Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н P. CRUZ VILLALÓN
представено на 21 декември 2011 година[1]

Дело C-336/09 P

Република Полша
срещу

Европейска комисия

„Обжалване — Селско стопанство — Обща организация на пазарите — Преходни мерки, приети с оглед присъединяването на нови държави членки — Регламент (ЕО) № 60/2004 — Жалба за отмяна — Срок — Начален момент — Просрочие — Право на новите държави членки да обжалват актовете, приети между датата на подписване и датата на влизане в сила на договора за присъединяване — Правов съюз — Ценности на Съюза — Правова държава — Равенство на държавите членки пред Договорите“

1. Четири години след решението си по дело Полша/Съвет[2], постановено на 23 октомври 2007 г., с което, без да разгледа възражението на Съвета[3] за недопустимост поради просрочие, отхвърля по същество жалбата на Република Полша за отмяна на решение на Съвета на Европейския съюз, Съдът трябва да се произнесе по жалба срещу определение, с което Общият съд на Европейския съюз обявява за недопустима поради просрочие, и следователно не разглежда делото по същество, жалба за отмяна, подадена от Република Полша при сходна фактическа обстановка, този път срещу регламент на Европейската комисия[4]. За да докаже, че жалбата ѝ не е недопустима поради просрочие, Република Полша призовава Съда да разгледа, в хода на производството по обжалване, изложените от нея доводи пред Общия съд, които са били разгледани изчерпателно от генералния адвокат Poiares Maduro в заключението му по дело Полша/Съвет, по което е постановено посоченото по-горе решение. Анализът на последното, към който аз се придържам до голяма степен, ще ми позволи да съсредоточа разсъжденията си върху допълнителните перспективи.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — C-273/04, Сборник, стр. I-8925.

3 — Точка 33.

4 — Едновременно с това Съдът е бил сезиран и с друга жалба по сходно дело, Полша/Комисия (C-335/09 P), висящо пред Съда, срещу решение на Общия съд, с което по същия начин и със същите мотиви се отхвърля като частично недопустима поради просрочие жалба на Република Полша срещу друг регламент на Комисията.

I – Обстоятелствата, предхождащи спора, производството пред Общия съд и обжалваното определение

2. С Определение от 10 юни 2009 г. по дело Полша/Комисия (T-258/04)[5] Първоинстанционният съд на Европейските общности [понастоящем Общият съд] отхвърля като недопустима поради изтичане на преклузивния срок жалбата на Република Полша за отмяна на член 5, член 6, параграфи 1—3, член 7, параграф 1 и член 8, параграф 2, буква а) от Регламент (ЕО) № 60/2004 на Комисията от 14 януари 2004 година за определяне на преходни мерки в сектора на захарта във връзка с присъединяването на Чешката република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Словения и Словакия към Европейския съюз[6].

3. В случая Общият съд е установил, че Регламент № 60/2004 е публикуван в *Официален вестник на Европейския съюз* от 15 януари 2004 г. и че следователно срокът за обжалването му изтича на 8 април 2004 г. Тъй като жалбата на Република Полша е постъпила в секретариата на Общият съд на 28 юни 2004 г., Общият съд я обявява за просрочена[7].

4. Общият съд уважава възражението за недопустимост на Комисията на основание стриктното прилагане на разпоредбите на член 230, пета алинея ЕО. Всъщност той установява, че жалбата срещу Регламент № 60/2004 е подадена след изтичане на установения с тази разпоредба двумесечен срок от публикуване на акта, и всъщност достига до извода, че правото на обжалване на Република Полша е погасено поради изтичане на преклузивния срок[8], а след това отхвърля отделните доводи, изтъквани от Република Полша.

5. Така, тъй като не могат да поставят под съмнение този извод, са отхвърлени доводите, че посоченият регламент не е бил публикуван на двадесетте официални езика на Европейския съюз[9], че влизането му в сила е обусловено от влизането в сила на Договора за присъединяване[10] и че негови адресати са всички държави членки, включително бъдещите държави членки[11].

6. По-нататък Общият съд се е постарал да покаже, че това стриктно прилагане на процесуалните срокове, считано от датата на публикуване на Регламент № 60/2004, не е нарушило правото на Република Полша на ефективна съдебна защита[12].

7. В рамките на проверката за допустимост на жалбата Общият съд се е погрижил да припомни също, че е възможно отклонение от стриктното прилагане на общностната правна уредба относно процесуалните срокове само при наличието на изключителни обстоятелства, случайно събитие или непреодолима сила[13]. По този въпрос обаче Общият съд приема, че Република Полша не е обяснила по какъв начин разглежданите обстоятелства са изключителни спрямо нея до такава степен, че да изискват отклонение от принципа на стриктно прилагане на процесуалните срокове, засягащо по този начин принципа на правната сигурност.

8. С жалбата си Република Полша моли Съда да отмени обжалваното определение, да постанови окончателно решение и следователно да обяви жалбата ѝ срещу Регламент (ЕО) № 60/2004 за допустима и да уважи по същество исканията ѝ, направени в първоинстанционното производство.

5 — Наричано по-нататък „обжалваното определение“.

6 — ОВ L 9, стр. 8; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 52, стр. 202).

7 — Точки 42—46 от обжалваното определение.

8 — Точки 46, 70 и 71 от обжалваното определение.

9 — Точки 48—50 от обжалваното определение.

10 — Точки 51 и 52 от обжалваното определение.

11 — Точки 53—56 от обжалваното определение.

12 — Точки 57—70 от обжалваното определение.

13 — Точка 55 от обжалваното определение.

II – Производството пред Съда и исканията на страните

9. Република Полша подава настоящата жалба в секретариата на Съда на 24 август 2009 г. В писменото си становище тя моли жалбата ѝ да бъде разгледана от голям състав.

10. Тъй като никоя от страните не е подала молба в този смисъл, Съдът решава да не провежда съдебно заседание.

11. Република Полша моли Съда:

— да отмени обжалваното определение,

— да отмени член 5, член 6, параграфи 1—3, член 7, параграф 1 и член 8, параграф 2, буква а) от Регламент № 60/2004,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

12. Комисията моли Съда:

— да отхвърли жалбата като неоснователна, и

— да осъди Република Полша да заплати съдебните разноски.

III – По жалбата

А – *Доводи на Република Полша*

13. В подкрепа на жалбата си Република Полша изтъква пет правни основания, с които критикува изложените от Общия съд съображения по отношение допустимостта на жалбата ѝ срещу Регламент № 60/2004[14].

14. Първо, Република Полша упреква Общия съд, че в нарушение на Регламент № 1 на Съвета от 15 април 1958 година за определяне на езиковия режим на Европейската икономическа общност[15] е приел, че срокът за обжалване на Регламент № 60/2004 започва да тече от деня на публикуването му на официалните езици на Европейската общност на петнадесетте, тоест преди публикуването му на всички официални езици на разширената Общност.

15. Второ, Република Полша изтъква, че Общият съд неправилно е приел, че тя ефективно е могла да подаде жалба за отмяна на Регламент № 60/2004 преди присъединяването си към Европейския съюз, но не на основание разпоредбата на член 230, втора алинея ЕО, установяваща безусловното право на обжалване на държавите членки, а на основание разпоредбата на член 230, четвърта алинея ЕО, тоест на основанието и при условията, предвидени за физическите или юридическите лица. Тя поддържа по-специално, от една страна, че към датата на публикуването му на 15 януари 2004 г. Регламент № 60/2004 установява задължения само за държавите членки, каквато Република Полша по принцип още не е била, задължения, които по-скоро са бъдещи и се прилагат едва от датата на ефективното влизане в сила на Договора за присъединяване. От друга страна, при условията на евентуалност Република Полша счита, че към момента на публикуването тя не е отговаряла на особените условия за допустимост на жалбите, установени в член 230, четвърта алинея ЕО.

14 — Точки 40—71 от обжалваното определение.

15 — ОВ 17, 1958 г., стр. 385; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 3.

16. Трето, Република Полша счита, че като ѝ е отнел правото да поиска контрол за законосъобразност на Регламент № 60/2004, въпреки че тя е негов адресат като държава членка, Общият съд е нарушил принципа на правовата общност и правото ѝ на ефективна съдебна защита. Тя добавя, че стриктното прилагане на разпоредбите относно сроковете за подаване на жалба не бива да води до неравенство между отделните държави членки, по-специално що се отнася до съдебната защита на старите и новите държави членки.

17. Четвърто, Република Полша счита, че като ѝ е отнел правото да обжалва по съдебен ред Регламент № 60/2004, който незаконно променял условията на присъединяването ѝ към Съюза и нарушавал равновесието между правата и задълженията, които произтичат от принадлежността ѝ към Съюза, Общият съд е нарушил принципа на солидарност и принципа на добросъвестност.

18. Накрая, пето, Република Полша изтъква, че Общият съд е допуснал процесуално нарушение, като не е разгледал доводите относно нарушението на принципа на солидарност и принципа на добросъвестност и като не е мотивирал надлежно обжалваното определение.

Б – *Анализ*

19. Почти всички от петте правни основания, изтъквани от Република Полша, поставят въпроси с неоспоримо значение в особения и винаги деликатен контекст на постепенното разширяване на Съюза с други европейски държави. Република Полша излага правните си основания в посочения по-горе порядък и по начало Съдът би следвало да ги разгледа в същия порядък.

20. Между тези различни правни основания обаче съществува ясна йерархия. Според мен трябва да се отдаде особено предпочитание на третото правно основание, тъй като то поставя въпроси, свързани с основите на Съюза, с ценностите, и по-специално с ценностите на правовата държава, на които именно се основава Съюзът [16], с принципа на правов съюз [17], в който актовете на институциите се подчиняват на „закона“ [18], както и със структурния принцип на Съюза на равенство на държавите членки пред Договорите [19], понастоящем закрепен в член 4, параграф 2 ДЕС [20]. Все пак трябва да се уточни, че доводите на Република Полша, изтъквани във второто ѝ правно основание, което поставя въпроса за прилагането в случая на особените разпоредби на член 230, четвърта алинея ЕО спрямо „бъдеща“ държава членка, неизбежно ще бъдат непряко засегнати в рамките на този анализ.

21. Преди да се пристъпи към този двоен анализ обаче, е важно да се припомни, както е постъпил и Общият съд в обжалваното определение, практиката на Съда, съгласно която, от една страна, стриктното прилагане на общностните разпоредби относно процесуалните срокове отговаря на изискванията на правната сигурност и на необходимостта да се предотврати

16 — За да се повтори формулировката на член 2 ДЕС.

17 — Вж. съгласно възприетата понастоящем терминология от Съда Решение от 29 юни 2010 г. по дело E и F (C-550/09, Сборник, стр. I-6213, точка 44).

18 — На конституционната харта, каквато представляват Договорите, ако се възпроизведе изразът на Решение от 23 април 1986 г. по дело Les Verts/Парламент (294/83, Recueil, стр. 1339, точка 23).

19 — Макар до приемането на Договора от Лисабон в Договорите да не се споменава изрично принципът на равенство на държавите членки, Съдът все пак признава, че в известен смисъл този принцип им е вътрешно присъщ. Вж. в този смисъл Zemanek, J. The Principle of Equality. — In: Kaddous, C. et A. Auer. Les principes fondamentaux de la Constitution européenne Helbing & Lichtenhahn. LGDJ, 2006, p. 237; Lenaerts, K et P. Van Nuffel. Advanced Integration and the Principle of Equality of Member States within the European Union. — In: Kaddous, C. et A. Auer. Op. cit. p. 245, по-специално p. 249. Вж. Решение от 7 февруари 1973 г. по дело Комисия/Италия (39/72, Recueil, стр. 101, точка 24) и Решение от 7 февруари 1979 г. по дело Комисия/Обединено кралство (128/78, Recueil, стр. 419, точка 12). Вж. също, във всякаква друга перспектива, Решение от 29 март 1979 г. по дело Комисия/Обединено кралство (231/78, Recueil, стр. 1447, точка 9).

20 — Тази разпоредба възпроизвежда, в това отношение, член I-5 от проекта на Договор за създаване на Конституция за Европа, който възприема формулировката, дадена от съдебната практика на споменатия по-горе принцип. Вж. в това отношение Piris, J.-C. The Lisbon Treaty — A Legal and Political Analysis. Cambridge University Press, 2010. p. 83 et 84; Blanquet, M. Article I-5. — In: Burgorgue-Larsen, L., A. Levade et F. Picod (eds.). Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Vol. 1. Bruylant, 2007. p. 96.

всякаква дискриминация или произволно третиране при правораздаването [21] и от друга страна, е възможно отклонение от това стриктно прилагане само при изключителни обстоятелства, случайно събитие или непреодолима сила, в съответствие с член 45, втора алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, както и при извинима грешка [22]. Ако това дело трябва да се реши чрез стриктно прилагане на разпоредбите на член 230, пета алинея ЕО, е ясно, без да е необходимо да се навлиза в подробности, че в този случай жалбата със сигурност би трябвало да се обяви за недопустима. Въпреки това третото правно основание, изтъкнато от Република Полша, поставя въпроса дали при наличието на изключителните обстоятелства в случая Съдът не би трябвало да направи тълкуване secundum legem, дори praeter legem, на правото на Съюза, което може да доведе до различно разрешение.

22. С третото си правно основание Република Полша изтъква по-конкретно, че стриктното прилагане на разпоредбите на Съюза относно сроковете за обжалване не бива да води до установяването на неравенство в съдебната защита на „старите“ и „новите“ държави членки. Държавите членки не би следвало да бъдат лишавани от правото си да подадат жалба на основание член 230, втора алинея ЕО, който установява процесуалната легитимация на държавите членки и представлява израз на тяхното неотменимо право да получат защита на икономическите и социалните си интереси от юрисдикциите на Съюза срещу правен акт, чиито адресати са те. Следователно институциите на Съюза не могат чрез избор на датата за публикуване на акт, адресиран до всички държави членки, да лишават новите държави членки от правото им на съдебна защита. Като се позовава в това отношение на точка 50 от заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Полша/Съвет, по което е постановено посоченото по-горе решение, тя счита, че като е отхвърлил жалбата ѝ като недопустима, Общият съд очевидно е нарушил принципа на правовата държава и принципа на право на ефективна съдебна защита. Република Полша добавя, че обратно на приетото от Общият съд в точка 55 от обжалваното определение, в настоящия случай са налице изключителни обстоятелства.

23. По този начин настоящото дело поставя под съмнение актовете на вторичното право, създадени от Съюза между датата на подписване и датата на влизане в сила на даден договор за присъединяване и приети, за да отговорят на изискванията на посоченото присъединяване и следователно приложими към новата държавна членка или към новите държави членки, подписали посочения договор.

24. Отговорът на така изтъкнатите от Република Полша принципни доводи налага известен поглед назад, към което са насочени следващите твърде общи разсъждения.

25. Трябва да се подчертае, от една страна, че Съюзът е — и това е една от неговите специфични особености в сравнение с останалите субекти на международното право — съюз на държави и народи, осъществяващ непрекъсната нормотворческа дейност, която, така да се каже, никога не спира и която достига до интензивност, непозната досега за международна организация в най-общия смисъл на думата. Не случайно правопорядъкът на Съюза, който е неговата същност, бързо придоби отличителните черти на независимост, предимство и ефикасност, с които е известен [23].

21 — Вж. по-специално Решение от 12 юли 1984 г. по дело Ferriera Valsabbia/Комисия (209/83, Recueil, стр. 3089, точка 14), както и Определение от 5 февруари 1992 г. по дело Франция/Комисия (C-59/91, Recueil, стр. I-525, точка 8), Определение от 7 май 1998 г. по дело Ирландия/Комисията (C-239/97, Recueil, стр. I-2655, точки 7—9), Определение от 17 май 2002 г. по дело Германия/Парламент и Съвет, C-406/01 (Recueil, стр. I-4561, точка 20), и Определение от 8 ноември 2007 г. по дело Белгия/Комисия (C-242/07 P, Сборник, стр. I-9757, точка 16).

22 — Вж. по-специално Решение от 5 април 1979 г. по дело Orlandi/Комисия (117/78, Recueil, стр. 1613, точки 10 и 11) и Решение от 15 декември 1994 г. по дело Bayer/Комисия (C-195/91 P, Recueil, стр. I-5619), точка 26, както и Определение от 27 ноември 2007 г. по дело Diy-Mar Insaat Sanayi ve Ticaret и Akar/Комисия (C-163/07 P, Recueil, стр. I-10125, точка 36), Определение от 14 януари 2010 г. по дело SGAE/Комисия (C-112/09 P, Сборник, стр. I-351, точка 20) и Определение от 16 ноември 2010 г. по дело Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert/Комисия, C-73/10 P, Сборник, стр. I-11535, точка 42).

23 — Вж. по-специално Barents, R. The Autonomy of Community Law. Kluwer, 2004 и Simon, D. Les fondements de l'autonomie du droit communautaire. — In: Droit international et droit communautaire — Perspective actuelles, 33. Colloque de la société française pour le droit international. Pedone, 2000. p. 207.

26. Трябва да се подчертае, от друга страна, че постепенното разширяване на Съюза, първоначално състоящ се от шест държави членки, не е изключително явление, а напротив, вътрешноприсъщо е на неговата цел. В този смисъл включването на нова европейска държава в Съюза е все по-сложен процес, в пряка връзка с интензивността на интеграцията и нарастващото богатство на неговите достижения [24].

27. От това следва, че правопорядъкът на Съюза, така да се каже, не престава да функционира и неговата нормотворческа дейност не би следвало да спира по време на процеса на разширяване [25]. Тази специфика поражда проблема, поставен от актовете на Съюза, приети между датата на подписване на Договорите и на актовете за присъединяване и датата на тяхното влизане в сила, чието приемане може да бъде обусловено от разширяването и които следователно се публикуват преди присъединяването да е настъпило ефективно, без обаче непременно да са в сила преди тази дата. Макар да е възможно самите Договори и актове за присъединяване да предвиждат [26], ex ante, съдържанието и последиците на такава нормотворческа дейност, все пак е достатъчно ясно, че тези възможности са твърде ограничени.

28. По този начин това явление ни поставя пред вторично право на Съюза, което се прилага както към старите, така и към новите държави членки, при това без последните да са „участвали“ в неговото създаване [27].

29. Овластяването на институциите на Съюза чрез разпоредби като тази на член 2, параграф 3 от Договора за присъединяване да приемат актове на вторичното право между датата на подписване на посочения договор и датата на влизането му в сила, създава неравно третиране между две групи държави членки, първата, която се състои се от държавите, които вече са

24 — Не съществува определение на понятието „достижения“, въпреки че то се използва в самите Договори. В Общата декларация за обща външна политика и политика на сигурност, приета от пълномощниците и приложена към Заключителния акт относно условията за присъединяване на Република Австрия, Република Финландия и Кралство Швеция и промените в Договорите, на които се основава Европейският съюз (ОВ C 241, 1994 г., стр. 21 и ОВ L 1, 1995 г., стр. 1), достиженията на Общността все пак са определени като „права и задължения, свързани със системата на Съюза и неговата институционална рамка“.

25 — Става въпрос за твърде частен проблем от гледна точка на правото на Договорите, който се отличава ясно от този за временното приложение на Договорите, който е по-често срещан. Вж. в това отношение член 218, параграф 5 ДФЕС (по-рано член 300, параграф 2 ЕО), който предвижда възможност за Съвета по предложение на преговарящия да приеме решение за временно прилагане на Договора преди влизането му в сила. По тази тема вж. напр. Geslin, A. La mise en application provisoire des traités. Pedone, 2005; Verwey, D. The european Community, the European Union and the International Law of Treaties. T.M.C. Aser Press, 2004. p. 124 sq.; Mathy, D. Commentaires de l'article 24 des conventions de Vienne de 1969 et 1986. — In: Corten, O. et P. Klein. La Convention de Vienne sur le droit des traités. Bruylant, 2006, Vol. 1, p. 1045; Lefeber, R. The provisional Application of Treaties. — In: Klabbers, J. et R. Lefeber. Essays on the Law of Treaties — A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag. Nijhoff, 1998. p. 81; Vignes, D. Une notion ambiguë: la mise en application provisoire des traités. AFDI, 1972. p. 181.

26 — Тази възможност не е рядкост в правото на Съюза. Подобни на тези разпоредби вече се срещат в член 2, параграф 3 от Договора за присъединяване от 2004 г., който е именно правното основание на Регламент № 60/2004, в договорите за присъединяване от 1994 г. (Република Австрия, Република Финландия, Кралство Швеция) (член 2, параграф 3), както и в Договора за присъединяване от 1985 г. (Кралство Испания и Португалската република) (член 2, параграф 3). Договорът за присъединяване от 2005 г. (Република България и Румъния) (член 4, параграф 3) съдържа същия вид разпоредби. Вж. също Решение на Съвета на Европейските общности от 11 юни 1985 г. относно присъединяването на Кралство Испания и на Португалската република към Европейската общност за въглища и стомана (ОВ L 302, 1985 г., стр. 5). За разлика от тях, договорите за присъединяване от 1972 г. (Обединено Кралство Великобритания и Северна Ирландия) и от 1979 г. (Република Гърция) не съдържат подобни разпоредби. Без да се навлиза в детайли, важно е да се припомни, че Съдът е имал случай да разгледа разпоредби, които макар и различни, все пак отговарят на същите нужди. Вж. по-специално Решение от 2 октомври 1997 г. по дело Парламент/Съвет, C-259/95, Recueil, стр. I-5303. Така разпоредбите от този характер се оказват плод на богата практика по изготвянето и прилагането на споразуменията за присъединяване, натрупана от институциите на Съюза, независимо от причините, довели до включването им в договорите за присъединяване. Тяхната главна цел е да се позволи на институциите на Съюза да вземат изчерпателно изброени мерки, необходими за присъединяването, които не са могли да бъдат приети преди подписване на договора и на актовете за присъединяване, като по този начин да се постигне приобщаване към достиженията на Общността.

27 — Основна характеристика на така създаденото вторично право е, че новите държавни членки не могат да „участват“ в неговото създаване, въпреки че са неговите основни адресати. Без съмнение, в актовете за присъединяване винаги се е обръщало голямо внимание на установяването на специални процедури за приемане на определени решения и други мерки, които да бъдат приети в периода преди присъединяването. Наличието на тези процедури, които обикновено предоставят на страните кандидатки за присъединяване само правото да бъдат консултирани, все пак не пречи на последните „да участват“ в приемането на мерки, които формално не се приемат за достижения на Общността. Вж. в случая „процедурата за информиране и консултиране за приемането на определени решения и други мерки в периода преди присъединяването“, приложена към актовете за присъединяване от 2003 г. (ОВ L 236, 2003 г., стр. 987).

членки към датата на приемане на посочените актове и които следователно са участвали в тяхното създаване, и втората, която се състои от държави, които все още не са членки и които следователно не са могли да участват в тяхното създаване [28].

30. В това отношение е важно да се подчертае, че идеята за правов съюз, а сега и ценностите на правовата държава, налага не само зачитане на основните права и контрол за съответствие на актовете на институциите с конституционната харта, каквато са Договорите [29], както и с общите принципи на правото [30], но също така и демократичното създаване на вторичното право на Съюза, което включва равното участие на всички държави членки [31], независимо дали то е пряко, чрез членове на Европейския парламент или чрез представители на държавите членки в Европейския съвет или в Съвета [32], или непряко чрез делегиране на компетентност на Съвета [33] или понастоящем на Парламента и на Съвета [34].

31. Важно е да се подчертае, че неучастието на бъдещите държави членки в създаването на актовете, приемани в тези специфични условия, без съмнение може, както е в случая, да бъде ограничено от първичното право, в случая от договора и/или от актовете за присъединяване [35]. Разбира се договорите и актовете за присъединяване могат да предвидят създаването на право, което да се прилага към всички държави членки, както новите, така и старите, макар новите държави да не са „участвали“ в тяхното създаване, щом като последните са се съгласили с това, като са подписали, а впоследствие и ратифицирали посочените договори и актове.

28 — В това отношение може да се отбележи, че в Решение от 10 юни 2009 г. по дело Полша/Комисия (T-257/04, Сборник, стр. II-1545, точка 235) Общият съд е констатирал, че Република Полша е участвала единствено като наблюдател при приемането на Регламент (ЕО) № 1972/2003 на Комисията от 10 ноември 2003 година относно временните мерки, които следва да се приемат за търговията със земеделски продукти във връзка с присъединяването на Чешката република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Словения и Словакия (ОВ L 293, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 50, стр. 100).

29 — За да използваме един от критериите на Общността, а след това и на правовия съюз, припомнян периодически от Съда след Решението му от 23 април 1986 г. по дело Les Verts/Парламент (посочено по-горе, точка 23). Вж. също Решение от 10 юли 2003 г. по дело Комисия/ЕЦБ (C-15/00, Recueil, стр. I-7281, точка 75), Решение от 18 януари 2007 г. по дело PKK и KNK/Съвет (C-229/05 P, Сборник, стр. I-439, точка 109), Решение от 3 септември 2008 г. по дело Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, Сборник, стр. I-6351, точка 281) и Решение по дело E и F (посочено по-горе, точка 24).

30 — Вж. по-специално Решение от 25 юли 2002 г. по дело Unión de Pequeños Agricultores/Съвет (C-50/00 P, Recueil, стр. I-6677, точка 38) и Решение от 5 октомври 2006 г. по дело Комисия/Франция (C-232/05, Recueil, стр. I-10071, точка 57).

31 — Член 4, параграф 2 ДФЕС.

32 — В това отношение вж. също точка 6 и бележка под линия 5 от заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Комисия/Парламент и Съвет (C-411/06, Сборник, стр. I-7585).

33 — На основание член 202 ЕО. В това отношение е достатъчно да се препрати към текстовете, регламентиращи комитологията; Решение 1999/468/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година за установяване на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията (ОВ L 184, стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 159). Вж. също Споразумението между Европейския парламент и Комисията относно условията и реда за прилагане на Решение 1999/468/ЕО на Съвета за установяване на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията, изменено с Решение 2006/512/ЕО (ОВ C 143, 2008 г., стр. 1 и поправка ОВ C 154, стр. 24). Вж. по-специално Piris, J.-C. La comitologie: vers l'épilogue d'une longue saga. — In: Chemins d'Europe, Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué, Dalloz. 2010. p. 547; Jacqué, J.-P. L'éternel retour — Réflexions sur la comitologie. — In: Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis, éditions de l'ULB, 2003. p. 211 и Lenaerts, K. et A. Verhoeven. Towards a Legal Framework for Executive Rule-Making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision. CMLR, 2000, p. 645.

34 — Уместно е да се подчертае, че член 291 ДФЕС промени коренно упражнението на изпълнителните правомощия на Комисията. Вж. в това отношение Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията (ОВ L 55, стр. 13), който отменя посоченото по-горе Решение 1999/468. Вж. Craig, P. Delegated Acts — Implementing acts and the new Comitology Regulation. — European Law Review, 2011, No 5, p. 671; Edenharter, A. Die Komitologie nach dem Vertrag von Lissabon: Verschiebung der Einflussmöglichkeiten zugunsten der EU-Kommission?, Die öffentliche Verwaltung, 2011, p. 645.

35 — Само ще припомня, че Съдът приема, че протоколите и приложенията към акт за присъединяване, представляват разпоредби на първичното право, чието действие, освен ако не е предвидено друго в акта за присъединяване, се спира, изменя или отменя само по реда, предвиден за изменение на учредителните договори; вж. Решение от 11 септември 2003 г. по дело Австрия/Съвет (C-445/00, Recueil, стр. I-8549, точка 62). Общият съд, от своя страна, приема, че разпоредба на договор за присъединяване може да бъде правно основание за приемане на законодателни мерки; вж. Решение на Общия съд от 11 септември 2002 г. по дело Alpharma/Съвет (T-70/99, Recueil, стр. II-3495, точки 106 и 107).

32. Тази последна особеност може да бъде лесно приета, доколкото произтича от „естеството на нещата“ [36]. За разлика от това, значително по-трудна се оказва задачата да се обясни липсата на правен способ, който да позволи на новите държави членки да подложат на съдебен контрол актовете, приети при тези условия.

33. Очевидно е, че докато не станат ефективни членове на Съюза, „бъдещите“ държави членки не могат по никакъв начин да допринесат за създаването на правото на Съюза, по-специално чрез участието на техни представители в Съвета.

34. Въпреки това разглежданото в настоящото дело неравенство пред Договорите не се изразява в това, а произтича от факта, че новите държави членки не могат да упражнят, при същите условия, както старите държави членки, способите за защита срещу така приетите актове всеки път, когато сроковете за обжалване на последните се оказват изтекли към датата, на която те ефективно стават държави членки, единствено поради дата на тяхното публикуване [37].

35. В това отношение трябва да се изхожда от понастоящем прогласения в член 4, параграф 2 ДЕС принцип, според който „Съюзът зачита равенството на държавите членки пред Договорите“, което изключва напълно неоправданото неравенството между държавите членки [38]. Не е лесно обаче да се намери оправдание за неравенството, произтичащо от факта, че една държава, задължена като всяка друга държава да спазва даден акт, се оказва спрямо споменатия акт в отношение на просто приемане, което изключва всичко останало.

36. Всъщност в положение като разглежданото в настоящия случай старите държави членки са „участвали“, по един или друг начин, в създаването на приетите при тези условия актове и в това си качество те могат да обжалват пряко пред съда тези актове на основание член 230, втора алинея ЕО, спазвайки сроковете по член 230, пета алинея ЕО, като привилегировани жалбоподатели. За разлика от тях, новите държави членки, които по необходимост са били лишени от всякакво „участие“ в създаването на тези актове, са лишени също и от всякаква възможност да ги обжалват в това си качество. Някога се използваше терминът „указ“, за да се посочат актовете, приети и прилагани при такива условия. Акт, който разчита само на подчинението, обаче трябва да се счита за структурно чужд на идеята за правов съюз. Най-общо, ако участието в създаването на даден акт не може да бъде гарантирано на всички държави членки, адресати на акта, идеята, която стои в основата на правовия съюз, не допуска изключването на всякакъв правен способ за защита срещу посочения акт.

37. Безспорно, поначало не е много трудно да се приеме, че договорите и актовете за присъединяване предвиждат изрично специални разпоредби относно способите за защита, дори, в известни граници, ограничения на посочените способи за защита.

38. Идеята за правов съюз означава обаче, че не е възможно, поне ако няма изрична норма в първичното право, да се лишат от всякакво право на обжалване новите държави членки, адресати на актовете, приети между датата на подписване и датата на влизане в сила на договорите и на актовете за присъединяването им. Тя означава, че посочените държави членки имат, в това си качество и считано от момента на придобиването му, възможността да оспорват, в разумни срокове, вторичното право, което е предназначено да се прилага в разширения Съюз и за създаването на което те не са могли да допринесат.

36 — Както обичал да казва барон дьо ла Бред; Montesquieu. De l’esprit des lois, 1748 [Монтескьо. За духа на законите. 1748 г.].

37 — Така правото на жалба, което зависи от несигурно събитие, каквото е датата на публикуване на акта, всъщност е подчинено на случайността.

38 — Тук ще припомня, че Съдът вече е имал повод да отхвърли тълкуване на разпоредби от акт за присъединяване, предложено от нова държава членка, като „водещо до недопустими последици от гледна точка на равенството между държавите членки с оглед на някои основни за функционирането на общия пазар правила“ (вж. Решение от 29 март 1979 г. по дело Комисия/Обединено Кралство, посочено по-горе, точка 9).

39. Освен това те трябва да разполагат с тази възможност като държави членки, а не като обикновени юридически лица [39] или като трети държави.

40. Всъщност, и на първо място, те са засегнати от тези актове именно в качеството си на „бъдещи“ държави членки, а не в качеството си на юридически лица или трети държави и те ще се прилагат към тях именно в качеството им на държави членки и при условие че те действително станат държави членки [40]. Така разпоредбите на тези актове ги засягат именно като държави членки и именно в това качество те трябва да могат да упражняват способите за защита.

41. Освен това, и на второ място, посочените нови държави членки трябва да могат да разполагат с право на обжалване по смисъла на член 230 ЕО — при същите условия като останалите държави членки, от които условия последните са се ползвали, като освен това са и „участвали“ в създаването на това право — наравно със старите държави членки. В това отношение трябва да се държи сметка за факта, че не случайно държавите членки [41], подобно на Парламента [42], Съвета и Комисията [43], се ползват, съгласно установената от доктрината формулировка, със статута на „привилегировани“ жалбоподатели.

42. Следователно тълкуване на член 230 ЕО, което води до обявяване на жалбата на Република Полша срещу Регламент № 60/2004 за недопустима с единствения мотив, че тази жалба е била подадена след изтичане на двумесечния срок от датата на публикуване на този регламент, трябва да се счита за противоречащо на ценностите на правовата държава и на принципа на равенство на държавите членки пред Договорите [44].

43. Ето защо следва да се приемат доводите на Република Полша по второто и третото правно основание и без да е необходимо да се разглеждат останалите правни основания, да се отмени обжалваното определение.

44. Следователно остава да се разгледа въпрос, който не е за пренебрегване, а именно въпросът за възможностите, с които разполага Съдът, за да отстрани вредата, която тълкуване на Договорите, изключващо правото на нова държава членка да обжалва актове, приети и публикувани между датата на подписване и датата на влизане в сила на договора и на акта за присъединяване на тази държава членка, може да причини на ценностите на правовата държава, на принципа на равенство на държавите членки пред Договорите и на привилегированото право на обжалване на държава членка в положение като разглежданото в настоящия случай.

45. От заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Полша/Съвет, по което е постановено посоченото по-горе решение [45], следва, че като изглежда, могат да се възприемат два подхода, първият — praeter legem, а вторият — secundum legem.

39 — Както приема Съдът по повод активната легитимация на Европейския парламент, „системата“ на член 230, четвърта алинея ЕО не е „адаптирана“ към жалба за отмяна на държава членка; вж. Решение от 22 май 1990 г. по дело Парламент/Съвет (C-70/88, Recueil, стр. I-2041, точка 14).

40 — По този въпрос вж. по аналогия Решение от 5 декември 2000 г. по дело Eurostock (C-477/98, Recueil, стр. I-10695, точка 58) и Решение от 22 юни 2011 г. по дело Denkavit Nederland и др. (C-346/09, Сборник, стр. I-5517, точки 65 и 66).

41 — Вж. по-специално Решение от 12 юли 1979 г. по дело Италия/Съвет, 166/78 (Recueil, стр. 2575, точки 5 и 6) и Решение от 23 февруари 1988 г. по дело Обединено Кралство/Съвет (131/86, Recueil, стр. 905, точка 6).

42 — След влизане в сила на Договора от Ница.

43 — Вж. по-специално Решение от 26 март 1987 г. по дело Комисия/Съвет (45/86, Recueil, 1987 г., стр. 1493, точка 3) и Решение от 21 януари 2003 г. по дело Комисия/Парламент и Съвет (C-378/00, Recueil, стр. I-937, точка 28).

44 — В това отношение следва да се добави, че правото, което следва да се признае на една нова държава членка в положението на Република Полша, да обжалва Регламент № 60/2004, не може да се съпоставя въз основа Решение от 18 октомври 2007 г. по дело Комисия/Парламент и Съвет (C-299/05, Сборник, стр. I-8695, точки 29 и 30), което е приложил Общият съд в Решение от 10 юни 2009 г. по дело Полша/Комисия, посочено по-горе, (точки 69—73), предмет на жалбата по дело Полша/Комисия (C-335/09 P), посочено по-горе. Всъщност такова право на жалба не би следвало да зависи по необходимост от случайния характер на евентуални изменения на тези актове от институциите.

45 — Точки 54—60.

46. Като признавам, че в духа на предложението на генералния адвокат Poiares Maduro в заключението му по дело Полша/Съвет, по което е постановено посоченото по-горе решение[46], Съдът би могъл да възприеме първия подход, аз все пак клоня към втория подход, тоест към тълкуване, което се основава на духа и на системата на Договорите, в съответствие с решенията, с които Съдът е признал пасивната[47], а след това и активната легитимация[48] на Европейския парламент.

47. Припомням, че в Решението си по дело Les Verts/Парламент Съдът бе призован да разгледа въпроса дали актовете, приети от Парламента, могат да бъдат предмет на жалба за отмяна на основание член 173 от Договора за ЕИО[49], независимо от обстоятелството, че по това време тази разпоредба се отнася само до актовете на Съвета и на Комисията.

48. Като се основава на идеята за правова общност и прогласява договорите за „конституционна харта“, Съдът приема, че тълкуване на член 173 от Договора за ЕИО, което изключва от кръга на актовете, които подлежат на обжалване, актовете на Парламента, приети в областта на Договора, би довело до резултат, който би противоречал както на духа на Договора, отразен в член 164 от Договора за ЕИО[50], така и на неговата система, доколкото по-специално такива актове могат да навлязат в компетентността на държавите членки или на другите институции или да надхвърлят рамките на компетентност на своя автор, без да е налице възможност да бъдат подложени на контрол от страна на Съда. От това той достига до извода, като по тази въпрос приема заключението на генералния адвокат Mancini[51], че жалбите за отмяна срещу актове на Парламента са допустими, доколкото са предназначени да произведат правни последици по отношение на трети лица.

49. Също така, както припомня генералният адвокат Poiares Maduro в точка 27 от в заключението си по дело Полша/Съвет, по което е постановено посоченото по-горе решение[52], въпреки факта, че Парламентът не е разполагал с правото да подаде жалба за отмяна на основание член 173 от Договора за ЕИО или член 146 от Договора за ЕОАЕ, Съдът, считайки че мисията, която му е възложена от член 164 от Договора за ЕИО, го задължава да осигури поддържането на създаденото от Договора институционално равновесие и следователно да осигури съдебния контрол за защита на правомощията на Парламента, приема, при определени условия[53], че жалбите за отмяна на тази институция срещу акт на Съвета или на Комисията са допустими, и по този начин разширява първоначалната си съдебна практика[54]. Така Съдът приема, че „процесуалната празнина“, която съществува поради липса на разпоредба, която да предоставя право на обжалване на Парламента, не може „да има превес над основния интерес, свързан с поддържането и зачитането на това институционално равновесие“[55].

50. Така, и в двата случая, Съдът отдава предпочитание на тълкуване praeter legem на Договорите, след като не е било възможно да се гарантира по друг начин правото на ефективна съдебна защита — основен компонент на правовия съюз; в първия случай това е съдебната защита на всяко лице срещу актове на Парламента, които пораждат правни последици спрямо

46 — Вж. точка 59. За нова държава членка, която общностният акт засяга само при определени условия и считано от влизане в сила на договора и на акта за присъединяване, срокът за обжалване, предвиден в член 230, пета алинея ЕО, не може да започне да тече преди това влизане в сила.

47 — Решение по дело Les Verts/Парламент (посочено по-горе, точки 23—26).

48 — Решение от 22 май 1990 г. по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе, (точки 11—27).

49 — По-рано член 230 ЕО, понастоящем член 263 ДФЕС.

50 — По-рано член 220 ЕО, разпоредба, която понастоящем е възпроизведена в член 19 ДЕС.

51 — Вж. точки 6 и 7 от заключение по дело Les Verts/Парламент, посочено по-горе.

52 — Точка 55.

53 — Жалбата е била допустима само в частта, в която има за цел да защити правомощията на Парламента, и се основава на правни основания, изведени от нарушението на тези правомощия; вж. точка 27.

54 — Всъщност в Решение от 27 септември 1988 г. по дело Парламент/Съвет (302/87, Recueil, стр. 5615, точки 26—28) Съдът констатира, че от гледна точка на приложимите тогава текстове не е имало възможност да се признае процесуална дееспособност на Европейския парламент, обратно на поисканото от генерален адвокат Darmon.

55 — Решение от 22 май 1990 г. по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе, точка 26.

него, а във втория случай — правото на Парламента да обжалва актове на другите институции, които засягат неговите правомощия и следователно институционалното равновесие.

51. Би могло да се добави също, че тълкуването praeter legem се налага по-специално винаги когато предоставя единствения правилен отговор на даден въпрос, който не е предвиден от Договорите и който поставя под сериозно съмнение някоя от ценностите на Съюза, така както те са изброени в член 2 ДЕС[56].

52. Принципът на равенство на държавите членки пред Договорите ведно с ценностите на правовата държава налагат да се признае на новите държави членки право да обжалват актовете, приети от институциите на Съюза при обстоятелства като разглежданите в настоящия случай. Като се имат предвид изискванията за сигурност на правните положения, това право на обжалване трябва, освен ако няма други специални разпоредби и по аналогия с разпоредбите на член 230, пета алинея ЕО, да бъде ограничено в срока, предвиден в последната разпоредба, считано от датата на влизане в сила на споменатия договор за присъединяване.

IV – По жалбата срещу Регламент № 60/2004

53. От член 61, първа алинея от Статута на Съда, следва, че ако жалбата е основателна, Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото на Общия съд за постановяване на решение.

54. Макар Съдът да разполага с необходимите елементи, за да се произнесе окончателно по възражението на Комисията за недопустимост, направено в хода на производство пред Общия съд[57], това не е така относно разглеждането на жалбата на Република Полша по същество.

55. От предходните разсъждения е видно, че жалбата на Република Полша, подадена в секретариата на Общият съд на 28 юни 2004 г., не е просрочена, и поради това възражението за недопустимост на Комисията, което се позовава единствено на изтичането на преклузивния срок, трябва да бъде отхвърлено, а жалбата на Република Полша трябва да бъде обявена за допустима.

56. Освен това на основание член 61 от Статута на Съда Република Полша моли Съда да постанови окончателно решение по съществото на жалбата ѝ срещу Регламент № 60/2004, като иска изрично да се отменят член 5, член 6, параграфи 1—3, член 7, параграф 1, както и член 8, параграф 2, буква а) от посочения регламент. Всъщност, като се позовава в това отношение на съвпадението на оплакванията, изтъквани по настоящото дело, и тези, изтъквани по дело Полша/Комисия, по което е постановено посоченото по-горе решение, тя счита, че фазата на производство позволява да се постанови окончателно решение. Тя уточнява също, че поддържа изцяло всички правни основания, изложени в това отношение както в жалбата ѝ, така и в писмената ѝ реплика в хода на първоинстанционното производство.

56 — Constantinesco, V. The ECJ as a Law-Maker: praeter aut contra legem. — In: O'Keefe, D. (ed.). Judicial Review in European Union Law, Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley. Kluwer Law International, 2000. p. 73.

57 — Вж. по-специално Решение от 15 май 2003 г. по дело Pitsiorlas/Съвет и ЕЦБ (C-193/01 P, Recueil, стр. I-4837, точка 32), Решение от 17 юли 2008 г. по дело Athinaïki Techniki/Комисия (C-521/06 P, Сборник, стр. I-5829, точка 66), Решение от 9 юли 2009 г. по дело 3F/Комисията (C-319/07 P, Сборник, стр. I-5963, точка 99) и Решение от 18 ноември 2010 г. по дело NDSHT/Комисия (C-322/09 P, Сборник, стр. I-11911, точки 65 и 66).

57. Тъй като Общият съд е отхвърлил изцяло като недопустима жалбата срещу Регламент № 60/2004 и не е разгледал правните основания на Република Полша [58], това дело следователно трябва да се върне на Общия съд на Европейския съюз, за да се произнесе по исканията на Република Полша за отмяна на Регламент № 60/2004 [59].

V – Заключение

58. Следователно предлагам на Съда да постанови решение, с което:

„1) Отменя Определение на Общият съд на Европейския съюз от 10 юни 2009 г. по дело Полша/Комисията (T-258/04).

2) Отхвърля възражението за недопустимост на Европейската комисия, направено пред Общия съд на Европейския съюз.

3) Връща делото на Общия съд на Европейския съюз, за да се произнесе по исканията на Република Полша за отмяна на член 5, член 6, параграфи 1—3, член 7, параграф 1 и член 8, параграф 2, буква а) от Регламент (ЕО) № 60/2004 на Комисията от 14 януари 2004 година за определяне на преходни мерки в сектора на захарта във връзка с присъединяването на Чешката република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Словения и Словакия към Европейския съюз.

4) Не се произнася по съдебните разноски“.

58 — В този смисъл вж. по-специално Решение от 16 декември 2010 г. по дело Athinaïki Techniki/Комисията (C-362/09 P, Сборник, стр. I-13275, точка 79), Решение от 21 юли 2011 г. по дело Швеция/MyTravel и Комисия (C-506/08 P, Сборник, стр. I-6237, точка 126) и Решение от 13 октомври 2011 г. по дело Deutsche Post и Германия/Комисия (C-463/10 P и C-475/10 P, Сборник, стр. I-9639, точки 81 и 82).

59 — Обстоятелството, че Общият съд вече е имал повод да се произнесе по валидността на Регламент № 60/2004/ЕО в рамките на възражение за незаконосъобразност по друго дело (в случая Решение от 2 октомври 2009 г. по дело Кипър/Комисия (T-300/05 и T-316/05, Сборник, точки 43—153), не може въпреки сходството в някои от правните основания и изтъкваните доводи да промени този извод.