани по различен начин и различните ситуации да не бъдат третирани еднакво, освен, ако това не е обективно оправдано“¹²².

Принципът на равенство има особено значение за действителното зачитане на върховенството на правото на равнището на Съюза и в държавите членки. Това положение се поддържа в прочита, който Европейската комисия дава на принципа на правовата държава в правния ред на ЕС¹²³. От друга страна, равенството пред закона се разглежда като проявление на принципа на върховенството на правото и в Доклада на Европейската комисия за демокрация чрез право относно върховенството на правото, приет на 86-та сесия на комисията¹²⁴. Същата теза се поддържа и от различни източници на доктрината¹²⁵. За да се оцени особената важност на равенството пред закона като проявление на общия принцип на правовата държава, уреден в чл. 2 ДЕС, следва също да се отчете, че в правото на ЕС равенството на частните субекти пред закона е не просто едно от защитените основни права. То се явява същностен опре-

¹²⁰ Решение от 19 октомври 1977, Ruckdeschel e.a., съед. дела 117/76 и 16/77, ECLI:EU:C:1977:160, т. 7.

¹²¹ Ibid.

¹²² Решение от 13 декември 1984, Sermide, дело 106/83, ECLI:EU:C:1984:394, т. 28.

¹²³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и съвета „Нова уредба на ЕС за укрепване принципите на правовата държава“, цит., с. 4.

¹²⁴ Etude n°512/2009, CDL-AD(2011)003rev.or.fr., цит.;

¹²⁵ Така например равенството пред закона се явява присъщ елемент на върховенството на правото и според един от основоположниците на тази концепция в британското право Албърт Вен Дайси, вж. **Principe**, Michael L. Albert Venn Dicey and the Principles of the Rule of Law: Is Justice Blind? A Comparative Analysis of the United States and Great Britain. – In: *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, p. 357 (2000).

делящ елемент на интеграционния правен ред, който цели да гарантира, че предписаните в правната уредба на европейската интеграция права на частните лица, ще се упражняват ефективно от тях в рамките на целия вътрешен пазар и свързаната с него общност от европейски държави. Равното третиране и забраната за дискриминация са едно от определящите юридически положения, които позволяват отделните национални пазари и правни системи да се свържат в единен икономически и правен ансамбъл¹²⁶.

След влизане в сила на Хартата на основните права Съдът на ЕС потвърждава: „[...] според постоянната съдебна практика равенството пред закона, закрепено в член 20 от Хартата на основните права на Европейския съюз, е общ принцип на правото на Съюза, който изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако разграничаването им не е обективно обосновано“¹²⁷.

7. При липсата на изрична уредба на **защитата на основните права** в началната редакция на Учредителните договори, Съдът на ЕС намира оригинално решение тези права да бъдат защитени като общи принципи на правото, в рамките на предвидените пред него производства. В решението си по делото *Stauder* Съдът за първи път признава значението на зачитането правата на човека в интеграционния правен ред, като приема, че е компетентен да следи за спазването на тези права като общи принципи на правото на европейската интеграция¹²⁸.

Впоследствие висшата интеграционна юрисдикция определя, че, за да прецени кои основни права са защитени като общи принципи на правото в правния ред на ЕС ще се ръководи от общите конституционни традиции на държавите членки¹²⁹, от международните договори в материята на защита правата на човека, в разработването на които държавите членки са участвали или са страна по тях¹³⁰, и в частност, от ЕКПЧ¹³¹.

¹²⁶ Вж. в този смисъл **Hernu**, Rémy. Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, Paris, LGDJ, 2003; **Barbou-Des-Places**, Ségolène. Signification et fonction du principe de non-discrimination en droit communautaire. – In: Potvin-Soulis, Laurence. (dir.). Le principe de non-discrimination face aux inégalités de traitement entre les personnes dans l'Union européenne. Bruxelles: Bruylant, 2006, p. 65; **Meenan**, Helen. Equality Law in Enlarged European Union. Cambridge University Press, 2007, p. 26.

¹²⁷ Решение от 10 ноември 2016, *Private Equity Insurance Group*, дело C-156/15, ECLI:EU:C:2016:851, т. 49.

¹²⁸ Решение от 12 ноември 1969, *Stauder*, 29/69, ECLI:EU:C:1969:57.

¹²⁹ Решение по дело 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, цит., т. 4.

¹³⁰ Решение 4/73, *Nold*, цит., т. 13.

¹³¹ Решение от 13 декември 1979, *Hauer*, 44/79, ECLI:EU:C:1979:290, т. 17.

Съдът на ЕС прави своеобразно обобщение на развитата практика по защита на основните права чрез общите принципи на правото в решението си по делото ERT¹³². В него Съдът посочва: „[...]според постоянната съдебна практика, правата на човека са неразделна част от общите принципи на правото, спазването на които се осигурява от Съда. За тази цел Съдът взема предвид конституционните традиции на държавите членки, също както и насоките, които дават международноправните актове по защитата на човешките права, по които държавите членки са страни, или в чието изработване са участвали [...] В тази връзка ЕКПЧ има особено значение[...]“¹³³.

В същото решение ясно се очертава и спецификата на механизма за защита на основните права в правото на европейската интеграция, както и неговата особена връзка с ЕКПЧ: „[...] Съдът няма компетентността да преценява съответствието с ЕКПЧ на националното законодателство, което не влиза в полето на общностното право. За сметка на това, винаги, когато дадена правна уредба влиза в приложното поле на общностното право, Съдът, сезиран с преюдициален въпрос, трябва да предостави всички тълкувателни елементи, необходими, за да прецени националният съд, съответствието на тази уредба с основните права на личността, спазването на които се осигурява от [Съда], така, както те следват в частност от ЕКПЧ“¹³⁴.

Чрез така развитата формула на защита на основните права като общи принципи на правото, въз основа на общите конституционни традиции на държавите членки и на международноправните актове, по които те са страна, сред които особено значение има ЕКПЧ, постепенно в интеграционния правен ред са утвърдени един широк кръг от основни права, които впоследствие са кодифицирани в Хартата на основните права на Европейския съюз и утвърдени като норми на първичното право с влизане в сила на Договора от Лисабон¹³⁵. Същевременно предвид на предписаното в чл. 6, пар. 3 ДЕС общите принципи на правото остават годин източник за защита на основни права, под формата на който могат да бъдат релевирани и признавани права, които не са предмет на изрична уредба в Хартата¹³⁶. Общите принципи на правото биха могли също да послужат, за да се гарантира ефективна защита на някои права, които са по-тясно формулирани в Хартата или които са закрепени като

¹³² Решение по дело C-260/89, ERT, цит.

¹³³ Ibid., т. 41.

¹³⁴ Ibid., т. 42.

¹³⁵ Вж. **Bifulco**, Raffaele, Marta **Cartabia**, Alfonso **Celotto**. L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Bologna: Il Mulino, 2001, p. 12 et seq.; **Spaventa**, Eleanor. Fundamental rights in the European Union. – In: **Barnard**, Catherine, Steve **Peers** (eds.). European Union Law. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press, 2020, pp. 243 et seq.

¹³⁶ **Picod**, Fabrice. Chartes des droits fondamentaux et principes généraux du droit. – *RDLF*, 2015, chron. № 2, p. 3.

права принципи¹³⁷. Същевременно следва да се подчертае, че макар нито в чл. 6 ДЕС, нито в Хартата да е установена нарочна йерархия между уредбата в Хартата и общите принципи на правото, след влизане в сила на Договора от Лисабон в практиката на Съда ясно се наблюдава приоритетно значение на Хартата като източник в материята на защитата на основните права¹³⁸.

8. Извеждането и утвърждаването на общия принцип на ефективна съдебна защита в правото на ЕС е тясно свързано с особеностите на интеграционния правен ред и мястото, което е отредено в него на частноправните субекти. Доколкото правото на европейската интеграция е предназначено да се прилага на равна основа както към държавите членки на ЕС, така и към частноправните субекти, попадащи под тяхна юрисдикция, закономерно в правния ред на Съюза трябва да съществуват средства за ефективна защита на правата, които частните лица имат по силата на интеграционното право.

Ако още в началната редакция на Учредителните договори са предвидени различни средства за защита на правата на частноправните субекти, в случаите, когато те биха били засегнати от актове и действия на институциите на европейската интеграция, в първичното право първоначално не фигурират изрични разпоредби относно защитата правата на частноправните субекти при прилагане на правото на ЕС в държавите членки. Тази празнота бива запълнена от Съда на ЕС чрез разгърнатата от него практика относно задълженията, които произтичат от принципите на прилагане на правото на ЕС в държавите членки, а от друга страна, чрез утвърждаване на изискването за гарантиране на ефективна защита при прилагане на правото на ЕС в държавите членки като общ принцип на правото. Следва също да се подчертае, че, ако в един първи план осигуряването на ефективна защита на правата на частноправните субекти се проектира в решенията на Съда като гаранция за ефективното прилагане на интеграционното право, то в по-късната практика и след извеждане на принципа на върховенство на правото като основно положение, на което почива интеграционният правен ред, гарантирането на ефективна защита на правата на частните лица се утвърждава като самостоятелно задължение, произтичащо от необходимостта да се зачетат императивите на върховенството на правото.

Съдът на ЕС извежда принципа на ефективна съдебна защита като общ принцип на правото на ЕС в решението по делото *Johnston*¹³⁹. Изправен пред

¹³⁷ Ibid; **Nivard**, Carole. Les conditions d'application de la Charte des droits fondamentaux. – In: **Biad**, Abdelwahab, Valerie **Parisot** (dir.). La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Bilan d'application. Bruxelles: Arthemis, Nemesis, 2018, p. 32–33.

¹³⁸ **Picod**, Fabrice. Chartes des droits fondamentaux et principes généraux du droit. Op.cit., p. 4–6.

¹³⁹ Решение от 15 май 1986, *Johnston*, 222/84, ECLI:EU:C:1986:206.

необходимостта да изясни обхвата на задълженията на държавите членки да гарантират ефективна защита на правата, които частноправните субекти черпят от правото на Съюза и в частност, да определи, дали е допустимо да бъде изключен по съображения за защита на обществената сигурност или обществения ред съдебен контрол над случаи на прилагане на директивата за равенство на жените и мъжете при достъпа до заетост, Съдът определя, че гарантирането на ефективен съдебен контрол над прилагането на актовете на правото на ЕС „[...] е израз на общ правен принцип, който е в основата на общите конституционни традиции на държавите членки. Този принцип е постановен и с членове 6 и 13 на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи“¹⁴⁰. Според висшата интеграционна юрисдикция с оглед на общия принцип на ефективна съдебна защита всяко лице има право на ефективно средство за защита пред компетентна юрисдикция срещу действия, които според него нарушават правата, които му предоставя правото на европейската интеграция, като държавите членки са обвързани да гарантират ефективен съдебен контрол за спазването на приложимите разпоредби на интеграционното право и на националното законодателство, предназначено да осигури прилагането на общата европейска уредба¹⁴¹.

В по-късната практика на Съда на ЕС приложението на общия принцип на ефективна съдебна защита е разгърнато и по отношение на спорове, отнесени до Съда, като по този начин осъществяваният съдебен контрол над прилагането на правото на европейската интеграция спрямо частноправните субекти е подчинен на общ минимален стандарт, независимо дали протича на европейско или национално равнище. В решението си по делото *Gestoras Pro Amnistia* висшата интеграционна юрисдикция определя отвъд непосредствените формулировки на действащата тогава редакция на ДЕС, че може да се произнася в преюдициално производство относно мерки, приети в материята на Общата външна политика и политика за сигурност, в случаите, когато такива актове са предназначени да породят правни последици за частноправни субекти, дори първичното право да не предвижда изрично това¹⁴². В решението си по делото *Kadi* Съдът на ЕС съответно стъпва именно на изискванията, произтичащи от общия принцип на ефективна съдебна защита, за да определи, още преди това да е изрично закрепено в текста на Учредителните договори, че актовете, с които се налагат ограничителни мерки на частноправни субекти по съображения за външна политика и сигурност, следва да подлежат на съдебен кон-

¹⁴⁰ Ibid., т. 18.

¹⁴¹ Ibid., т. 19.; Решение от 15 октомври 1987, *Heylens*, 222/86, ECLI:EU:C:1987:442, т. 14; Решение от 3 декември 1992, *Borelli*, C-97/91, ECLI:EU:C:1992:491, т. 14.

¹⁴² Решение от 27 февруари 2007, *Gestoras Pro Amnistia e.a.*, C-354/04 P, ECLI:EU:C:2007:115, т. 49–54.

трол¹⁴³. Според висшата интеграционна юрисдикция, доколкото правният ред на ЕС се основава на върховенството на правото, нито актовете на държавите членки, нито актовете на институциите на ЕС са освободени от контрол за съответствие с Договорите на ЕС и конституционните принципи, на които те почитват, осъществяван в рамките на завършена система от способности за защита¹⁴⁴. Сред тези принципи е и принципът, че всички актове на интеграционното право трябва да спазват основните права, като и принципът на ефективна съдебна защита, „[...] който произтича от общите конституционни традиции на държавите-членки, закрепен е в членове 6 и 13 от ЕКПЧ и [...] е потвърден с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз [...]”¹⁴⁵.

С влизане в сила на Договора от Лисабон изискванията, свързани с гарантиране на ефективна съдебна защита на частноправните субекти във всички отношения, попадащи под действието на правото на ЕС, са утвърдени като основно право, предмет на уредба в чл. 47 от Хартата, а от друга страна, развитата от Съда практика относно общия принцип за ефективна съдебна защита намира изрично потвърждение в чл. 19, пар. 1, ал. 2 ДЕС. Наред с това в редица свои решения Съдът на ЕС затвърждава значението на ефективната съдебна защита като основно и определящо измерение на върховенството на правото. В решението си по делото *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* висшата интеграционна юрисдикция поставя акцент върху това, че доколкото ЕС се основава на върховенството на правото, частноправните субекти имат правото да оспорват по съдебен ред законосъобразността на всяко решение или на всеки друг национален акт, свързан с прилагането към тях на правото на Съюза¹⁴⁶. Според Съда гарантирането на ефективна съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на ЕС, е конкретно проявление на правовата държава, утвърдена като ценност в чл. 2 ДЕС¹⁴⁷. Предвид на чл. 4, пар. 3 ДЕС съответно държавите членки са длъжни да осигурят ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на ЕС, като предвидят система от способности за защита чрез подходящи съдебни производства, гарантиращи ефективен съдебен контрол. Наред с това Съдът подчертава, че сред необходимите условия, за да е налице ефективна съдебна защита, е гарантирането на независимостта на съдилищата¹⁴⁸.

¹⁴³ Решение от 3 септември 2008, *Kadi и Al Barakaat International Foundation*, C-402/05 P и C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461.

¹⁴⁴ *Ibid.*, т. 281–285.

¹⁴⁵ *Ibid.*, т. 283 и 335–353.

¹⁴⁶ Решение от 27 февруари 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, т. 31.

¹⁴⁷ *Ibid.*, т. 32.

Ibid., т. 34.

¹⁴⁸ *Ibid.*, т. 37–44.

В последващата си практика Съдът на ЕС определя също, че доколкото независимостта на съдилищата е от решаващо значение, за да се гарантира справедлив процес, а оттам, да се осигури ефективна съдебна защита в полето на действие на правото на ЕС, то при съществуване на реален риск от нарушаване на чл. 47 от Хартата, ако бъдат признати и изпълнени, актове, постановени от съдебен орган, по отношение на който са нарушени изискванията за независимост в една държава членка, компетентните органи в други държави членки могат да ограничат действието на принципа на взаимно признаване, като не изпълнят съдебни актове, постановени в първата държава¹⁴⁹.

Присъщи както на международния правопорядък, така и на вътрешното право, общите принципи на правото придобиват особено значение в контекста на формирането и развитието на правната система на европейската интеграция, като по особен начин дават израз на нейната самостоятелност спрямо вътрешното и международното право и имат определящо значение за структурирането и консолидирането на интеграционния правен ред.

От общите принципи на правото произтичат конкретни правила, обвързващи институциите на ЕС, органите на държавите членки, а в някои случаи и частноправните субекти. Спазването им може да бъде предмет на осъществявания пред Съда на ЕС или пред националните съдилища контрол за законност, свързан с приемането и прилагането на актовете на правото на ЕС. Те могат да служат за ориентир в тълкуването на разпоредби на първичното или производното право, също както и да обосноват ангажирането на отговорността на Съюза или държавите членки за вреди, причинени на частноправни субекти.

Формирането и развитието на общите принципи на правото като част от правото на ЕС е динамичен процес, свързан както с еволюцията на самата интеграционна система, така и с различни предизвикателства пред прилагането на общата европейска уредба в държавите членки, а в някои случаи и с предизвикателства, произтичащи от международните отношения и обвързаността на Съюза и държавите членки с различни международноправни задължения.

Макар позитивноправната уредба на европейската интеграция да нараства значително през годините, а институционалната система на ЕС да разполага с различни нормотворчески механизми, някои от които позволяват по-бързо и ефективно изменение и допълване на интеграционното право, общите принципи на правото несъмнено остават източник от изключително значение за правото на ЕС, който и занапред ще играе определяща роля в еволюцията на европейската интеграция и нейната правна система.

¹⁴⁹ Решение от 25 юли 2018, Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, т. 48–59.

ЛИТЕРАТУРА

- Костов**, Станислав. Актове на Съда на Европейския съюз. Правни последици. София: Сиби, 2011.
- Попова**, Жасмин. Право на Европейския съюз. 3. осн. прераб. и доп. изд. София: Сиела, 2015.
- Семов**, Атанас. Система на източниците на правото на Европейския съюз. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2009.
- Стоилов**, Янаки. Правните принципи. Теория и приложение. София: Сиби, 2018.
- Стойнев**, Иван. Възможност за позоваване на международните споразумения на Европейския съюз при осъществяване на контрол за валидност по реда на чл. 263 ДФЕС. – В: Янаки **Стоилов**, Даниел **Вълчев** (*съст.*). Източниците на правото – съвременни национално- и международноправни перспективи. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2022.
- Ташев**, Росен. Обща теория на правото. Основни правни понятия. София: Сиби, 2007.
- Arnall**, Anthony. The European Union and its Court of Justice. Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Bifulco**, Raffaele, Marta **Cartabia**, Alfonso **Celotto**. L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il Mulino, Bologna, 2001.
- Craig**, Paul, Graianne de **Burca**, „EU Law, Text, Cases and Materials“, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Cuyvers**, Armin. General Principles of EU Law. – In: **Ugirashebuja**, Emmanuel, John Eudes **Ruhangisa**, Tom **Ottervanger**, Armin **Cuyvers** (*eds.*). East African Community Law. Institutional, Substantive and Comparative EU Aspects. Brill Nijhoff, Liden, Boston, 2017.
- De Vries**, Sybe A. Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms According to the European Court of Justice. – *Utrecht Law Review*, Volume 9, Issue 1.
- Harbo**, Tor-Inge. The Function of the Proportionality Principle in EU Law. – *European Law Journal*, Vol. 16, № 2, 2010.
- Hernu**, Rémy. „Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes“. Paris, LGDJ, 2003.
- Hofmann**, Herwig C.H. General Principles of EU Law and EU administrative law. – In: Catherine Barnard, Steve Peers (*eds.*). European Union Law. 3rd edition. OUP, Oxford, 2014.
- Jacqué**, Jean-Paul. Droit institutionnel de l'Union européenne. 8^e édition. Dalloz, Paris, 2015.
- Lenaerts**, Koen. Le droit comparé dans le travail du juge communautaire. – *Revue Trimestrielle du Droit européen*, 2001.
- Martens**, Paul. L'irrésistible ascension du principe de proportionnalité. – In : Mélanges Velu. Buylant, Bruxelles, 1992.
- McCorquodale**, Robert. Business, Rule of Law and Human Rights. – In: Robert **McCorquodale** (*dir.*). The Rule of Law in International and Comparative Context, British Institute of International and Comparative Law, London, 2010.
- Meenan**, Helen. „Equality Law in Enlarged European Union“. Cambridge University Press, 2007.

- Nivard**, Carole. Les conditions d'application de la Charte des droits fondamentaux. – In : Abdelwahab **Biad**, Valérie **Parisot** (*dir.*). La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Bilan d'application. Arthemis, Nemesis, Bruxelles, 2018.
- Papadopoulo**, Rébecca-Emmanuela. Principes généraux du droit et droit communautaire. Origines et concrétisation. Sakkoulas, Athènes, Bruylant, Bruxelles, 1996.
- Picod**, Fabrice. Chartes des droits fondamentaux et principes généraux du droit. – *RDLF*, 2015, chron. № 2.
- Picod**, Fabrice. Principes généraux du droit. – In: Ami **Barav**, Christian **Philip** (*dir.*). Dictionnaire juridique des Communautés européennes. PUF, Paris, 1993.
- Principe**, Michael L. „Albert Venn Dicey and the Principles of the Rule of Law: Is Justice Blind? A Comparative Analysis of the United States and Great Britain“. – *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, 357 (2000).
- Rideau**, Joël. Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes. 5^e édition. L.G.D.J., Paris, 2006.
- Rideau**, Joël. Ordre juridique de l'Union européenne. Sources non écrites. Jurisclasseur Europe, LexisNexis.
- Ritleng**, Dominique. Le juge communautaire de la légalité et le pouvoir discrétionnaire des institutions communautaires. – *AJDA*, 1999, Dalloz.
- Ségoène** Barbou-des-Places. « Signification et fonction du principe de non-discrimination en droit communautaire ». – In: Laurence **Potvin-Soulis** (*dir.*). « Le principe de non-discrimination face aux inégalités de traitement entre les personnes dans l'Union européenne ». Bruylant, Bruxelles, 2006.
- Spaventa**, Eleanor. Fundamental rights in the European Union. – In: **Barnard**, Catherine, Steve **Peers**, Steve (*eds.*). European Union Law. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press, 2020.
- Tridimas**, Takis. The General Principles of EU Law. 2nd edition. Oxford University Press, Oxford, 2007.
- Tridimas**, Takis. The general principles of EU law and the Europeanisation of national laws. – *Review of European Administrative Law (REALaw)*, 2020, Vol. 13, Number 2.
- Usher**, John Anthony. General Principles of EC Law. Longman, London, 1998.

ПРИНЦИПЪТ НА РАВЕНСТВОТО В ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ – КРАТЪК ОБЗОР

МАРТИН БЪБАРОВ*

Катедра „Международно право и международни отношения“

Резюме: Принципът на равенството намира всеобхватно проявление в правото на Европейския съюз. Настоящата студия си поставя за задача да маркира историческото развитие на идеята за равенството, да проследи появата и развитието на принципа на равенството в правото на ЕС чрез първичното право, актове на производното право, както и да анализира практическите проявления на този принцип съгласно практиката на Съда на Европейския съюз.

Ключови думи: принцип на равенството; недискриминация; равенството като недискриминация; равенство в резултата; равенство във възможностите; икономическо измерение на равенството; свободи на движение в ЕС.

THE PRINCIPLE OF EQUALITY IN THE EUROPEAN UNION LAW – SHORT OVERVIEW

MARTIN BABAROV**

Department of International Law and International Relations

Abstract: The principle of equality has a comprehensive manifestation in the law of the European Union. The current study has several tasks: to provide an overview of the historical

* Главен асистент по право на ЕС в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“

** Senior Assistant Professor in European Law, Faculty of Law, University of Sofia “St. Kliment Ohridski”. PhD