РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

19 ноември 2009 година*

По дело C-118/07

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 226 ЕО на 20 февруари 2007 г.,

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-н M. Huttunen, г-н H. Støvlbæk и г-н B. Martenczuk, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Република Финландия, за която се явява г-н J. Heliskoski, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник,

* Език на производството: фински.

подпомагана от:

Федерална република Германия, за която се явяват г-н M. Lumma и г-н C. Blaschke, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

Република Унгария, за която се явява г-жа J. Fazekas, в качеството на представител,

Република Литва, за която се явява г-н D. Kriaučiūnas, в качеството на представител,

Република Австрия, за която се явява г-жа C. Pesendorfer, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпили страни,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н J.-C. Bonichot (докладчик), председател на четвърти състав, изпълняващ функцията на председател на втори състав, г-жа C. Toader, г-н C. W. A. Timmermans, г-н K. Schiemann и г-н L. Bay Larsen, съдии,

генерален адвокат: г-жа E. Sharpston,
секретар: г-н R. Grass,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 10 септември 2009 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Комисията на Европейските общности иска от Съда да установи, че като не е предприела подходящите мерки, за да премахне несъответствията с Договора за ЕО в областта на трансфера на капитали на разпоредбите, съдържащи се в двустранните инвестиционни споразумения за насърчаване и взаимна защита на инвестициите, сключени от Република Финландия съответно с бившия Съюз на съветските социалистически републики, чийто правоприемник е Руската федерация (споразумение, подписано на 8 февруари 1989 г., SopS 58/1991), Република Беларус (споразумение, подписано на 28 октомври 1992 г., SopS 89/1994), Китайската народна република (споразумение, подписано на 4 септември 1984 г., SopS 4/1986), Малайзия (споразумение, подписано на 15 април 1985 г., SopS 79/1987), Демократична социалистическа република Шри Ланка (споразумение, подписано на 27 април 1985 г., SopS 54/1987) и Република Узбекистан (споразумение, подписано на 1 октомври 1992 г., SopS 74/1993, заедно наричани по-нататък „спорните двустранни споразумения“), Република Финландия не е изпълнила задълженията си по член 307, втора алинея ЕО.

Правна уредба

2 Република Финландия сключва спорните двустранни споразумения преди присъединяването си към Европейския съюз.

3 Тези споразумения влизат съответно в сила по отношение на Руската федерация — на 15 август 1991 г., на Република Беларус — на 11 декември 1994 г., на Китайската народна република — на 26 януари 1986 г., на Малайзия — на 3 януари 1988 г., на Демократична социалистическа република Шри Ланка — на 25 октомври 1987 г., и накрая, по отношение на Република Узбекистан — на 22 октомври 1993 г.

4 Посочените споразумения гарантират на инвеститорите от всяка договаряща страна свободен трансфер в свободно конвертируема валута на плащанията във връзка с инвестиции.

5 Всички тези споразумения, без сключеното с Руската федерация, съдържат клауза, която гарантира защитата на инвестициите в рамките на разрешеното от законодателството на договарящата страна. Например договорът, сключен с Демократична социалистическа република Шри Ланка, съдържа следната клауза: „Всяка от договарящите страни гарантира във всички случаи, в рамките на ограниченията, допустими съгласно нейните законови и подзаконови разпоредби, и в съответствие с международното право, разумно и подходящо третиране на инвестициите на граждани и на дружества на другата договаряща страна“.

Досъдебна процедура

6 Като смята, че спорните двустранни споразумения могат да възпрепятстват прилагането на ограниченията върху движението на капитали и върху плащанията, които Съветът на Европейския съюз може да приеме по силата на член 57, параграф 2 ЕО, член 59 ЕО и член 60, параграф 1 ЕО, на 7 май 2004 г., Комисията изпраща официално уведомително писмо на Република Финландия.

7 С писмо от 7 юли 2004 г. тази държава членка изпраща на Комисията становището си по посоченото официално уведомително писмо. Тя твърди, че

спорните клаузи от тези споразумения не възпрепятстват изпълнението на задълженията ѝ по член 57, параграф 2 ЕО, член 59 ЕО и член 60, параграф 1 ЕО.

8 Като смята, че изтъкнатите от Република Финландия доводи не са достатъчни, на 16 март 2005 г. Комисията ѝ изпраща мотивирано становище.

9 С писмо от 19 май 2005 г. Република Финландия изпраща на Комисията становището си в отговор на посоченото мотивирано становище. Тя поддържа предишните си доводи.

10 Като смята, че тези доводи не могат да оборят изложените в мотивираното становище твърдения за нарушения, Комисията решава да предяви настоящия иск.

11 С определение на председателя на Съда от 9 юли 2007 г. Федерална република Германия, Република Литва, Република Унгария и Република Австрия са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Република Финландия.

По иска

12 В самото начало е необходимо да се отбележи, че едно от двустранните споразумения не съдържа специална клауза, като посочената в точка 5 от настоящото решение, която според Република Финландия при всички положения ѝ позволявала да изпълни общностните си задължения. Петте останали споразумения съдържат такава клауза.

13 В този контекст искът на Комисията следва да се разгледа, като се вземе предвид, на първо място, споразумението, което не съдържа такава клауза, и след това на второ място, споразуменията, които съдържат такава клауза.

14 На трето място, ще трябва да се разгледат общите доводи на страните, отнасящи се до принципа на недопускане на дискриминация и до приложното поле на член 307, втора алинея ЕО.

Относно споразумението, сключено с Руската федерация

Доводи на страните

15 Според Комисията липсата, по-специално в разглежданото споразумение, на каквато и да е клауза, позволяваща на Република Финландия да прилага ограниченията върху движението на капитали и върху плащанията, които, ако е необходимо, биха могли да бъдат приети от Съвета на основание член 57, параграф 2 ЕО, член 59 ЕО и член 60, параграф 1 ЕО, може да доведе до нарушение на общностните задължения от тази държава членка. Комисията счита също, че след като не е предприела подходящите мерки, за да отстрани всички случаи на несъвместимост с Договора, посочената държава не е изпълнила задълженията си по член 307, втора алинея ЕО.

16 Република Финландия, също както държавите членки, встъпили в подкрепа на нейните искания, изтъква, че при липса на каквато и да е ограничителна мярка, приета от Съвета по отношение на третите държави, с които тя е сключила инвестиционните споразумения, не се поставя въпросът за съответствието на разглежданото споразумение с разпоредба от Договора, която не е била приложена, щом като е нямало „установени несъответствия“ по смисъла на член 307, параграф 2 ЕО. Следователно неизпълнението, твърдяно от Комисията, било чисто хипотетично. При тези обстоятелства държавите членки били

длъжни да предприемат всички необходими мерки, за да премахнат посочените „установени несъответствия“, само след като Съдът предварително установи, че такива несъответствия действително съществуват.

17 Освен това встъпилите държави изтъкват, че посочените в член 57, параграф 2 ЕО, член 59 ЕО и член 60, параграф 1 ЕО предпазни мерки могат да се прилагат само в изключителни случаи, които не са могли да бъдат предвидени в момента на сключването на разглежданото споразумение. От това следва, че Република Финландия би могла да се позове на принципа rebus sic stantibus, за да спре временно действието на оспорените разпоредби относно свободния трансфер, в случай че Общността приеме предпазни мерки.

Съображения на Съда

18 Разглежданото двустранно инвестиционно споразумение, сключено от Република Финландия, съдържа клаузи, които гарантират свободен трансфер в свободно конвертируема валута и без неоснователна забава на плащанията във връзка с инвестиции.

19 Така по-конкретно се гарантират свободният трансфер на средства с оглед на осъществяването на инвестиция, на нейното управление и разширяване, свободното репатриране на евентуалните приходи от тази инвестиция, както и свободният трансфер на необходимите средства за изплащане на заеми и на средствата, получени при ликвидацията или прехвърлянето на посочената инвестиция.

20 В това отношение това споразумение съответства на текста на член 56, параграф 1 ЕО, съгласно който „[…] всички ограничения върху движението на капитали между държавите членки и между държавите членки и трети страни се

забраняват“, и на текста на член 56, параграф 2 ЕО, съгласно който „[…] всички ограничения върху плащанията между държавите членки и между държавите членки и трети страни се забраняват“.

21 Вярно е, че с посочените в настоящата искова молба на Комисията разпоредби от Договора на Съвета се предоставя правомощието при определени обстоятелства да ограничава движението на капитали и плащания между държавите членки и трети държави, включително и движението, посочено в разглежданите клаузи за трансфер.

22 За да се осигури защитата на общия интерес на Общността и за да ѝ се позволи, ако е необходимо, да изпълни международните си задължения и тези на държавите членки, с въпросните разпоредби, които се съдържат в член 57, параграф 2 ЕО, член 59 ЕО и член 60, параграф 1 ЕО, се въвеждат изключения от принципа на свободно движение на капитали и на плащания между държавите членки и трети държави.

23 Член 57, параграф 2 ЕО допуска Съветът с квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията да приема определени ограничителни мерки за движението на капитали, по-конкретно що се отнася до преките инвестиции за и от трети държави. Когато тези мерки се явяват „стъпка назад“ за общностното право по отношение на либерализацията на движението на капитали от и към трети държави, е необходимо единодушие.

24 Член 59 ЕО позволява на Съвета по предложение на Комисията и след консултации с Европейската централна банка да вземе предпазни мерки, когато движението на капитали към и от трети държави „причинява или заплашва да причини сериозни затруднения за функционирането на икономическия и паричния съюз“, при условие че тези мерки са строго необходими и са взети за срок, „не по-дълъг от шест месеца“.

25 В член 60, параграф 1 ЕО се предвижда, че Съветът може по предложение на Комисията да вземе „необходимите спешни мерки“ по движението на капитали и плащания, за да приложи обща позиция или съвместно действие в областта на общата външна политика и политиката на сигурност. Подобно действие може да се окаже необходимо, например за да се изпълни резолюция на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации.

26 Безспорно е, че разглежданото двустранно споразумение не съдържа разпоредба, с която се запазват тези възможности за ограничаване от страна на Общността на движението на средства във връзка с инвестиции. Ето защо следва да се провери дали Република Финландия е била длъжна поради тази причина да предприеме необходимите мерки, посочени в член 307, втора алинея ЕО.

27 Съгласно член 307, първа алинея ЕО правата и задълженията, произтичащи от споразумение, сключено между държава членка и трета страна преди датата на присъединяване на първата, не се засягат от разпоредбите на Договора. Тази разпоредба има за цел да уточни в съответствие с принципите на международното право, че прилагането на Договора не променя обстоятелството, че заинтересованата държава членка е длъжна да зачита правата на трети държави, произтичащи от предходно споразумение, и да спазва задълженията си (вж. Решение от 14 октомври 1980 г. по дело Burgoa, 812/79, Recueil, стр. 2787, точка 8, Решение от 4 юли 2000 г. по дело Комисия/Португалия, C-84/98, Recueil, стр. I-5215, точка 53, както и Решение от 18 ноември 2003 г. по дело Budějovický Budvar, C-216/01, Recueil, стр. I-13617, точки 144 и 145).

28 В член 307, втора алинея ЕО обаче се предвижда задължение за държавите членки да предприемат всички необходими мерки, за да премахнат установените несъответствия между сключените преди присъединяването им споразумения и общностното право. Съгласно тази разпоредба, когато е необходимо, държавите членки взаимно се подпомагат за постигането на тази цел, а когато това е възможно — приемат общ подход.

29 С разпоредбите на член 57, параграф 2 ЕО, член 59 ЕО и член 60, параграф 1 ЕО на Съвета се предоставя правомощие в някои точно определени хипотези да

ограничава движението на капитали и на плащания между държавите членки и трети страни.

30 За да се гарантира полезното действие на посочените разпоредби, е необходимо мерките за ограничаване на свободното движение на капитали, ако бъдат приети от Съвета, да бъдат незабавно приложени за държавите, за които се отнасят.

31 Вследствие на това и както Съдът е постановил в своето Решение от 3 март 2009 г. по дело Комисия/Австрия (C-205/06, Сборник, стр. I-1301, точка 37) и в своето Решение от същата дата по дело Комисия/Швеция (C-249/06, Сборник, стр. I-1335, точка 38), правомощията на Съвета да приема едностранно ограничителни мерки по отношение на трети държави в област, която е идентична или свързана с уредената в предходно споразумение, сключено между държава членка и трета държава, са несъвместими с посоченото споразумение, когато, от една страна, то не предвижда разпоредба, позволяваща на съответната държава членка да упражнява правата си и да изпълнява задълженията си в качеството на член на Общността, и от друга страна, когато това не е възможно и посредством механизъм на международното право.

32 Република Финландия обаче не посочва във връзка със споменатото споразумение никакъв механизъм, който може да ѝ позволи да изпълни общностните си задължения. Освен това във всички случаи възможността, изтъкната от встъпилите държави, да се използват други, предоставени от международното право средства като спирането на действието и дори денонсирането на разглежданото споразумение или на някои от неговите клаузи, е прекалено несигурна, за да се гарантира, че приетите от Съвета мерки биха могли да бъдат приложени надлежно и в установените срокове.

33 Безспорно е, че в посочения случай Република Финландия не е предприела в предвидения от тази институция в мотивираното становище срок никакво действие по отношение на съответната трета държава, за да отстрани опасността от конфликт, който може да възникне вследствие на прилагането на разглежданото споразумение, с мерките, които Съветът може да приеме съгласно член 57, параграф 2 ЕО, член 59 ЕО и член 60, параграф 1 ЕО.

34 Следва да се посочи още, както е установено в делата Комисия/Австрия и Комисия/Швеция, по които са постановени посочените по-горе решения, че несъответствия с Договора, произтичащи от инвестиционните споразумения с трети държави и възпрепятстващи прилагането на ограниченията върху движението на капитали и на плащания, които Съветът може да приеме съгласно член 57, параграф 2 ЕО, член 59 ЕО и член 60, параграф 1 ЕО, се наблюдават не само във връзка с държавата членка ответник в настоящото производство.

35 Ето защо следва да се отбележи, че съгласно член 307, втора алинея ЕО, когато е необходимо, държавите членки взаимно се подпомагат, за да премахнат установените несъответствия между сключените преди присъединяването им споразумения и общностното право, и когато това е възможно — приемат общ подход. В рамките на отговорността си по член 211 ЕО да следи за прилагането на разпоредбите на Договора Комисията е длъжна по свой почин да направи всичко, което може да улесни взаимното подпомагане между съответните държави членки, както и приемането на общ подход от тях.

Относно споразуменията, сключени с Република Беларус, Китайската народна република, Малайзия, Демократична социалистическа република Шри Ланка и Република Узбекистан

Доводи на страните

36 Комисията поддържа, че специалните клаузи като съдържащата се в посочената в точка 5 от настоящото решение клауза, на която се позовава Република Финландия, що се отнася до горепосочените споразумения, препраща към законовите и подзаконовите разпоредби на държавите — страни по тези споразумения, в тяхната редакция в сила към момента на сключване на посочените споразумения, т.е. в конкретния случай — преди присъединяването на Република Финландия към Съюза. Комисията следователно счита, че тези

клаузи сами по себе си не предоставят на тази държава членка възможността незабавно да приложи ограничителните мерки, които Общността би могла да приеме.

37 Република Финландия и Република Литва напротив изтъкват, че тези клаузи могат да намерят приложение, защото по силата на непосредственото действие на общностното право ограничителните мерки, приемани от Съвета, били част от финландското законодателство по смисъла на тези клаузи. Поради това не съществувало несъответствие с Договора по смисъла на член 307, втора алинея ЕО.

Съображения на Съда

38 Следва да се отбележи, както Република Финландия правилно посочва, че ограничителните мерки, които могат да бъдат приети от Съвета на основание член 57, параграф 2 ЕО, член 59 ЕО и член 60 ЕО, ще бъдат част от финландския правен ред. От гледна точка на разглежданите двустранни инвестиционни споразумения обаче не следва ясно, че подобни мерки биха могли да бъдат смятани за част от финландското законодателство.

39 Всъщност съгласно постоянната съдебна практика международният договор трябва да се тълкува в зависимост от начина, по който е формулиран, както и в светлината на своите цели. Член 31 от Виенската конвенция от 23 май 1969 г. за правото на договорите и член 31 от Виенската конвенция от 21 март 1986 г. за правото на договорите между държави и международни организации или между международни организации, които в този смисъл изразяват общото международно обичайно право, уточняват в това отношение, че договорът трябва да се тълкува добросъвестно в съответствие с обикновеното значение, което следва да се дава на думите в техния контекст, а също така в духа на предмета и целите на договора (вж. Решение от 20 ноември 2001 г. по дело Jany и др., C-268/99, Recueil, стр. I-8615, точка 35, както и Решение от 10 януари 2006 г. по дело IATA и ELFAA, C-344/04, Recueil, стр. I-403, точка 40).

40 От тази гледна точка следва да се отбележи, че самият предмет на клаузите на разглежданите двустранни споразумения, които Комисията оспорва със своя иск за установяване на неизпълнение на задължения, е незабавно да гарантират свободата на плащанията във връзка с инвестициите.

41 В този контекст въпросът дали клаузата, която гарантира защитата на инвестициите в рамките на разрешеното от законодателството на договарящата страна, съдържаща се в разглежданите двустранни споразумения, би позволила на някоя от страните да ограничи улесненията за плащане в изпълнение на национални или други решения, взети след влизане в сила на споразуменията, подлежи най-малкото на разискване, преди всичко тъй като за някои от споразуменията е уточнено също, че всяка договаряща страна е длъжна да действа „в съответствие с международното право“.

42 По този начин от клаузите на разглежданите двустранни споразумения, на които се основава Република Финландия, като поддържа, обратно на изтъкнатото от Комисията, че била в състояние да изпълни изцяло, ако е необходимо, общностните си задължения, които можели да произтекат от приемането от страна на Съвета на мерки, ограничаващи свободното движение на капитали, не личи, че гарантират това, щом като тълкуването им и следователно техният обхват и последици са прекалено несигурни.

43 От гореизложеното следва, че клаузите на разглежданите двустранни споразумения, изтъкнати от Република Финландия, не са достатъчни, за да гарантират съответствието с член 307 ЕО на споразуменията, оспорени от Комисията.

Относно принципа на недопускане на дискриминация и приложното поле на член 307, втора алинея ЕО

Доводи на страните

44 Федерална република Германия и Република Унгария изтъкват, че установяването на несъответствие на спорните двустранни споразумения с Договора по смисъла на член 307, втора алинея ЕО би противоречало на „принципа за конкуренция във вътрешния пазар и на принципа на недопускане на дискриминация“, защото Република Финландия, както и гражданите и предприятията на Съюза, за които се прилагат споразуменията, сключени от тази държава членка, биха били поставени в по-неблагоприятно положение по отношение на други държави членки, граждани и предприятия, за които се прилагат неоспорвани от Комисията инвестиционни споразумения.

45 Комисията поддържа, че сравнението с инвестиционните споразумения, сключени от други държави членки, не е подходящо, доколкото съгласно постоянната практика на Съда една държава членка не може да обосновава неизпълнението на своите задължения, наложени от Договора, с обстоятелството, че други държави членки също не били изпълнили задълженията си.

46 Накрая Република Финландия, подкрепена от Република Унгария, изтъква отрицателните последици, които могли да настъпят в резултат от позицията на Комисията, доколкото тя позволявала да се установи неизпълнение на задължения по член 307, втора алинея ЕО винаги когато споразумение, сключено в зависимост от случая с трета държава преди влизането в сила на Договора или преди присъединяването на държавата членка, урежда област, в която Общността още не е упражнила предоставените ѝ с Договора правомощия. С подобно тълкуване на член 307, втора алинея ЕО се предоставял неограничен обхват, което било спорно както от гледна точка на правната сигурност, така и от гледна точка на разпределението на правомощията между Общността и държавите членки и нарушавало равновесието, установено с член 307 ЕО, първа и втора алинея.

47 Комисията изтъква, че никога не е твърдяла, че държавите членки са длъжни да прибегнат до мерките по член 307 ЕО във всички области, в които Общността би могла в бъдеще да приеме законодателни мерки. Тя отбелязва, че подобно изискване от нейна страна впрочем е невъзможно, тъй като съдържанието на законодателните актове, които биха могли да бъдат приети в различните области, по дефиниция не може да бъде предвидено. Тя обаче твърди, че положението е по-различно, що се отнася до член 57, параграф 2 ЕО, член 59 ЕО и член 60, параграф 1 ЕО, които предоставят на Съвета много точно определено правомощие в областта на движението на капитали и на платежните операции по отношение на трети държави и задължават държавите членки, когато подобни мерки бъдат приети, да ги приложат незабавно.

Съображения на Съда

48 На първо място, следва да се отбележи, че държава членка не може да обосновава неизпълнението на своите задължения, наложени от Договора, с обстоятелството, че други държави членки също не били изпълнили задълженията си. Всъщност в установения от Договора общностен правен ред прилагането на общностното право от държавите членки не може да се подчинява на условие за реципрочност. Членове 226 ЕО и 227 ЕО предвиждат подходящи правни средства за защита в случаи на неизпълнение от държавите членки на задължения, произтичащи от Договора (вж. Решение от 11 януари 1990 г. по дело Blanguernon, C-38/89, Recueil, стр. I-83, точка 7 и Решение от 29 март 2001 г. по дело Португалия/Комисия, C-163/99, Recueil, стр. I-2613, точка 22).

49 Що се отнася, на второ място, до довода, според който уважаването на иска на Комисията би придало много широк обхват на член 307, втора алинея ЕО, достатъчно е да се посочи, че настоящото решение по никакъв начин не предопределя задълженията на държавите членки при други обстоятелства, а само установява, както бе изложено по-горе, че упражняването на правомощията, предоставени на Съвета в областта на движението на капитали, би могло да бъде нарушено от самото съществуване на въпросните двустранни споразумения и от начина, по който са формулирани.

50 С оглед на изложените по-горе съображения следва да се заключи, че като не е предприела подходящите мерки, за да премахне несъответствията с Договора на разпоредбите в областта на трансфера на капитали, съдържащи се в спорните двустранни споразумения, Република Финландия не е изпълнила задълженията си по член 307, втора алинея ЕО.

По съдебните разноски

51 Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Република Финландия и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати разноските.

52 Съгласно параграф 4, първа алинея от същия член Федерална република Германия, Република Литва, Република Унгария и Република Австрия, които са встъпили в производството, понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) Като не е предприела подходящите мерки, за да премахне несъответствията с Договора на разпоредбите в областта на трансфера на капитали, съдържащи се в двустранните инвестиционни споразумения за насърчаване и взаимна защита на инвестициите, сключени от Република Финландия съответно с бившия Съюз на съветските социалистически републики, чийто правоприемник е Руската федерация (споразумение, подписано на 8 февруари 1989 г.), Република Беларус (споразумение, подписано на 28 октомври 1992 г.), Китайската народна република (споразумение, подписано на 4 септември 1984 г.), Малайзия (споразумение, подписано на 15 април 1985 г.), Демократична социалистическа република Шри Ланка (споразумение, подписано на 27 април 1985 г.)

и Република Узбекистан (споразумение, подписано на 1 октомври 1992 г.), Република Финландия не е изпълнила задълженията си по член 307, втора алинея ЕО.

2) Осъжда Република Финландия да заплати съдебните разноски.

3) Федерална република Германия, Република Литва, Република Унгария и Република Австрия понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи