Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
E. SHARPSTON
представено на 23 април 2015 година [1]

Дело C-95/14

Unione nazionale industria conciaria (UNIC)
Unione Nazionale dei Consumatori di Prodotti in Pelle, Materie Concianti, Accessori e Componenti (UNI.CO.PEL)
срещу
FS Retail
Luna srl
Gatsby srl

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunale di Milano (Италия)

„Задължение за етикетиране с посочване на произхода на стоки — Национално законодателство, изискващо посочване на държавата на произход в етикета на продукти, произведени в чужбина, върху които са използвани италианските думи „cuoio“, „pelle“ или „pelliccia“ — Неспазване на задължението за прекъсване във връзка с национална мярка, нотифицирана съгласно Директива 98/34/ЕО — Непротивопоставимост на технически регламент в спор между частноправни субекти — Свободно движение на стоки — Член 34 ДФЕС — Мерки, имащи равностоен ефект — Тълкуване на Директива 94/11/ЕО“

1. Италианските органи въвеждат задължение за поставяне на етикет, в който се посочва държавата на произход на кожи, преминали обработка в чужбина (например дъбене [2]), когато върху произведените от такава кожа стоки, по-специално обувки, след това се използват италианските термини „cuoio“ (кожа), „pelle“ (лицева кожа) или „pelliccia“ (кожа с косъм) (или техни производни или синоними). Две организации завеждат дела пред Tribunale di Milano (градски съд, Милано) с искане на икономическите оператори в Италия да се забрани да продават обувки, които не отговарят на тези изисквания за етикетиране. В настоящото преюдициално запитване от Съда се иска да отговори дали такава правна уредба за етикетиране нарушава членове 34—36 ДФЕС относно свободното движение на стоки и/или Директива

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Процесът на обработка на кожи от животни с цел да се произведе кожа, която е по-трайна и по-малко податлива на разлагане от необработения материал.

94/11/ЕО[3] (наричана по-нататък „Директивата относно етикетирането на обувки“) и/или модернизирания митнически кодекс[4]. Друг важен въпрос, който обаче запитващата юрисдикция не поставя изрично, е дали разпоредбите на Директива 98/34/ЕО[5] вече не са направили непротивопоставима националната правна уредба за етикетиране.

Правото на ЕС

Договор за функционирането на Европейския съюз

2. В член 34 ДФЕС количествените ограничения върху вноса и всички мерки, имащи равностоен ефект, се забраняват между държавите членки. В член 35 се предвижда подобна разпоредба по отношение на износа. Член 36 предвижда, че държавите членки могат да налагат пропорционални ограничения върху движението на стоки, ако това е обосновано с определени допустими основания[6].

Митническият кодекс

3. Член 36 от модернизирания митнически кодекс[7] е сред разпоредбите, установяващи правилата за определяне на непреференциалния произход на стоките за целите на прилагането на Общата митническа тарифа, мерки (различни от тарифните мерки), установени от общностни разпоредби, уреждащи специфични области във връзка с търговията със стоки, или други общностни мерки, отнасящи се до произхода на стоките[8]. Съгласно член 36 за стоките, изцяло получени в една-единствена държава или територия, се счита, че произхождат от тази държава или територия[9]. За стоките, чието производство включва участието на повече от една държава или територия, се счита, че произхождат от държавата или територията, в която са претърпели последната си съществена трансформация[10].

4. В преюдициалното запитване Tribunale di Milano посочва член 60 от Регламент (ЕС) № 952/2013[11]. Член 60, параграф 1 е формулиран по същия начин като член 36, параграф 1 от Регламент № 450/2008. Член 60, параграф 2 гласи: „[з]а стоките, чието производство включва участието на повече от една държава или територия, се счита, че произхождат от държавата или

3 — На Европейския парламент и на Съвета от 23 март 1994 година относно сближаването на законовите, подзаконови и административни разпоредби на държавите членки в областта на етикетирането на материалите, използвани в основните компоненти на обувките, предназначени за продажба на потребителите (ОВ L 100, стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 14, стр. 56), изменена с i) Акт относно условията на присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република и промените в учредителните договори на Европейския съюз (ОВ L 236, стр. 33), ii) Директива 2006/96/ЕО на Съвета от 20 ноември 2006 година за адаптиране на някои директиви в областта на свободното движение на стоки поради присъединяването на България и Румъния (ОВ L 363, стр. 81; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 57, стр. 176) и iii) Директива 2013/15/ЕС на Съвета от 13 май 2013 година за адаптиране на някои директиви в областта на свободното движение на стоки поради присъединяването на Република Хърватия (ОВ L 158, стр. 172).

4 — Вж. точка 3 по-долу.

5 — На Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите стандарти и регламенти и правила относно услугите на информационното общество (ОВ L 204, стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 207) (наричана по-нататък „Директива 98/34“).

6 — Посочените в член 36 дерогации от член 34 включват основания, свързани със съображения за обществен морал, обществен ред или обществена сигурност; за закрила на здравето и живота на хората, животните или растенията; за закрила на националните богатства с художествена, историческа или археологическа стойност; за закрила на индустриалната и търговската собственост.

7 — Регламент (ЕО) № 450/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 година за създаване на Митнически кодекс на Общността (Модернизиран митнически кодекс) (ОВ L 145, стр. 1; наричан по-нататък „модернизираният митнически кодекс“)

8 — Член 35.

9 — Член 36, параграф 1.

10 — Член 36, параграф 2.

11 — На Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 година за създаване на Митнически кодекс на Съюза (ОВ L 269, стр. 1 и поправка в ОВ L 287, 2013 г., стр. 90).

територията, в която са претърпели последната си съществена, икономически обоснована обработка или преработка в оборудвано за тази цел предприятие и довела до производството на нов продукт или която представлява важен стадий от производството“. Към момента на настъпване на фактите обаче тази разпоредба все още не е влязла в сила [12]. Ето защо разглеждам преюдициалното запитване, като приемам, че то се позовава на член 36 от Регламент № 450/2008 [13].

Директивата относно етикетирането на обувки

5. Тази директива е приета с цел разрешаване на проблеми, засягащи търговията в Общността с изделия на обувната промишленост. В държавите членки са съществували различни изисквания за етикетиране, което е било причина за увеличаване на разходите за икономическите оператори и е възпрепятствало свободното движение на стоките [14]. Преценено е било, че тези проблеми могат да се решат най-ефективно чрез действия на равнище ЕС. Ето защо законодателят въвежда мярка за хармонизиране, с която се определят само онези изисквания, които се смятат за абсолютно необходими за свободното движение на обувки [15].

6. Директивата относно етикетирането на обувки е приложима и за етикетирането на материалите, използвани в основните компоненти на обувките, предназначени за продажба на потребителите, като в нея „обувки“ се определят като „артикули с прикачени към тях подметки, предназначени да покриват или пазят долната част на краката“ (член 1, параграф 1) [16]. Етикетът трябва да съдържа информация, отнасяща се до трите части на обувката, така както са дефинирани в приложение I [17], а именно горната част, подплатата и стелката и външната част на подметката (член 1, параграф 2). Съставът на обувката се посочва въз основа на пиктограмите или чрез писмено обозначение на конкретните материали съгласно приложение I [18]. Тази информация трябва да отговаря и на изискванията за етикетиране, които се съдържат в член 4.

7. Съгласно член 2, параграф 1 държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че всички обувки, които се предлагат на пазара, отговарят на изискванията за етикетиране на Директивата относно етикетирането на обувки, без с това да се накърняват други разпоредби на правото на ЕС в тази област.

8. Член 3 гласи: „Без да се засягат други разпоредби на Общността в тази област, държавите членки не забраняват, нито възпрепятстват пускането на пазара на обувки, които отговарят на изискванията за етикетиране съгласно настоящата директива, чрез въвеждане на нехармонизирани национални разпоредби в областта на етикетирането на някои видове обувки или на обувките въобще“.

12 — Тя се прилага, считано от 1 юни 2016 г. (вж. член 288, параграф 2 от Регламент № 952/2013).

13 — В представените пред Съда писмени становища UNIC и UNI.CO.PEL, Европейската комисия, както и шведското правителство се позовават на член 24 от Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета от 12 октомври 1992 година относно създаване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L 302, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 5, стр. 58). Този регламент обаче е отменен с Регламент № 450/2008 (вж. член 186 от него). Както отбелязва Швеция, разпоредбите на последния регламент стават приложими най-късно на 24 юни 2013 г. (вж. член 188, параграф 2) — т.е. преди образуването на производството пред запитващата юрисдикция на 27 септември 2013 г. Следователно към момента на настъпване на фактите е в сила член 36 от Регламент № 450/2008.

14 — Вж. първото съображение от Директивата относно етикетирането на обувки.

15 — Второ, трето, пето и седмо съображение от Директивата относно етикетирането на обувки.

16 — В приложение II е представен неизчерпателен списък на продуктите, които попадат в обхвата на Директивата относно етикетирането на обувки.

17 — Приложение I е представено като приложение към настоящото заключение. В точка 1 се съдържат дефиниции и съответните пиктограми или писмени обозначения на отделните части на обувките (горна част, подплата и стелка и външна част на подметката). Думата „кожа“ е дефинирана в точка 2, буква а), подточка i), където е представена и съответната пиктограма за материала (изчистен стилизиран знак, символизиращ цяла животинска кожа).

18 — Думата „cuoio“ е избраната в Директивата италианска дума за писмено обозначение за кожа. Изглежда обаче, че използването на този (одобрен) термин води и до прилагането на Закон № 8/2013 (вж. точка 15 по-долу). Що се отнася до етикетирането на обувките, предмет на спора в главното производство, вж. също точки 16 и 63 по-долу.

9. Изискванията за етикетиране, посочени в член 4, параграф 1, са, както следва: „[…] информация за материала, определен съгласно приложение I, който представлява най-малко 80 % от повърхността на горната част и от подплатата и стелката на обувката, и най-малко 80 % от външната част на подметката. Ако нито един от материалите не възлиза на поне 80 %, предоставя се информация за двата основни вида материали, използвани в състава на обувката“. В член 4, параграф 2 се уточнява, че информацията трябва да бъде обозначена върху обувките чрез „пиктограми или писмени обозначения най-малко на езика или езиците, които могат да бъдат посочени от държавата членка потребител, съгласно дефиницията и илюстрациите, дадени в приложение I“. Държавите членки трябва да гарантират, че потребителите са информирани по подходящ начин за смисъла на тези пиктограми и че тези разпоредби няма да създадат препятствия в търговията. Етикетът трябва да бъде прикрепен най-малко към един артикул на обувката, във всеки чифт обувки; той трябва да се вижда ясно, да бъде здраво прикрепен на достъпно място върху обувката; и етикетът не трябва да прави възможно заблуждаване на потребителя (член 4, параграфи 3 и 4).

10. Член 5 предвижда: „[а]ко е необходимо, към етикета може да бъде прикрепена допълнителна текстова информация, която да допълва информацията, изисквана съгласно настоящата директива. От друга страна, държавите членки не могат да забраняват или да възпрепятстват предлагането на пазара на обувки, които отговарят на изискванията на настоящата директива, в съответствие с член 3“.

Директива 98/34

11. Целта на Директива 98/34 е да допринесе за избягване на създаването на нови препятствия пред търговията в рамките на вътрешния пазар. С нея се въвежда механизъм за прозрачност и превантивен контрол, като се изисква държавите членки да нотифицират проектите за технически регламенти преди приемането им, след което по принцип да съблюдават период на прекъсване от най-малко три месеца (вж. точка 14 по-долу), преди да приемат съответния регламент, за да се даде възможност на други държави членки и на Комисията да поставят въпроси, засягащи потенциални пречки пред търговията [19].

12. Релевантни са следните определения, съдържащи се в член 1:

„1. „продукт“, всеки промишлен продукт и всеки селскостопански продукт […]

[…]

3. „техническа спецификация“, спецификацията, която се съдържа в документа, в който са изложени основните характеристики на продукта, като например ниво на качество, […] включително изискванията, които се прилагат към продукта по отношение на […] опаковка, маркиране или етикетиране […].

[…]

11. „технически регламент“ — техническ[и] спецификаци[и] […] спазването на които е задължително, юридически или фактически, […] забраняващи производството, вноса, маркетинга или използването на един продукт […].

[…]“.

19 — Съображения 2—6 от Директивата.

13. Съгласно член 8 държавите членки незабавно предоставят на Комисията всички проекти за технически регламенти, които искат да приемат. Те също така предоставят на Комисията становище за причините за необходимостта от прилагане на техническия регламент, когато това не е разяснено в проекта. След това Комисията незабавно нотифицира останалите държави членки за проекта и всички документи, които са ѝ били препратени. Член 8, параграф 2 предвижда, че Комисията и държавите членки могат да правят коментари на нотифициращата държава членка. Тази държава взима под внимание такива коментари, доколкото е възможно, при последващата повторна подготовка на техническия регламент. Съгласно член 8, параграф 3 държавите членки незабавно предоставят окончателния текст на техническия регламент на Комисията.

14. Член 9, параграф 1 гласи, че приемането на проект за технически регламент, нотифициран съгласно член 8, параграф 1, се отлага с три месеца (наричан по-нататък „периодът на прекъсване“). Този период се удължава с шест месеца, ако Комисията или друга държава членка внесе подробно мнение, според което предлаганата мярка може да създаде пречки за свободното движение на стоки в рамките на вътрешния пазар (член 9, параграф 2). Периодът на прекъсване се удължава на 12 месеца, ако в рамките на 3 месеца от нотифицирането по член 8, параграф 1 Комисията обяви намерението си да предложи или приеме законодателство по въпрос, който попада в обхвата на проекта на технически регламент (член 9, параграф 3) [20].

Национално право

15. Закон № 8/2013 от 14 януари 2013 г., с който се приемат нови разпоредби по отношение на използването на понятията „cuoio“, „pelle“ и „pelliccia“, както и на техните производни или синоними, е обнародван в *Gazzetta Ufficiale*, бр. 25 от 30 януари 2013 г., и влиза в сила на 14 февруари 2013 г. В член 3, алинея 2 от Закон № 8/2013 се въвежда задължение за етикетиране, съдържащо държавата на произхода за стоките, които са получени от обработка в чужбина и в които тези италиански термини са използвани върху произведената кожа. В преюдициалното запитване на Tribunale di Milano се посочва, че Закон № 8/2013 е нотифициран на Комисията на 21 декември 2012 г. под референтен номер 2012/667/I [21]. Поради това за него се прилага най-малкото първоначален период на прекъсване от три месеца съгласно член 9, параграф 1 от Директива 98/34 [22].

Факти, производство и преюдициални въпроси

16. FS Retail srl, Luna srl и Gatsby srl, ответниците в главното производство, са икономически оператори, които предлагат обувки на пазара в Италия. Върху вътрешната стелка на разглежданите обувки е отбелязано на италиански език „pelle“ [кожа] или „vera pelle“ [естествена кожа]. Някои от обувките са произведени в Китайската народна република. Произходът им е обозначен с пластмасов етикет, прикрепен към външната част на подметката. От главното производство не става ясно дали останалите разглеждани обувки (които не са етикетирани като такива с китайски произход) са с произход от други държави членки или от трети държави.

20 — Подробните правила и периоди на прекъсване за правилата за услуги (които не са релевантни в случая) са малко по-различни от тези за стоки. Има и дерогации (отново ирелевантни тук), които дават възможност неотложни или извънредни мерки, попадащи в приложното поле на Директива 98/34, след като бъдат нотифицирани, да влязат в сила незабавно.

21 — При все това извършеното от мен проучване в информационната система за технически регламенти (наричана по-нататък „базата данни TRIS“), управлявана от Генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ на Комисията, показва, че Комисията е получила предложения Закон № 8/2013 на 29 ноември 2012 г.

22 — Вж. също точка 46 по-долу.

17. На 27 септември 2013 г. Unione nazionale industria conciaria (наричан по-нататък „UNIC“), търговска асоциация, представляваща дъбилния сектор, и Unione Nazionale dei Consumatori di Prodotti in Pelle, Materie Concianti, Accessori e Componenti (наричан по-нататък „UNI.CO.PEL“), организация, защитаваща интересите на потребителите в Италия (наричани по-нататък „ищците“), завеждат иск срещу ответниците пред Tribunale di Milano за постановяване на временни мерки поради извършено от тях нарушение на член 3, алинея 2 от Закон № 8/2013. Ищците считат, че използването на италианските термини за описване на кожата на вътрешната стелка, без да се посочва нейният произход, заблуждава потребителите, защото създава представа, че използваната кожа, както и целият продукт, са с италиански произход. Освен това практиката да се използват италиански термини за такива продукти представлявала нелоялна конкуренция от производители извън ЕС в ущърб на италианската кожарска и обувна промишленост, тъй като италианският произход на използваната кожа било качество, характерно само за изработените от италианска кожа обувки.

18. Всеки един от тримата ответници възразява срещу искането за постановяване на временни мерки на различни основания: i) разглежданите обувки отговарят на изискванията на Директивата относно етикетирането на обувки и ii) доколкото някои обувки са етикетирани като продукти с произход от Китай, те отговарят на изискванията на Закон № 8/2013 и италианските потребители са подходящо информирани относно произхода на разглежданите продукти, затова трябва да се разреши тези продукти да се предлагат на пазара в Италия (Gatsby); iii) Закон № 8/2013 е нотифициран на Комисията като технически регламент съгласно Директива 98/34, но е приет преди изтичането на първоначалния период на прекъсване, предвиден в член 9 от посочената директива, което го прави непротивопоставим в главното производство (Luna) и iv) Закон № 8/2013 е несъразмерен, тъй като производителите имат правото да посочат по собствена инициатива дали техните продукти са от италиански произход (FS Retail).

19. При тези условия Tribunale di Milano иска от Съда да се произнесе по шест взаимосвързани преюдициални въпроса, които вероятно ще са по-разбираеми в резюмиран вид.

20. Тези въпроси се отнасят до различните начини, по които правото на ЕС може да не допуска прилагането на член 3, алинея 2 от Закон № 8/2013 по отношение на изделия от кожа, които са:

— законно обработени или пуснати в обращение в други държави членки или

— са получени от обработка в страни извън Европейския съюз и не са в законно обращение в Съюза.

21. Запитващата юрисдикция изтъква, че и в двата случая член 3, алинея 2 от Закон № 8/2013 предвижда задължение за поставяне на етикет, в който да се посочва държавата на произход, ако (както в настоящия случай) върху продукта е използвана италианската дума „pelle“. Поставя се въпросът дали това задължение може да бъде изключено с оглед на:

— членове 34—36 ДФЕС като мерки, чийто ефект е равностоен на количествени ограничения върху търговията между държавите членки, без да са обосновани с допустими основания (първи и втори преюдициален въпрос),

— членове 3 и 5 от Директивата относно етикетирането на обувки (съгласно които държавите членки не могат да забраняват или възпрепятстват предлагането на пазара на обувки, които отговарят на изискванията за етикетиране на тази директива (трети и четвърти преюдициален въпрос) или

— член 60 от Регламент № 952/2013 (заменящ член 36 от Регламент № 450/2008), който определя държавата на произход (пети и шести преюдициален въпрос).

22. UNIC и UNI.CO.PEL, Gatsby, германското, нидерландското и шведското правителство, както и Комисията представят писмени становища. На 15 януари 2015 г. се провежда съдебно заседание след искане на Съда страните да отговорят на поставения от Комисията в нейното писмено становище въпрос дали Закон № 8/2013 е непротивопоставим, тъй като е приет в нарушение на разпоредбата за прекъсване, предвидена в член 9, параграф 1 от Директива 98/34. Другите представили писмени становища страни не засягат тази тема и въпросът не е поставен от запитващата юрисдикция. В съдебното заседание UNIC и UNI.CO.PEL, Чешката република, Германия и Комисията излагат устни становища.

Преценка

Уводни бележки

23. В съдебното заседание, преди да отговорят на въпросите на Съда, UNIC и UNI.CO.PEL изтъкват, че Съдът трябва най-напред да провери дали преюдициалното запитване не следва да бъде оттеглено поради настъпилата впоследствие промяна в националната правна уредба, представена в акта за преюдициално запитване. Те посочват, че Закон № 8/2013 е отменен, считано от 10 ноември 2014 г., и че съгласно Директива 98/34 пред Комисията е нотифициран нов законодателен декрет относно изделията от кожа [23].

24. Оттеглянето на преюдициално запитване е прерогатив на запитващата юрисдикция, а не въпрос от компетентността на Съда. Във всеки случай не считам, че на настоящото преюдициално запитване следва да се отговори на тази основа.

25. Запитващата юрисдикция пояснява, че искането на ищците за постановяване на временни мерки се основава на Закон № 8/2013, в който според нея се съдържа релевантната към момента на настъпване на фактите правна уредба. Въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на ЕС и са поставени от националния съд в нормативната и фактическата рамка, която той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност [24]. Това е така, защото установеното в член 267 ДФЕС производство се основава на ясното разделение на правомощията между националните съдилища и Съда на Европейския съюз, като последният е оправомощен да се произнася само по тълкуването или валидността на посочените в тази разпоредба актове от правото на ЕС. Съдът не може да се произнася по тълкуването на разпоредбите на националното право или да преценява дали тълкуването им от националната юрисдикция е правилно. Съдът трябва да вземе предвид фактическия и правен контекст, в който се вписват преюдициалните въпроси, очертан в акта за преюдициално запитване. Определянето на приложимото национално законодателство представлява въпрос, свързан с тълкуването на националното право, и следователно Съдът няма правомощие да се произнесе по него [25].

26. Следователно, що се отнася до прилагането на съответните национални правила, Съдът трябва да се основе на положението, което запитващата юрисдикция счита за установено [26]. Оттук следва, че Съдът трябва да отговори на отправените преюдициални въпроси.

23 — С новия акт очевидно отново се прилага режим, който е бил въведен по-рано, през 1966 г. Тъй като италианското правителство нито представи писмено становище, нито се яви в съдебното заседание, Съдът нямаше възможност да обсъди този въпрос допълнително с представители на въпросната държава членка. Съдът също така не знае дали с приемането на Закон № 8/2013 италианското правителство е имало намерението да се позове на член 4, параграф 4 от Директивата относно етикетирането на обувки, която предвижда, че етикетът не трябва да прави възможно заблуждаване на потребителя (вж. точка 9 по-горе). Следователно няма да разглеждам този въпрос по-нататък в настоящото заключение.

24 — Решение OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, т. 56 и цитираната съдебна практика.

25 — Решение Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, т. 28, 29 и 41 и цитираната съдебна практика.

26 — Решение Kaba, C-466/00, EU:C:2003:127, т. 41.

Общи въпроси, свързани с поставените преюдициални въпроси

27. По същество запитващата юрисдикция иска да се установи дали правото на ЕС, и по-специално членове 34—36 ДФЕС и/или Директивата относно етикетирането на обувки и/или модернизираният митнически кодекс изключват прилагането на Закон № 8/2013 в главното производство. Тя не поставя въпрос за приложимостта на Директива 98/34.

28. В писменото си становище обаче Комисията твърди, че нарушаването на предвидените в Директива 98/34 изисквания за прекъсване във всички случаи също води до непротивопоставимост на Закон № 8/2013. В съдебното заседание германското правителство посочва, че споделя тази позиция.

29. Съгласна съм с това мнение. Считам също, че Закон № 8/2013 е несъвместим с членове 34—36 ДФЕС и с Директивата относно етикетирането на обувки[27].

30. Трябва ли Съдът да разглежда Директива 98/34 в отговора си към запитващата юрисдикция?

31. На първо място, ясно е, че запитващата юрисдикция може да реши спора в главното производство въз основа на отговор на Съда, че Директива 98/34 не допуска прилагането на Закон № 8/2013.

32. На второ място, в контекста на съдържащата се в член 34 ДФЕС забрана на количествените ограничения върху вноса и мерките, имащи равностоен ефект, Директива 98/34 е акт sui generis, чиято цел е да защити свободното движение на стоки и да подпомогне нормалното функциониране на вътрешния пазар на стоки и услуги[28]. Тя гарантира, че Комисията и държавите членки ще бъдат информирани преди приемането на нови технически разпоредби, които могат да създадат пречки пред търговията. Поради това Директива 98/34 функционира чрез превантивен контрол[29]. Освен това, макар Директива 98/34 наистина да установява процедура за прозрачност и обмен на информация относно техническите стандарти и регламенти, вместо самата тя да установява съществени правила, неспазването на периода на прекъсване е съществен процесуален пропуск, който води до неприложимост на спорния технически регламент[30].

33. Въпреки че според постоянната съдебна практика Съдът не може да изменя поставените от националния съд преюдициални въпроси[31], тези въпроси трябва да бъдат разгледани в светлината на всички разпоредби на правото на ЕС, които евентуално биха могли да са от значение за решаването на спора в главното производство[32]. В контекста на преюдициално запитване по член 267 ДФЕС, с което се иска тълкуване на разпоредбите на правото на ЕС, Съдът трябва да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. Задача на Съда е да тълкува всички разпоредби на правото на ЕС, които са необходими на националните юрисдикции, за да се произнасят по споровете, с които са сезирани, дори тези разпоредби да не са изрично посочени във въпросите, отправени от тези юрисдикции до Съда[33]. Това важи особено за случаите, когато има ясна правна норма, която може да е релевантна за решението на националния съд. Ако това е така (както в настоящия случай), Съдът може да я вземе предвид.

27 — Вж. точка 48 и сл. по-долу.

28 — Решение Fortuna и др., C-213/11, C-214/11 и C-217/11, EC:C:2012:495, т. 26 и цитираната съдебна практика.

29 — Вж. съображения 2—6 от Директива 98/34 и точка 11 по-горе.

30 — Решение Unilever, C-443/98, EC:C:2000:496, т. 44. Вж. по-нататък точка 45.

31 — Решения Dumon и Froment, C-235/95, EC:C:1998:365, т. 25—27 и RI.SAN., C-108/98, EC:C:1999:400, т. 16 и 17.

32 — Решение Ефир, C-19/12, EC:C:2013:148, т. 27.

33 — Решение Fuß, C-243/09, EC:C:2010:609, т. 39.

34. Положението е различно, когато от Съда се иска да се произнесе по *валидността* на акт на ЕС. Тогава Съдът не може да бъде задължаван да преценява основание, което не е повдигнато от националния съд [34].

35. Настоящото преюдициално запитване засяга въпроси, свързани с тълкуването, а не с валидността на правото на ЕС. Като даде тълкуване на съответните разпоредби на Директива 98/34, Съдът само ще изпълни задължението си да разгледа поставените въпроси в светлината на *всички* правила на ЕС, които са релевантни за решаването на спора в главното производство.

36. В съдебното заседание обаче Чешката република прави възражение в друг смисъл. За да се преценяло дали Директива 98/34 води до непротивопоставимост на Закон № 8/2013 (както поддържа тя), било необходимо най-напред да се изясни дали националната юрисдикция трябва да разгледа този въпрос служебно. Становището на Чешката република е че националните съдилища нямат такова задължение по три причини: i) в съответствие с принципа на съдебна пасивност в гражданското производство (широко призната национална процесуална норма) не било възможно да се излиза извън обхвата на действията на страните [35]; ii) изключението от принципа за процесуална автономия на националните съдилища, изведено в практиката на Съда в областта на защитата на потребителите [36], не трябвало да се прилага по аналогия към Директива 98/34 и iii) това би наложило нереалистично и тежко бреме за националните съдилища да определят, при обстоятелства като тези по настоящото дело, дали вътрешните норми представляват технически регламенти по смисъла на член 1, параграф 11 от посочената Директива 98/34.

37. Според мен тези възражения не могат да се подкрепят.

38. Първо, по мое мнение чешкото правителство приканва Съда да подходи към този въпрос въз основа на общата представа, че страните по делото са господари на процеса и че е налице обща национална процесуална норма за съдебна пасивност в гражданското производство. Съдът обаче не разполага с информация дали италианското процесуално право съдържа такава норма. Поради това Съдът не е в състояние да анализира значението на тази норма (ако такава съществува) с оглед развитието и особеностите на главното производство като цяло [37]. Според мен Съдът не може да прави абстрактна преценка.

39. Второ, видно от акта за преюдициално запитване, фактът, че Закон № 8/2013 е нотифициран на Комисията, е разгледан в главното производство [38], като съгласно преписката по делото на запитващата юрисдикция в защитата си в главното производство Luna твърди, че Закон № 8/2013 е непротивопоставим, тъй като е приет в нарушение на изискването за прекъсване, предвидено в член 9, параграф 1 от Директива 98/34 [39]. Поради това е ясно, че ако италианското

34 — Решение Simon, Evers & Co, C-21/13, EC:C:2014:2154, т. 26—28.

35 — Съгласно постоянната съдебна практика при липсата на хармонизация на процесуалните правила правото на ЕС се прилага съгласно установените в националното право ред и правила (общ принцип на национална процесуална автономия). Този принцип важи при две условия. Искове, основани на правото на ЕС, следва да се третират не по-малко благоприятно от искове, основани на националното право (принцип на равностойност), и националното право не трябва да прави на практика невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза (принцип на ефективността). Вж. например решение CA Consumer Finance, C-449/13, EC:C:2014:2464, т. 23 и цитираната съдебна практика.

36 — Когато разглежда Директива 93/13/ЕИО на Съвета от 5 април 1993 година относно неравноправните клаузи в потребителските договори (ОВ L 95, стр. 29), Съдът приема, че правото на ЕС изисква националните съдилища да разгледат служебно неравноправния характер на договорна клауза, когато разполагат с необходимите правни и фактически елементи. Това е така, защото Директива 93/13 се основава на идеята, че потребителят е в положение на по-слаба страна спрямо продавача или доставчика от гледна точка както на възможностите си да преговаря, така и на степента си на информираност. Вж. решение Kušionová, C-34/13, EC:C:2014:2189, т. 48 и цитираната съдебна практика.

37 — Решение CA Consumer Finance, EC:C:2014:2464, т. 25.

38 — Вж. точка 18 по-горе.

39 — Потвърдено от Комисията в нейното писмено становище.

процесуално право съдържа принцип за съдебна пасивност в гражданското производство, запитващата юрисдикция не би го нарушила, като разгледа Директива 98/34. Следователно няма да се създаде ново изключение от принципа за процесуална автономия на националните съдилища.

40. Трето, донякъде съм склонна да се съглася с твърдението на Чешката република, че за националните съдилища би било неоправдана тежест, ако във всеки отделен случай трябва да извършват ex officio проверка дали даден национален акт представлява технически регламент, попадащ в приложното поле на Директива 98/34. Решаването на този въпрос невинаги е лесно.

41. Що се отнася до този довод, бих искала да отбележа, че въз основа на фактите в настоящия случай той няма такава тежест: евентуалната релевантност на Директива 98/34 вече е категорично заявена пред запитващата юрисдикция.

42. В по-общ план, не застъпвам твърдението, че във всеки отделен случай и винаги националните съдилища трябва задължително да разгледат служебно дали даден акт попада в приложното поле на Директива 98/34.

43. По-скоро ми се струва, че задължение да се разглежда Директива 98/34 възниква във всички случаи, когато i) фактите и обстоятелствата са такива, че дадена национална юрисдикция е сезирана с данни, сочещи, че спорната вътрешна правна уредба *е* нотифицирана на Комисията съгласно член 8, параграф 1 от Директива 98/34, или ii) страна в производството твърди, че противопоставената ѝ мярка попада в приложното поле на Директива 98/34. В такъв случай националният съд трябва да разгледа въпроса, като евентуално вземе предвид изискването за спазване на задълженията за прекъсване по член 9 и последиците от непротивопоставимостта по отношение на субектите на частното право. Аз лично считам, че това задължение съществува дори ако едната от страните по главното производство не се е позовала изрично на непротивопоставимостта на спорната национална правна уредба на основание неспазването на разпоредбите на Директива 98/34.

Анализ въз основа на Директива 98/34

44. Обувките са „продукт“ по смисъла на член 1, параграф 1 от Директива 98/34. Съдържащите се в Закон № 8/2013 изисквания за етикетиране са „техническа спецификация“ за целите на член 1, параграф 3, тъй като се отнасят до опаковката, продажбата или етикетирането на продукт — обувки — и следователно излагат основните характеристики за продукт. Самият Закон № 8/2013 явно попада в приложното поле на член 1, параграф 11 като технически регламент. Поради това Италия е била длъжна да нотифицира Закон № 8/2013 съгласно член 8, параграф 1 и да спази периодите на прекъсване по член 9.

45. От текста на членове 8 и 9 от Директива 98/34 е ясно, че тези разпоредби създават процедура, чрез която Европейският съюз контролира проектите на национални регламенти, като датата на влизането им в сила зависи от липсата на възражения от страна на Комисията и/или другите държави членки. Съдът приема, че този превантивен контрол би бил по-ефективен, ако Директивата се тълкува в смисъл, че неизпълнението на задължението за уведомяване представлява съществено процесуално нарушение, което е в състояние да доведе до неприложимостта на съответните технически регламенти на частноправните субекти[40]. Освен това съгласно постоянната съдебна практика технически регламент, приет в нарушение на изискването за прекъсване по член 9, параграф 1 от Директива 98/34, не може да бъде противопоставен и на субектите на частното право[41].

40 — Решение CIA Security International, C-194/94, EC:C:1996:172, т. 41, 44 и 54.

41 — Решение Unilever, EC:C:2000:496, т. 40—44 и 49.

46. Комисията получава нотификация за предложения Закон № 8/2013 на 29 ноември 2012 г.[42]. След нотификацията румънското правителство прави коментар на основание член 8, параграф 1 от Директива 98/34. Германското и испанското правителство представят подробни мнения на основание член 9, параграф 2, второ тире[43]. В съдебното заседание Комисията уведомява Съда, че първоначалният период на прекъсване от три месеца е изтекъл на 1 март 2013 г., но поради представянето на подробни мнения периодът на прекъсване е удължен до 30 май 2013 г. Запитващата юрисдикция пояснява, че (въпреки това) Закон № 8/2013 е приет на 14 февруари 2013 г. Датата на приемане е в явно нарушение на периода на прекъсване, предвиден в член 9, параграф 1 от Директива 98/34.

47. От това следва, че Закон № 8/2013 не може да се прилага в спор между частноправни субекти.

Членове 34—36 ДФЕС — първи и втори преюдициален въпрос

48. Запитващата юрисдикция пояснява, че Закон № 8/2013 се прилага за изделията от кожа като цяло, и според моето разбиране поставените пред Съда въпроси обхващат всички продукти, произведени от кожа, а не само обувките. Тъй като Директивата относно етикетирането на обувки трябва да се тълкува с оглед на членове 34—36 ДФЕС, във всеки случай е уместно най-напред да се разгледат тези разпоредби от Договора.

49. Задължението за поставяне на етикет с държавата на произход върху кожени изделия, получени от обработка в чужбина, в които са използвани италианските термини „cuoio“, „pelle“ или „pelliccia“ (или техни производни или синоними), е мярка с ефект, равностоен на количествени ограничения върху вноса, която затруднява и оскъпява свободното движение на тези стоки. Отдавна е признато, че целта на посочването на произхода на продуктите е да се даде възможност на потребителите да отличат местните от вносните стоки, както и че това им позволява по-специално да вземат предвид някои свои предубеждения, които може да имат по отношение на чуждестранни продукти. В рамките на единния пазар изискването за обозначаване на произхода не само затруднява продажбата в държава членка на стоки, произведени в други държави членки, но води и до забавяне на взаимното икономическо проникване, като вреди на продажбите на стоки, произведени в резултат на разделението на труда между държавите членки[44].

50. Изискване за етикетиране като предвиденото в член 3, алинея 2 от Закон № 8/2013 има тези характеристики.

51. Изискване от такова естество възпрепятства свободното движение на кожени изделия, защото когато на пазара в Италия се предлагат чуждестранни стоки, за които важи това изискване, i) може да има негативна нагласа към тези стоки от страна на потребителите вследствие на изискването за етикетиране и ii) за тези стоки може да се откаже достъп до италианския пазар в случаите, в които това задължение за етикетиране не е изпълнено.

52. Изискването може също да оскъпи движението на произведените извън Италия кожени изделия. Поради това икономическите оператори, които пускат такива стоки на италианския пазар, може да имат по-високи разходи за етикетиране в сравнение с конкурентите си (които предлагат обработени в Италия кожени стоки), тъй като може да се наложи да произведат и поставят специални или допълнителни етикети за италианския пазар. Такъв би бил

42 — Вж. точка 15 и бележка под линия 21 по-горе. Тази дата се потвърждава и от германското правителство и Комисията в съответните им коментари.

43 — Вж. базата данни TRIS по отношение на нотификация № 2012/667/I.

44 — Решение Комисия/Германия, C-325/00, EC:C:2002:633, т. 23 и цитираната съдебна практика.

по-специално случаят, ако член 3, алинея 2 от Закон № 8/2013 прави задължително изискването за посочване на държавата на произход в етикета дори когато етикетът е предназначен за пазара на ЕС като цяло и съдържа думата „кожа“ на различни езици или разрешената от Директивата относно етикетирането на обувки пиктограма с формата на цяла животинска кожа (в това отношение текстът не е ясен).

53. Закон № 8/2013 освен това представлява дискриминационна мярка, тъй като се отнася само до кожени изделия, които са произведени извън Италия и с кожа, която не е от Италия. За произведените в Италия продукти не се прилагат допълнителните изисквания за етикетиране дори ако се използва кожа, която не е с произход от Италия, а е описана с италиански термини.

54. Закон № 8/2013 не може да бъде обоснован и с някое от малкото изключения, които се съдържат в член 36 ДФЕС[45]. В настоящия случай не може да се направи позоваване на защитата на потребителите — това изключение от принципа на свободното движение на стоки може да бъде използвано само във връзка с еднакво приложими мерки[46]. Бих искала да добавя, че както отбелязва Съдът в решение Комисия/Обединено кралство[47], ако италианският произход на използваната в обувките кожа се асоциира с определени желани качества в съзнанието на потребителя, в интерес на производителите на тези продукти е да отбележат сами този произход върху стоките или върху опаковката.

55. От това следва, че Закон № 8/2013 е явно недопустим с оглед на член 34 ДФЕС и не може да се приеме за изключение по член 36 ДФЕС[48].

Директивата относно етикетирането на обувки — трети и четвърти преюдициален въпрос

56. С третия и четвъртия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали Директивата относно етикетирането на обувки изключва възможността държавите членки да налагат изискване за поставяне на етикет със страната на произход, когато върху прикрепените към въпросните кожени изделия етикети е използвана италианската дума „pelle“ (или нейни синоними). Според моето разбиране тези въпроси се отнасят само до обувките, а не до кожените изделия като цяло[49].

57. Съгласно постоянната съдебна практика, когато дадена област е обект на изчерпателна хармонизация на равнище ЕС, националните мерки в тази област трябва да се преценяват с оглед на осъществяващото тази хармонизация законодателство, а не с оглед на разпоредбите на първичното право[50].

58. Според мен Директивата относно етикетирането на обувки не урежда изчерпателно всички аспекти на етикетирането на обувки. Поради това в член 5 изрично се посочва, че към етикета може да бъде прикрепена допълнителна текстова информация, която да допълва изискваната съгласно Директивата информация, а седмото съображение гласи, че Директивата относно етикетирането на обувки „постановява само онези изисквания, които са абсолютно необходими за свободното движение на продуктите, за които се прилага“. Директивата обаче регламентира

45 — Вж. точка 2 и бележка под линия 6 по-горе.

46 — Решение Rewe-Zentral, 120/78, EC:C:1979:42, т. 8.

47 — Решение Комисия/Обединено кралство, 207/83, EC:C:1985:161.

48 — Очевидно в представените на Съда материали няма данни относно приложимостта на член 35 ДФЕС (забрана за количествени ограничения върху износа) и поради това не излагам отделен анализ на тази разпоредба.

49 — Вж. член 1, параграф 1 от Директивата относно етикетирането на обувки.

50 — Решение AGM-COS.MET, C-470/03, EC:C:2007:213, т. 50 и цитираната съдебна практика.

изчерпателно етикетирането на материалите, използвани в основните компоненти на обувките. Когато се посочва, че въпросните обувки са изработени от кожа, трябва да се използва или съответната дума („cuoio“ на италиански език), или пиктограмата с формата на цяла животинска кожа в приложение I, точка 2, буква а), подточка i).

59. Тълкуването на член 1 във връзка с член 4 от Директивата относно етикетирането на обувки и приложение I към нея показва, че в настоящия случай Директивата не установява минимални изисквания, а изчерпателни правила. Следователно държавите членки нямат право да приемат по-строги изисквания. Нещо повече, член 3 изрично не допуска държавите членки да забраняват или възпрепятстват пускането на пазара на обувки, които отговарят на изискванията за етикетиране съгласно Директивата.

60. Следователно в случаите, в които обувките отговарят на изискванията за етикетиране по Директивата относно етикетирането на обувки, италианското законодателство не може да поставя посочването на държавата на произход на кожата като условие за тяхното движение в рамките на вътрешния пазар.

61. Запитващата юрисдикция иска да се установи по-специално дали се изключва възможността държавите членки да наложат изискване за етикетиране като разглежданото в главното производство за продукти, които са произведени извън Италия, състоят се от кожа с произход от други държави членки или от трети държави и *вече са* пуснати законно на вътрешния пазар (третия преюдициален въпрос) или *още не са* пуснати законно на вътрешния пазар (четвъртия преюдициален въпрос).

62. Според мен член 3 от Директивата относно етикетирането на обувки ясно изключва национална мярка като Закон № 8/2013, с която се налагат допълнителни изисквания за етикетиране на обувки, които се състоят от кожа, обработена в други държави членки или законно пусната на пазара в тези държави. (Такова задължение е несъвместимо и с член 34 ДФЕС поради изложените в точки 48—55 по-горе съображения.) По същия начин прилагането на такава мярка по отношение на произведени в трети държави обувки, изработени от кожа, която е обработена в държавите, където обувките впоследствие законно са внесени на вътрешния пазар, е несъвместимо с Директивата относно етикетирането на обувки.

63. В акта за преюдициално запитване не се посочва дали изискванията на Директивата относно етикетирането на обувки са изпълнени по отношение на обувките, предмет на спора в главното производство. По-специално на Съда не е представена информация дали думите „pelle“ или „vera pelle“ върху вътрешната стелка на разглежданите обувки са в допълнение към информацията, която се изисква от член 4 и приложение I, или обувките са етикетирани само с тези думи, без върху тях да е поставена пиктограмата за кожа, представена в приложение I, точка 2, буква а), подточка i), или писменото обозначение за кожа на италиански език („cuoio“).

64. За изчерпателност бих добавила, че ако въпросните продукти не отговарят на изискванията на Директивата относно етикетирането на обувки, би било необходимо положението да се анализира по-общо с оглед на член 34 ДФЕС[51].

Модернизираният митнически кодекс — пети и шести преюдициален въпрос

65. Според мен е излишно да се разглежда въпросът дали Закон № 8/2013 е съвместим с правилата за установяване на произхода на продукти съгласно модернизирания митнически кодекс на Общността (пети и шести преюдициален въпрос). Член 36 от Регламент № 450/2008 засяга определянето на непреференциалния произход на стоки при определени обстоятелства,

51 — Вж. точки 48—55 по-горе.

посочени в член 35[52]. Тези правила очевидно не могат да разрешат или да изключат прилагането на член 3, алинея 2 от Закон № 8/2013. Освен това не се оспорва, че кожата, използвана при производството на разглежданите кожени изделия, не е с италиански произход. Струва ми се, че поради това петият и шестият преюдициален въпрос не са релевантни и следователно на тях не е необходимо да се отговаря.

Заключение

66. Предвид всички гореизложени съображения считам, че Съдът трябва да отговори на преюдициалните въпроси на Tribunale di Milano (Италия) по следния начин:

Национална правна уредба, налагаща задължение за поставяне на етикет с държавата на произхода на изделия от кожа, получени от обработка в чужбина, когато за описанието на тези изделия са използвани термини като „кожа“, „лицева кожа“ или „кожа с косъм“ (или техни производни или синоними) на езика или езиците на съответните държави членки, е технически регламент по смисъла на член 1, параграф 11 от Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите стандарти и регламенти и правила относно услугите на информационното общество. Приемането на такава уредба в нарушение на периода на прекъсване, предвиден в член 9, параграф 1 от тази директива, е съществен процесуален пропуск, който води до нейната неприложимост.

Такова правило във всички случаи представлява дискриминационна мярка с ефект, равностоен на количествени ограничения върху вноса, която е забранена съгласно член 34 ДФЕС и не попада сред изключенията, посочени в член 36 ДФЕС. Поради това тя е неприложима в граждански спорове между частноправни субекти.

Накрая, доколкото такава правна уредба се прилага по отношение на обувки, които отговарят на изискванията на Директива 94/11/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 март 1994 година относно сближаването на законовите, подзаконови и административни разпоредби на държавите членки в областта на етикетирането на материалите, използвани в основните компоненти на обувките, предназначени за продажба на потребителите, тя е несъвместима по-специално с членове 3 и 5 от тази директива.

Приложение I към Директива 94/11/ЕО

52 — Вж. точка 3 по-горе.