ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА V. TRSTENJAK,
представено на 24 април 2008 година [1]

I — Въведение

1. По настоящото дело препращащата юрисдикция иска да се установи дали Директива 2000/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 юни 2000 г. относно борбата със забавяне на плащане по търговските сделки [2] (наричана по-нататък „Директива 2000/35“) не допуска национална правна уредба, съгласно която може да се пристъпи към събирането на неоспорени вземания срещу публичната администрация едва след изтичане на 120-дневен срок от връчването на изпълнителното основание на тази публична администрация.

2. Този въпрос се поставя в рамките на производство по принудително изпълнение пред Tribunale civile di Roma, започната от дружеството Caffaro Srl (наричано по-нататък „Caffaro“) срещу общинско публично предприятие със седалище в Рим, Azienda Unità Sanitaria Locale RM/C (наричано по-нататък „USL“), въз основа на изпълнително основание, получено от Caffaro в съответствие с националната правна уредба, с която Директива 2000/35 е транспонирана в националното право.

1 — Език на оригиналния текст: словенски.

2 — ОВ L 200, стр. 35; Специално издание на български език, 2007 г., глава 17, том 1, стр. 226.

II — Правна уредба

А — *Общностна правна уредба*

3. Съображение 4 от Директива 2000/35 гласи:

„Икономическият и социален комитет на 29 май 1997 г. прие становище „Зелената книга на Комисията за обществените поръчки в Европейския съюз: размисъл за бъдещето.“

4. Съображение 5 от Директива 2000/35 гласи:

„Комисията публикува на 4 юни 1997 г. план за действие в полза на единния пазар, подчертавайки, че забавата за плащане представлява все по-сериозно препятствие за успеха на единния пазар.“

5. В съображение 7 от Директива 2000/35 се отбелязва:

„Сериозно административно и финансово бреме тежи на предприятията, в частност на малките и средните, поради крайно дългите срокове на плащане и на забавата за плащане. Освен това, тези проблеми представляват една от основните причини за неплатежоспособност, заплашваща оцеляването на предприятията, и водят до загуба на много работни места.“

6. Съображения 9 и 10 от Директива 2000/35 пояснявят:

„(9) Съществуващите различия между държавите-членки по отношение на правилата и практиките за плащане представляват препятствие за нормалното функциониране на вътрешния пазар.

(10) Ефектът от това е значително ограничаване на търговските сделки между държавите-членки. Това е в противоречие с член 14 от Договора, защото е желателно предприемачите да могат да търгуват своите продукти в целия вътрешен пазар при условия, които гарантират, че трансграничните сделки не представляват по-голям риск от продажбите вътре в държава-членка. Може да има опасения от изкривяване на конкуренцията, ако коренно различни разпоредби уреждат вътрешните операции, от една страна, и трансграничните, от друга страна.“

7. Съображение 15 от Директива 2000/35 гласи:

„Настоящата директива само определя понятието „изпълнимо право“[другаде в текста: „изпълнително основание“], без да урежда различните процедури за принудително изпълнение на такова право, нито да определя условията, при които принудителното изпълнение на това право може да бъде спряно или отменено.“

8. Съображение 22 от Директива 2000/35 определя:

„Настоящата директива трябва да урежда всички търговски сделки, независимо дали се извършват между частни или държавни предприятия или между предприятия и държавни органи предвид факта, че последните извършват значителен брой плащания към фирмите. Следователно, тя трябва също да урежда всички търговски сделки между основните предприятия по договора и техните доставчици и подизпълнители.“

9. Съображение 23 от Директива 2000/35 гласи:

„Член 5 от настоящата директива изисква процедурата за събиране на неоспорените вземания да приключва в кратък срок в съответствие с националното законодателство, но не изисква от държавите-членки да приемат особена процедура или да изменят съществуващите си правни процедури по специален начин […].“

10. Съгласно член 2 („Определения“), точка 5 от Директива 2000/35:

„изпълнително основание“е всяко решение, съдебно постановление, съдебно решение, определение или платежно нареждане [да се чете: „заповед за плащане“], постановено от съд или друг компетентен орган, за незабавно или разсрочено плащане, което позволява на кредитора да събере своето вземане от длъжника чрез принудително изпълнение; това включва решенията, съдебните постановления, съдебните решения, определенията или платежните нареждания [да се чете: „заповедите за плащане“], които подлежат на предварително изпълнение и остават такива, дори ако длъжникът подаде жалба срещу тях.“

11. Член 5 („Процедури за събиране на неоспорените вземания“) от Директива 2000/35 предвижда:

„1. Държавите-членки следят за това изпълнително основание независимо от размера на дълга, да може да бъде получено нормално деветдесет календарни дни, след като кредиторът е подал жалба [да се чете: „жалба или молба“] или в съда или пред друг компетентен орган, когато не се оспорват дългът или процедурни въпроси. Държавите-членки изпълняват това задължение съгласно съответните им законови, подзаконови и административни разпоредби.

2. Съответните национални законови, подзаконови и административни

разпоредби се прилагат при същите условия за всички кредитори, които са установени в Европейската общност.

3. Сроковете по-долу не вземат предвид при изчисляването на срока от деветдесет календарни дни, споменат в параграф 1:

а) сроковете, необходими за съобщаване и призоваване;

б) всяко забавяне, причинено от кредитора, като необходимите срокове за нанасяне на поправки в жалбите и молбите.

4. Разпоредбите на настоящия член не накърняват също разпоредбите на Конвенцията от Брюксел за юрисдикцията и изпълнението на решения по граждански и търговски дела [да се чете: „Брюкселската конвенция относно компетентността и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела]““ [3].

3 — Консолидирана версия в ОВ C 27, 1998 г., стр. 3.

12. Член 6, параграф 2 от Директива 200/35 предвижда:

„Държавите-членки могат да запазят или да приемат по-благоприятни за кредиторите разпоредби от необходимите за спазване на настоящата директива.“

Б — *Италианска правна уредба*

13. Директива 2000/35 е транспонирана в италианското право с Decreto Legislativo [Законодателен декрет] № 231 от 9 октомври 2002 г. [4] (наричан по-нататък „Decreto Legislativo № 231/2002“). Член 5 от Директива 2000/35 е транспониран с член 9 от Decreto Legislativo № 231/2002, който изменя много на брой разпоредби от италианския Codice di procedura civile [Граждански процесуален кодекс] [5] с цел да се ускори процедурата по получаване на изпълнително основание за събиране на неоспорени вземания.

4 — Decreto Legislativo от 9 октомври 2002 г., № 231 (GURI № 249 от 23 октомври 2002 г.). В доктрината вж. например Kindler, P., „Umsetzung der EG-Zahlungsverzugsrichtlinie in Italien“, *Recht der Internationalen Wirtschaft*, Nr. 4/2003, S. 241.

5 — Codice di procedura civile, GURI № 253 от 28 октомври 1940 г., изменен.

14. От акта за препращане е видно, че в Италия процедурата за получаване на изпълнително основание съгласно член 641 от Гражданския процесуален кодекс протича по следния начин. В срок от 30 дни след подаване на молбата съдът издава акт, с който се нарежда на длъжника да плати дълга. Този акт се връчва в срок от десет дни. Актът разпорежда, че длъжникът трябва да плати дълга си в срок от 40 дни или в същия срок да подаде възражение. Ако в този срок длъжникът нито оспорва, нито плаща своя дълг, след изтичането му кредиторът получава изпълнително основание за принудително събиране на дължимото вземане. Кредиторът трябва да връчи изпълнителното основание на длъжника, за да може на негова основа да поиска принудителното изпълнение.

15. Decreto-legge № 669 от 31 декември 1996 г.[6] (наричан по-нататък „Decreto-legge № 669/1996“ [Декрет-закон № 669/1996], изменен със Закон № 30 от 28 февруари 1997 г.[7] и с член 147 от Закон № 388 от 23 декември 2000 г.[8] (наричан по-нататък: „Закон № 388/2000“), съдържа специални разпоредби относно принудителното изпълнение срещу публично учреждение. По силата на член 147 от Закон № 388/2000 срокът за отлагане на изпълнението е удължен от 60 на 120 дни. Член 14, параграф 1 от Decreto-legge № 669/1996, в редакцията му, изменена с член 147 от Закон № 388/2000, гласи:

„Държавните учреждения и публичните организации с нестопанска цел приключват процедурите по изпълнение на съдебните решения и на допуснатите за изпълнение арбитражни решения, включващи задължение за заплащане на парична сума, в 120-дневен срок от връчването на изпълнителното основание. Кредиторът не може да пристъпи към принудително изпълнение, нито към връчване на заповедта за плащане, преди изтичането на този срок.“

III — Факти, главно производство и преюдициални въпроси

16. Пред Tribunale ordinario di Roma кредиторът Caffaro започва процедура по принудително изпълнение срещу длъжника USL за безспорно вземане по търговска сделка. В производството пред националната юрисдикция кредиторът получава изпълнително основание в съответствие с Decreto legislativo № 231/2002, транспониращ Директива 2000/35 в италианското право. Изпълнителното

6 — Decreto legge 31 dicembre 1996, № 669 (GURI № 305 от 31 декември 1996 г.).

7 — Legge 28 febbraio 1997, № 30 (GURI № 50 от 1 март 1997 г.).

8 — Legge 23 dicembre 2000, № 388 (Редовна притурка № 219 към GURI № 302 от 29 декември 2000 г.).

основание е връчено на длъжника на 6 декември 2004 г., като поради факта че принудителното изпълнение е под формата на запор върху налични суми на длъжника в Banca di Roma, изпълнителното основание е връчено и на банката на същата дата. По молба на длъжника запорът е наложен на 4 април 2005 г. и на тази дата на длъжника и на Banca di Roma е връчена призовката за съдебното заседание.

17. Съдебното заседание по процедурата по принудително изпълнение е насрочено за 13 юни 2006 г., като са призовани кредиторът, длъжникът и Banca di Roma, в която длъжникът има налични суми. На съдебното заседание Banca di Roma представя потвърждение за наличието при нея на суми, принадлежащи на длъжника, и за налагането на запора. В същото съдебно заседание препращата юрисдикция отбелязва, че запорът е наложен преди изтичането на 120-дневния срок, считано от връчването на изпълнителното основание, който обаче трябва да е изтекъл преди започването на изпълнението срещу учрежденията на публичната администрация. При тази хипотеза според препращата юрисдикция налагането на запор в съответствие с националното право вероятно трябва да се обяви за недействително.

18. Във връзка с това националната юрисдикция поставя въпроса дали национална правна уредба, съгласно която може да се пристъпи към принудително изпълнение срещу публично учреждение едва след изтичането на 120-дневен срок от връчването на изпълнителното основание на това публично учреждение, е съвместима с Директива 2000/35. При тези обстоятелства с акт от 21 май 2007 г. препращата юрисдикция спира производството и отправя преюдициален въпрос до Съда. Националната юрисдикция наистина не е формулирала изрично въпроса, но предвид всички представени от нея данни той може да се формулира по следния начин:

„Трябва ли Директива 2000/35 да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като член 14 от Decreto-legge № 669/1996, съгласно който кредитор, разполагащ с изпълнително основание за безспорно вземане срещу публично учреждение по търговска сделка, не може да пристъпи към принудително изпълнение срещу това учреждение преди изтичането на 120-дневен срок от връчването на изпълнителното основание на посоченото учреждение?“

IV — Производство пред Съда

19. Актът за препращане постъпва в Съда на 4 юни 2007 г. Caffaro, италианското правителство и Комисията са

представили становища в писмената фаза на производството, като в съдебното заседание от 13 март 2008 г. същите са представили устни становища и са отговорили на въпроси на Съда.

V — Доводи на страните

20. Според *Caffaro* разглежданата национална правна уредба, съгласно която може да се пристъпи към принудително изпълнение срещу публично учреждение едва след изтичането на 120-дневен срок от връчването на изпълнителното основание на това учреждение, е в противоречие с Директива 2000/35. По този начин въведеният с член 5 от Директива 2000/35 90-дневен срок за получаването на изпълнително основание се обезсмислял. Директива 2000/35 трябвало да се прилага, по смисъла на член 1 от нея, „за всички плащания, извършвани като възнаграждение по търговски сделки“, и при това — както било видно от съображение 22 от Директивата — за „всички търговски сделки, независимо дали се извършват между частни или държавни предприятия или между предприятия и държавни органи предвид факта, че последните извършват значителен брой плащания към фирмите“. Поради факта че разглежданата национална уредба третирала по различен начин частните и публичните субекти, тя била в противоречие с текста и целта на Директива 2000/35.

21. *Италианското правителство* изтъква, че Директива 2000/35 не определя в какъв срок трябва да се пристъпи към събиране на дълга, посочен в изпълнителното основание, и че поради това прилагането на тази директива към изпълнението като такова е в противоречие и с текста, и с целта на тази директива. От член 5 и съображение 23 от Директива 2000/35 следвало, че Директивата се отнася единствено до процедурата за получаване на изпълнително основание, но не и до последващ стадий от процедурата по изпълнението. Също така и определението на понятието „изпълнително основание“ в член 2 от тази директива не позволявало извода, че кредиторът трябвало да има възможност да пристъпи към събиране на своето вземане веднага след получаването на изпълнително основание. Забраната да се пристъпи към принудително изпълнение срещу публично учреждение преди изтичане на 120-дневен срок от връчването на изпълнителното основание можело да се счита за спиране на принудителното изпълнение по смисъла на съображение 15 от Директива 2000/35. Освен това италианското правителство отбелязва, че в хипотезата на прилагане на Директива 2000/35 в конкретния случай, последната допуска национална правна уредба като тази в спора по главното производство. Тази правна уредба била допустима по императивни съображения от обществен интерес, тъй като отлагането на принудителното изпълнение срещу публично учреждение имало за цел единствено да се предостави на последното достатъчно време за осигуряването на финансовите средства, необходими за плащане на дълга, така че процедурата по принудително изпълнение да не възпрепятства дейността на публичното учреждение.

22. *Комисията* разглежда най-напред допустимостта на преюдициалния въпрос

и го счита за допустим. Според нея производството по принудително изпълнение може да се разглежда като производство, в което съдът се произнася по спор с решение от правораздавателен характер по смисъла на член 234 ЕО, въпреки че това производство по принцип не е предназначено да установи съществуването на определени права, а има за цел изпълнението на вече съществуващи права. В хипотезата на налагане на запор върху средства на длъжника, държани от трето лице, съдия-изпълнителят приключва производството по изпълнение с разпореждане средствата, държани от третото лице, да се прехвърлят върху кредитора, искащ погасяване на дълга в рамките на изпълнението („ordinanza di assegnazione del credito“). Според Комисията това разпореждане представлявало решение с правораздавателен характер. Освен това националната юрисдикция била длъжна винаги да проверява дали са били изпълнени всички формални изисквания при налагането на запора, като в случай на нарушение запорирането можело да бъде обявено за недействително, отново с решение с правораздавателен характер.

23. Що се отнася до самия преюдициален въпрос, според Комисията разглежданата италианска правна уредба не е в съответствие с Директива 2000/35, която всъщност се прилага към всички търговски сделки, независимо дали те се сключват с предприятия или с държавни органи, поради което на последните не може да се предоставя по-благоприятно третиране. Освен това срокът за получаване на изпълнително основание се обезсмислял, когато след получаването му кредиторът трябвало да чака още 120 дни, за да пристъпи към изпълнението. Целта на Директивата била да се гарантира на кредитора възможността да пристъпи към принудително изпълнение веднага след получаването на изпълнителното основание.

VI — Анализ на генералния адвокат

A — *Допустимост*

24. Според постоянната съдебна практика, за да се прецени дали препращащият орган притежава качеството на юрисдикция по смисъла на член 234 ЕО, се взема предвид съвкупност от критерии, като това дали органът има законоустановен характер, дали е постоянно действащ, дали юрисдикцията му е задължителна, дали прилага правни норми [9] и дали е независим и безпристрастен [10]. Освен това този орган притежава

9 — Вж. в този смисъл Решение от 30 юни 1966 г. по дело Vaassen-Göbbels (61/65, Recueil, стр. 377, 395), Решение от 17 септември 1997 г. по дело Dorsch Consult (C-54/96, Recueil, стр. I-4961, точка 23) и Решение от 19 септември 2006 г. по дело Wilson (C-506/04, Recueil, стр. I-8613, точка 48).

10 — Вж. в този смисъл Решение от 11 юни 1987 г. по дело Pretore di Salò/X (14/86, Recueil, стр. 2545, точка 7), Решение от 21 април 1988 г. по дело Pardini (338/85, Recueil, стр. 2041, точка 9), Решение от 29 ноември 2001 г. по дело De Coster (C-17/00, Recueil, стр. I-9445, точка 17) и Решение по дело Wilson (посочено по-горе в бележка под линия 9, точка 48).

качеството на юрисдикция по смисъла на член 234 ЕО само ако пред него има висящ спор и той трябва да постанови решение в рамките на производство, което трябва да завърши с произнасяне на решение с правораздавателен характер или на окончателно решение [11]. По настоящото дело във връзка с допустимостта се поставя въпросът дали може да се приеме, че националната юрисдикция трябва да реши по този случай в рамките на производство, което трябва да завърши с произнасяне на окончателно решение с правораздавателен характер.

25. В настоящия случай изпълнението е предприето въз основа на изпълнително основание, издадено в особено, съкратено изпълнително производство („procedimento di ingiunzione“) [12]. От практиката на Съда ясно следва, че преюдициален въпрос е допустим, когато е поставен в рамките на производство като главното производство [13]. Освен това, както подчертава Съдът в своята практика, качеството на юрисдикция по смисъла на член 234 ЕО не предполага производството пред тази юрисдикция да е състезателно [14]. Национална юрисдикция може да постави на Съда преюдициален въпрос независимо от фазата, в която се намира производството пред нея [15].

26. Следователно преюдициалният въпрос е допустим.

Б — *Анализ на преюдициалния въпрос*

27. По настоящото дело препращащата юрисдикция поставя въпроса дали Директива 2000/35 не допуска национална правна уредба, съгласно която може да се пристъпи към събирането на неоспорени вземания срещу публично учреждение едва след изтичане на 120-дневен срок от връчването на изпълнителното

11 — Определение от 5 март 1986 г. по дело Unterweger (318/85, Recueil, стр. 955, точка 4), Решение от 19 октомври 1995 г. по дело Job Centre (C-111/94, Recueil, стр. I-3361, точка 9), Решение от 12 ноември 1998 г. по дело Victoria Film (C-134/97, Recueil, стр. I-7023, точка 14) и Решение от 30 ноември 2000 г. по дело Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, Recueil, стр. I-10497, точка 25).

12 — „Procedimento di ingiunzione“ (процедура за заповед за плащане) е уредена в членове 633—656 от италианския Граждански процесуален кодекс (посочен по-горе в бележка под линия 5). Вж. по-подробно за тази процедура Franco, G., *Guida al procedimento di ingiunzione*, 3a edizione, Giuffrè Editore, Milano 2001.

13 — Решение от 21 февруари 1974 г. по дело Birra Dreher (162/73, Recueil, стр. 201, точка 3), Решение от 28 юни 1978 г. по дело Simmenthal (70/77, Recueil, стр. 1453, точка 9), Решение от 9 ноември 1983 г. по дело San Giorgio (199/82, Recueil, стр. 3595, точка 8), Решение от 15 декември 1993 г. по дело Ligur Carni и др. (C-277/91, C-318/91 и C-319/91, Recueil, стр. I-6621, точка 16), Решение от 3 март 1994 г. по дело Eurico Italia и др. (C-332/92, C-333/92 и C-335/92, Recueil, стр. I-711, точка 11), както и Решение от 17 май 1994 г. по дело Corsica Ferries (C-18/93, Recueil, стр. I-1783, точка 12).

14 — Решение по дело Eurico Italia и др. (посочено по-горе в бележка под линия 13, точка 11), Решение по дело Corsica Ferries (посочено по-горе в бележка под линия 13, точка 12) и Решение по дело Job Centre (посочено по-горе в бележка под линия 11, точка 9). В доктрината вж. например Wegener, B., в: Calliess, C., und Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/EGV. *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, 3. Auflage, Beck, München 2007, Kommentar zu Art. 234 EG, S. 2062, Fn. 52.

15 — Решение от 14 декември 1971 г. по дело Politi (43/71, Recueil, стр. 1039, точка 5), Решение по дело Birra Dreher (посочено по-горе в бележка под линия 13, точка 3), Решение по дело Simmenthal (посочено по-горе в бележка под линия 13, точки 8 и 9), както и Решение по дело San Giorgio (посочено по-горе в бележка под линия 13, точка 8). В доктрината вж. Gaitanides, C., в: von der Groeben, H., Schwarze, J. (Hrsg.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, 6. Auflage, Nomos, Baden-Baden 2003, Band 4, Kommentar zu Art. 234 EG, S. 1405, Randnr. 53.

основание на това учреждение. Съгласно член 5, параграф 1 от Директива 2000/35 държавите-членки трябва да се погрижат кредиторът да може да получи изпълнително основание за принудително събиране на неоспорени вземания обикновено до деветдесет дни след подаването на жалбата. От това следва, че посоченият член определя срок за получаване на изпълнително основание, но не съдържа никакви разпоредби относно стадия след получаване на изпълнителното основание. Поради това възниква въпросът дали стадият след получаване на изпълнителното основание е от компетентността на Общността. В самото начало на моя анализ ще разгледам въпроса за разграничаването на областите на компетентност между Общността и държавите-членки в контекста на Директива 2000/35, преди да стигна до въпроса за тълкуването на разпоредбите на тази директива.

1. Разграничаване на областите на компетентност между Общността и държавите-членки в контекста на Директива 2000/35

28. Директива 2000/35 не хармонизира всички разпоредби, отнасящи се до забавата на плащане по търговските сделки, а само урежда някои аспекти на предотвратяването на забавата на плащанията, като например лихвата за забава за плащане (член 3), запазването на собствеността (член 4) и процедурите за събиране на неоспорени вземания (член 5)[16]. Ето защо Директивата представлява мярка за минимална хармонизация[17] в областта на борбата със забавата на плащане и в съответствие с това много разпоредби от нея препращат към прилагането на разпоредбите на националното право.

29. Фактът, че Директива 2000/35 урежда само отчасти механизмите за предотвратяване на забавата на плащанията, се дължи на липсата на компетентност на Общността в нерегламентираните от тази директива области. Във връзка с това съображение 12 от тази директива пояснява, че последната не излиза извън това, което е необходимо за подобряване на функционирането на общия пазар, и че при приемането ѝ е спазен принципът на субсидиарност. Поради това е важно при тълкуването на Директивата да не се превишават границите на компетентността на Общността.

30. В досегашната си практика Съдът е очертал границите на компетентността на Общността в регламентираните от тази директива области. Така например по дело

16 — Вж. Решение от 26 октомври 2006 г. по дело Комисия/Италия (C-302/05, Recueil, стр. I-10597, точка 23).

17 — Вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Италия (посочено по-горе в бележка под линия 16, точка 24), Заключение на генералния адвокат Poiares Maduro, представено на 18 октомври 2007 г. по дело 01051 Telecom (C-306/06, Сборник, 2008 г. стр. I-1923), точка 35 и Решение от 3 април 2008 г. по дело 01051 Telecom (C-306/06, Сборник, 2008 г. стр. I-1923, точка 21). В доктрината вж. Mengozzi, P., *I ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. L'interpretazione delle norme nazionali di attuazione delle direttive comunitarie*, Cedam, Padova 2007, pag. 1—4.

Комисия/Италия [18] във връзка с член 4, параграф 1 от Директивата, уреждащ запазването на собствеността, Съдът постановява, че разпоредбите на този член регламентират единствено възможността за продавача и купувача, преди доставката на стоките, да договорят клауза за запазване на собствеността и продавачът да запази собствеността върху стоките до окончателното плащане [19], но не и въпроса дали клаузата за запазване на собствеността може да бъде противопоставена на кредиторите на купувача само когато тази клауза е потвърдена върху отделните фактури, издадени за следващите една след друга доставки и заверени с достоверна дата [20]. По дело QDQ Media [21], поради факта че Директива 2000/35 няма хоризонтално действие, Съдът е постановил, че тази директива като такава не може да бъде правно основание за задължението да се имат предвид разноските по ангажирането на адвокат от страна на кредитора в съдебно производство по събирането на вземания, когато националното законодателство не предвижда това задължение. Обратно на това, по дело 01051 Telecom [22] генералният адвокат Poiares Maduro застъпва становището, че въпросът за разграничаването на областите на компетентност не се поставя във връзка с член 3, параграф 1, буква в), подточка ii) от Директива 2000/35, уреждащ правото на кредитора на лихва за забава, тъй като в този член няма препращане към правопорядъците на държавите-членки [23].

31. Член 5, параграф 1 от Директива 2000/35 е не само основната разпоредба, чието тълкуване се иска от Съда по настоящото дело, но и е от значение за разграничаването на областите на компетентност между Общността и държавите-членки. Значението на въпроса за разграничаването на областите на компетентност проличава още от законодателното развитие на този член. В първото предложение за Директива 2000/35 [24] член 5 от нея предвижда, че държавите-членки „осигуряват наличието на ускорена процедура за събиране на неоспорени парични вземания“ [25]. В процедурата за съвместно вземане на решения Съветът отбелязва, че не е от компетентността на Общността да задължава държавите-членки да приемат нови процедури за събиране на неоспорени вземания [26]. При все това, предвид обстоятелството, че посочената разпоредба е от съществено значение за борбата със забавяне на плащането по търговските сделки, Съветът изисква изменението ѝ в смисъл, че държавите-членки не са длъжни да приемат нова процедура за събиране на неоспорени вземания, но в рамките на съществуващите процедури трябва да осигурят за кредитора възможността да получи изпълнително основание, обикно-

18 — Решение по дело Комисия/Италия (посочено по-горе в бележка под линия 16).

19 — Пак там, точка 29.

20 — Пак там, точка 31. В доктрината вж. например Montfort, C., „Opposabilité de la clause de réserve et propriété“, *Revue Lamy droit des affaires*, n° 14/2007, p. 59.

21 — Решение от 10 март 2005 г. по дело QDQ Media (C-235/03, Recueil, стр. I-1937).

22 — Заключение на генералния адвокат Poiares Maduro по дело 01051 Telecom (посочено по-горе в бележка под линия 17).

23 — Пак там, точка 35. В своето решение от 3 април 2008 г. по това дело Съдът не отбелязва изрично този факт, а единствено констатира в точка 21, че Директива 2000/35 не хармонизира изцяло правилата, отнасящи се до забавата на плащане по търговските сделки.

24 — Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата със забавяне на плащане по търговските сделки (COM(1998) 126 окончателен, ОВ C 168, 1998 г., стр. 13). Тази формулировка на член 5 е запазена и в измененото предложение за тази директива (COM(1998) 615 окончателен, ОВ C 374, 1998 г., стр. 4).

25 — В доктрината вж. например Knapp, A., „Das Problem der bewussten Zahlungsverzögerung im inländischen und EU-weiten Handelsverkehr“, *RabelsZ*, Nr. 63/1999, S. 327.

26 — Обща позиция (ЕО) № 36/1999 от 29 юли 1999 г, приета от Съвета с оглед на приемането на Директива 1999/[...]/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно борбата със забавяне на плащане по търговските сделки (ОВ C 284, стр. 1, подточка v) от бележките). В доктрината вж. относно общата позиция Lardeux, G., „La lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales: position commune du Conseil n° 36/1999 du 29 juillet 1999 en vue de l'adoption d'une directive concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales“ *La semaine juridique. Entreprise et affaires*, n° 35/2000, p. 1318.

вено до деветдесет дни след като е подал жалбата [27].

32. Директива 2000/35 е една от разпоредбите на Общността с ефект върху изпълнителните производства на държавите-членки [28]. На общностно равнище вече са приети голям брой разпоредби с подобен ефект: Регламент (ЕО) № 44/2001 на Съвета от 22 декември 2000 година относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела [29], Регламент (ЕО) № 805/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година за въвеждане на европейско изпълнително основание при неоспорени вземания [30] и Регламент (ЕО) № 1896/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година за създаване на процедура за европейска заповед за плащане [31]. Тези регламенти имат действие само по отношение на трансгранични производства по принудително изпълнение [32], но не и на положение като това в главното производство, в което към принудителното изпълнение се пристъпва в една-единствена държава-членка. Посочените по-горе регламенти са приети на основание член 61, буква в) ЕО [33], който позволява да се приемат мерките в областта на съдебното сътрудничество, посочени в член 65 ЕО. Последният от своя страна позволява само приемане на мерки в областта на съдебното сътрудничество с трансграничен ефект. Настоящият случай обаче е различен, тъй като се отнася до въпроса за разграничаването на областите на компетентност между Общността и държавите-членки по отношение на изпълнителните производства, към които се пристъпва в една-единствена държава-членка.

33. От една страна, разбираем е стремежът на държавите-членки да запазят

27 — Обща позиция (ЕО) № 36/1999 на Съвета (посочена по-горе в бележка под линия 26), подточка v) преди бележките.

28 — Първата стъпка в тази област е направена с Конвенцията относно компетентността и изпълнението на съдебните решения по граждански и търговски дела, подписана в Брюксел на 27 септември 1968 г. (наричана „Брюкселската конвенция“) (ОВ L 299, 1972 г., стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 10, стр. 3; консолидиран текст в ОВ C 27, 26.1.1998 г., стр. 1). Тази конвенция е първият акт на държавите-членки на Общността, който урежда спорове за компетентност между съдилищата на държавите-членки и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела. След влизането в сила на Договора от Амстердам, по силата на който Общността получава нови правомощия в областта на съдебното сътрудничество по граждански дела, Съветът приема Регламент (ЕО) № 44/2001 на Съвета от 22 декември 2000 година относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела (ОВ L 12, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 74). Този регламент заменя Брюкселската конвенция по отношение на всички държави-членки с изключение на Дания. Относно компетентността на Общността в тази област вж. например Heß, B., „Die ‚Europäisierung‘ des internationalen Zivilprozessrechts durch den Amsterdamer Vertrag — Chancen und Gefahren“, *Neue Juristische Wochenschrift*, Nr. 1/2000, S. 23.

29 — Посочен по-горе в бележка под линия 28.

30 — ОВ L 143, стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 3.

31 — ОВ L 399, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 9, стр. 108.

32 — Micklitz, H.-W., и Rott, P., „Vergemeinschaftung des EuGVÜ in der Verordnung (EG) Nr. 44/2001“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Nr. 1/2002, S. 15, отбелязват, че Регламент № 44/2001 урежда признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела от други държави-членки. Stadler, A., „From the Brussels Convention to Regulation 44/2001: Cornerstones of a European law of civil procedure“, *Common Market Law Review*, No 6/2005, p. 1637, пояснява, че Регламент № 44/2001 урежда признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела между държавите-членки. Rijavec, V., Postopek potrditve Evropskega izvršilnega naslova, *Podjetje in delo*, št. 5/2007, str. 791, отбелязва, че Регламент № 805/2005 за европейското изпълнително основание представлява изменение в системата на изпълнението въз основа на чуждестранни съдебни решения. Sujecki, B., „Das Europäische Mahnverfahren“, *Neue Juristische Wochenschrift*, Nr. 23/2007, S. 1622, подчертава, че посредством процедурата по Регламент № 1896/2006 се опростява и ускорява трансграничното събиране на неоспорени вземания.

33 — Регламент № 44/2001 има за правно основание освен член 61, буква в) ЕО и член 67, параграф 1 ЕО, а Регламент № 805/2004 — и член 67, параграф 5 ЕО.

компетентността си по отношение на частта от изпълнителните производства, отнасяща се само до изпълнението в съответната държава-членка. Процедурата по изпълнение представлява балансирана система, в която изменението на една съставна част се отразява върху останалите съставни части от производството. От друга страна, както е видно от анализа по-нататък, държавите-членки трябва да спазват общностното право, когато упражняват правомощията си в тази област.

2. Тълкуване на Директива 2000/35

34. Както вече бе посочено, член 5, параграф 1 от Директива 2000/35 изисква изпълнителното основание за събирането на неоспорени вземания обикновено да е получено до деветдесет дни от подаването на жалбата. Ако текстът на този член се тълкува стеснително, излиза, че компетентността на Общността се разпростира върху стадия на получаване на изпълнително основание, докато последващият стадий попада в областта на компетентност на държавите-членки [34]. При все това считам, че Директива 2000/35 не допуска италианската правна уредба, съгласно която изпълнението срещу публично учреждение се отлага с 120 дни от връчването на изпълнителното основание [35]. В настоящия случай е необходимо да се има предвид преди всичко целта на тази директива и поради това телеологичното тълкуване ще бъде от решаващо значение за отговора на въпроса на препращата юрисдикция [36]. Тази директива следва да се тълкува по такъв начин, че посредством тълкуването да се гарантира нейното полезно действие („effet utile“) [37].

34 — В този смисъл е и докладът за ефективността на законодателството в Европейската общност относно борбата със забавата на плащане, изготвен за Европейската комисия през 2006 г. от адвокатската кантора Demolin, Brulard, Barthelemy, Hoche под ръководството на Jean Alberta. Докладът е достъпен на: http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/doc/finalreport_en.pdf (стр. 61, 170).

35 — Поради факта че отговорът на преюдициалния въпрос не е съвсем безспорен, от гледна точка на правната теория настоящото дело може да се квалифицира като „трудно дело“ („hard case“), за разлика от „ясно дело“ („clear case“). Вж. в този смисъл Hart, H.L.A., *The Concept of Law (with a postscript edited by Penelope A. Bulloch and Joseph Raz)*, 2nd edition, Clarendon Press, Oxford, 1994, p. 307, който подчертава, че в такива случаи съдът има право на преценка, в рамките на което той създава право. Друго мнение застъпва Dworkin, R., 'Hard Cases', *Harvard Law Review*, 88th Year, 1975, p. 1075. Вж. освен това Alexy, R., *A Theory of Legal Argumentation. The Theory of Rational Discourse as Theory of Legal Justification*, Clarendon Press, Oxford, 1989, p. 8, който релативира понятието за „ясно дело“; според този автор по принцип ясният характер на едно дело само привидно е налице, тъй като по всяко време е възможно да се намерят доводи срещу решението, постановено по това дело.

36 — Вж. заключението на генералния адвокат Poiares Maduro, представено на 18 юли 2007 г. по дело Швеция/Комисия и др. (Решение от 18 декември 2007 г., C-64/05 P, Сборник, стр. I-11389, точка 26), в което се дава предпочитание на систематичното и телеологичното тълкуване пред граматическото тълкуване, което не е довело до ясен отговор. Вж. освен това Delnoy, P., *Éléments de méthodologie juridique*, 2e édition, Larcier, Bruxelles, 2006, p. 93, който изтъква, че даден недвусмислен текст трябва също да се тълкува, което позволява да се направи изводът, че само граматическото тълкуване не е достатъчно за правилното разбиране на текста. Pechstein, M., und Drechsler, C., в: Reisenhuber, K. (Hrsg.), *Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis*, De Gruyter Recht, Berlin 2006, S. 171, поясняват, че Съдът често използва телеологичното тълкуване преди всичко, за да гарантира постигането на целите на общностното право. Подобна аргументация дава Reisenhuber, K. в: *Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis*, цит. съч. (посочено по-горе в настоящата бележка под линия), S. 261, като изтъква, че телеологичното тълкуване има решаващо значение за тълкуването на общностното право. Вж. във връзка с тълкуването на директиви също Schmidt-Kessel, M., в: *Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis*, цит.съч. (посочено по-горе в настоящата бележка под линия), стр. 404, 405.

37 — Вж. в доктрината относно „effet utile“ като критерий за тълкуване: Pechstein, M., und Drechsler, C., in: *Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis*, цит. съч. (посочено в бележка под линия 36), стр. 160, точки 69 и 70.

35. Директива 2000/35 има за цел да предотврати забавата на плащане по търговските сделки, за да се премахнат препятствията пред нормалното функциониране на вътрешния пазар, произтичащи от забавата на плащане [38]. В това отношение съображение 5 от Директива 2000/35 гласи, че забавата на плащане представлява все по-сериозно препятствие за успеха на единния пазар. В съображения 9 и 10 се подчертава, че съществуващите различия между държавите-членки по отношение на правилата и практиките за плащане ограничават търговските сделки в значителна степен [39]. Определеният в член 5, параграф 1 от Директива 2000/35 срок от деветдесет дни за получаване на изпълнително основание за събиране на неоспорени вземания е един от инструментите за предотвратяване на забавата на плащане.

36. Директива 2000/35 цели преди всичко защитата на малки и средни предприятия срещу забавата на плащане. В този смисъл в съображение 7 от Директива 2000/35 се посочва, че „[с]ериозно административно и финансово бреме тежи на предприятията, в частност на малките и средните, поради [...]“ забавата на плащане и че последното „[представлява] една от основните причини за неплатежоспособност, заплашваща оцеляването на предприятията“. Забавата на плащане засяга най-тежко тези предприятия, които

38 — В доктрината вж. например Hänlein, A., „Die Richtlinie 2000/35/EG zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr und ihre Umsetzung in Deutschland“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Nr. 22/2000, S. 680; Schulte-Braucks, R., „Zahlungsverzug in der Europäischen Union“, *Neue Juristische Wochenschrift*, Nr. 2/2001, S. 104; Schulte-Braucks, R., Ongena, S., „The Late Payment Directive — a Step towards an emerging European Private Law?“, *European Review of Private Law*, No 4/2003, p. 524; Milo, J. M., „Combating Late Payment in Business Transactions: How a New European Directive Has Failed to Set a Substantial Minimum Standard Regarding National Provisions on Retention of Title“, *European Review of Private Law*, No 3/2003, p. 380. Относно принципите на Директива 2000/35 вж. освен това Pandolfini, V., *La nuova normativa sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerziali. Commento al D.Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231. Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*, Giuffrè Editore, Milano 2003, pagg. 1—3.

39 — С оглед на постигането на тази цел Директивата е приета на основание член 95 ЕО, служещ за правно основание на разпоредбите на Общността само в случаите, в които тези разпоредби действително имат за цел да допринесат за създаването и подобряването на условията за функционирането на вътрешния пазар и за премахването на препятствията пред свободното движение на стоки или услуги или за предотвратяването на нарушения на конкуренцията. Разпоредби, които само между другото имат за ефект подобряването на условията за функционирането на вътрешния пазар, не могат да бъдат приети въз основа на този член. Вж. в този смисъл Решение от 10 декември 2002 г. по дело British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobascco (C-491/01, Recueil, стр. I-11453, точки 59 и 60), Решение от 6 декември 2005 г. по дело Обединено кралство/Парламент (C-66/04, Recueil, стр. I-10553, точки 59 и 64), както и Решение от 12 декември 2006 г. по дело Германия/Парламент и Съвет (C-380/03, Recueil, стр. I-11573, точка 37). Вж. освен това моето заключение, представено на 15 ноември 2007 г. по дело Quelle (Решение от 17 април 2008 г., C-404/06, Сборник, стр. I-2685), точка 54. В доктрината вж. например Kahl, W., в: Calliess, C., Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/EGV. *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, цит. съч., (посочено по-горе в бележка под линия 14), коментар на член 95 ЕО, стр. 1262; Pipkorn, J., Bardenhewer-Rating, A., Taschner, H. C., в: von der Groeben, H., Schwarze, J. (Hrsg.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, цит. съч. (посочено по-горе в бележка под линия 15), том 2, коментар на член 95 ЕО, стр. 1405, точка 7.

играят централна роля за икономическия растеж в Общността [40], тъй като в такива случаи те не разполагат с достатъчно средства за дългосрочно финансиране. Малките и средните предприятия се финансират предимно с краткосрочно кредитиране и поради тази причина често не могат да издържат на бремето в резултат на забавата на плащане, поради което в много случаи са принудени да подадат молба за откриване на производство по несъстоятелност [41].

директивите за обществените поръчки“ [43]. От доклада на Комисията за ефективността на законодателството в Европейската общност относно борбата със забавяне на плащането [44] е видно, че в редица държави-членки действително правителствата са най-неизправните платци [45]. Следователно точността при плащането от страна на държавните органи е от съществено значение за нормалното функциониране на обществените поръчки и следователно за функционирането на общия пазар.

37. Директива 2000/35 цели да предотврати забавата на плащане по всички търговски сделки, включително когато по тези сделки длъжниците са учреждения на публичната администрация. Това означава, че тази директива има за цел да предотврати и забавата на плащане в областта на обществените поръчки, както е видно от съображение 4 от нея [42]. В този контекст Директивата използва понятието „държавни органи“, което е определено широко, като в член 2, параграф 1 понятието „държавни органи“ е приравнено на „всеки договарящ орган или ведомство, както са определени от

38. Разглежданата италианска правна уредба предвижда, че изпълнително основание срещу учреждение на публичната администрация, надлежно получено в съответствие с Директива 2000/35 в срок от деветдесет дни, не подлежи на принудително изпълнение в продължение на още 120 дни, считано от връчването му на учреждението на публичната администрация. Съгласно тази разпоредба през този период от време могат да текат процедурите, необходими за принудителното изпълнение, но самото изпълнение

40 — Този факт се подчертава например в заключенията на председателството на Европейския съвет в Брюксел (заседание от 23 и 24 март 2006 г., 7775/1/06 REV 1, стр. 8, точка 28), достъпни на: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/89013.pdf.

41 — Вж. доклада за ефективността на законодателството в Европейската общност относно борбата със забавата на плащане, посочен по-горе в бележка под линия 34, стр. 20.

42 — В това отношение съображение 4 от Директива 2000/35 препраща към становището на Икономическия и социален комитет относно „Зелената книга на Комисията за обществените поръчки в Европейския съюз: размисъл за бъдещето“ (ОВ C 287, 22.9.1997 г., стр. 92), в което Икономическият и социален комитет inter alia обръща внимание на проблема за забавата на плащане при процедурите за възлагане на обществени поръчки.

43 — Вж. Директива 92/50/ЕИО на Съвета от 18 юни 1992 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за услуги (ОВ L 209, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 50), Директива 93/36/ЕИО на Съвета от 14 юни 1993 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за услуги (ОВ L 199, стр. 1), Директива 93/37/ЕИО на Съвета от 14 юни 1993 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство (ОВ L 199, стр. 54) и Директива 93/38/ЕИО на Съвета от 14 юни 1993 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги (ОВ L 199, стр. 84).

44 — Вж. доклада за ефективността на законодателството в Европейската общност относно борбата със забавата на плащане, посочен по-горе в бележка под линия 34.

45 — Вж. доклада за ефективността на законодателството в Европейската общност относно борбата със забавата на плащане, посочен по-горе в бележка под линия 34, стр. 208.

не може да започне. Действието на тази разпоредба на практика е все едно е било предвидено за кредитора да получи изпълнителното основание в срок от двеста и десет дни, считано от подаването на жалбата или молбата в съда или пред друг компетентен орган. В резултат на това определеният в член 5, параграф 1 от Директива 2000/35 90-дневен срок се обезсмисля.

39. В тази светлина следва да се тълкува и съображение 15 от Директива 2000/35, което inter alia посочва, че тази директива не урежда условията, при които принудителното изпълнение на изпълняемо право може да бъде спряно или отменено. Италианското правителство изтъква, че отлагането на изпълнението срещу държавната администрация представлява спиране на изпълнението по смисъла на съображение 15 от Директива 2005/35. Този довод е неубедителен. Следователно по отношение както на тълкуването на член 5, параграф 1, така и на съображение 15 от Директива 2000/35 може да се направи изводът, че макар решението относно условията за прекратяване или спиране на изпълнението да е от областта на компетентност на държавите-членки, при все това последните не могат да определят тези условия по начин, който изключва ефективното прилагане на разпоредбите на тази директива. Подобно тълкуване на Директива 2000/35 не засяга по никакъв начин общата компетентност на държавите-членки да определят в националното законодателство условията за прекратяване или спиране на изпълнението.

40. Член 5, параграф 1 от Директива 2000/35 е една от разпоредбите на Директивата, които препращат към прилагането на националните правни уредби. В това отношение тази разпоредба може да бъде сравнена с член 4, параграф 1 от Директивата, който се отнася до запазването на собствеността и е разгледан от Съда по дело Комисия/Италия[46], посочено по-горе. В решението по дело Комисия/Италия, посочено по-горе, Съдът оставя на националното законодателство уреждането на въпроса за възможността клаузата за запазване на собствеността да бъде противопоставена на кредитора на даден купувач само ако е била потвърдена върху отделните фактури, издадени за следващите една след друга доставки и заверени с достоверна дата. В тази светлина вероятно би могло да се аргументира, че на националното законодателство трябва да се остави и уреждането на въпроса, разглеждан в настоящото дело. Проблемните въпроси по двете дела обаче се различават съществено помежду си. Италианските разпоредби, предмет на разглеждане по дело Комисия/Италия, уреждат само действието на клаузата за запазване на собствеността, следователно определят само един от елементите на подобна клауза. Обратно на това, италианските разпоредби, разглеждани по настоящото дело, не определят елементите на получаване на изпълнителното основание, а обезсмислят краткия срок за неговото получаване.

41. Италианската правна уредба противоречи на целта на Директива 2000/35 също поради факта че предоставя на учрежденията на публичната администрация по-благоприятно третиране, отколкото на предприятията. По този начин тази уредба, от една страна, изключва възможността за

46 — Посочено по-горе в бележка под линия 16.

ефективна защита, предимно на малките и средните предприятия, а от друга страна, препятства точното плащане в областта на обществените поръчки. Италианското правителство изтъква, че по-благоприятното третиране на учрежденията на публичната администрация е оправдано по императивни съображения от обществен интерес, тъй като отлагането на изпълнението позволява нормалното функциониране на публичната администрация. Този довод не може да оправдае разглежданата италианска правна уредба. Като последица от продължаването на срока за плащане в крайна сметка учрежденията на публичната администрация вземат пари назаем от кредиторите си, които дължат на тези кредитори още с изискуемостта на вземането. Кредиторите, тоест предприятията, по отношение на които учрежденията на публичната администрация са длъжници, могат също да се позоват на обстоятелството, че поради забавата на плащането не могат да оперират нормално и да гарантират ликвидността на операциите си. Точното плащане е изключително важно за тези предприятия, тъй като в случай на неплатежоспособност ги грози фалит, какъвто не заплашва учрежденията на публичната администрация. Освен това е необходимо да се има предвид, че съгласно член 6, параграф 2 от Директива 2000/35 държавите-членки могат да запазят или да приемат по-благоприятни за кредиторите разпоредби; по аргумент от противното може да се счита, че приемането от държава-членка на по-благоприятни за длъжника разпоредби е в противоречие с Директивата.

42. Следва да се има предвид, че държавите-членки не могат да приемат разпоредби, които са в противоречие с целта на дадена директива, дори преди изтичането на срока за нейното транспониране [47]. В това отношение бих желала да посоча, че Италия продължава срока за отлагане на изпълнението от 60 на 120 дни на 23 декември 2000 г., тоест шест месеца след приемането на Директива 2000/35 [48] и все още в рамките на срока за нейното транспониране, изтекъл на 8 август 2002 г. [49]. По тази причина поведението на Италия може да се квалифицира като заобикаляне на целта на Директивата, тоест като поведение in fraudem legis agere [50]. Макар при транспонирането на една директива съгласно член 249, трета алинея ЕО държавите-членки да могат да избират формата и средствата за транспонирането, при все това директивата ги обвързва по отношение на постигането на целта. Според постоянната съдебна практика държавите-членки са длъжни да транспонират директивата така, че да е гарантирано нейното полезно действие („effet utile“) [51] и при

47 — Решение от 18 декември 1997 г. по дело Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Recueil, стр. I-7411, точка 45), Решение от 8 май 2003 г. по дело ATRAL (C-14/02, Recueil, стр. I-4431, точка 58) и Решение от 10 ноември 2005 г. по дело Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-316/04, Recueil, стр. I-9759, точка 42). В доктрината вж. Lenaerts, K. and Van Nuffel, P., *Constitutional Law of the European Union*, 2nd edition, Sweet & Maxwell, London, 2005, p. 768.

48 — Директива 2000/35 е приета на 29 юни 2000 г.

49 — Член 6, параграф 1 от Директива 2000/35.

50 — Според Paulus, Digesta 1, 3, 29. Kranjc, J., *Latinski pravni reki, Cankarjeva založba*, Ljubljana 1998, str. 116. Kranjic цитира Paulus, който отбелязва, че разликата между нарушение и заобикаляне на закона се състои в това, че нарушението представлява противозаконно поведение, докато заобикалянето — поведение, което макар че привидно съответства на закона, в действителност заобикаля неговия смисъл.

51 — Относно полезното действие („effet utile“) са постановени множество съдебни решения. Вж. във връзка с това например Решение от 12 септември 1996 г. по дело Gallotti и др. (C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 и C-157/95, Recueil, стр. I-4345, точка 14), Решение от 14 юли 2005 г. по дело Комисия/Германия (C-386/03, Recueil, стр. I-6947, точка 28), Решение от 4 юли 2006 г. по дело Adeneler и др. (C-212/04, Recueil, стр. I-6057, точка 93), Решение от 13 декември 2007 г. по дело United Pan-Europe Communications Belgium (C-250/06, Сборник, стр. I-11135, точка 45) и Решение от 18 декември 2007 г. по дело Laval un Partneri (C-341/05, Сборник, стр. I-11767, точка 80).

транспонирането да се спазват целите на директивата [52].

43. Макар че граматическото тълкуване на член 5, параграф 1 от Директива 2000/35 позволява да се направи изводът, че стадият, следващ този на получаване на изпълнителното основание, не е от компетентността на Общността, това не променя факта, че държавите-членки не могат да упражняват своята компетентност по начин, който противоречи на целта на действащото общностно право. Разпределението на областите на компетентност между Общността и държавите-членки всъщност не означава, че при упражняване на своята компетентност последните могат да приемат разпоредби в нарушение на целта на Директивата. Съгласно член 10, първа алинея ЕО държавите-членки трябва да „предприемат всички необходими мерки, общи или специални, за да осигурят изпълнението на задълженията, произтичащи от настоящия договор или от актове на институциите на Общността“. В съответствие с член 10, втора алинея ЕО държавите-членки трябва да „се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на настоящия договор“. Подобно задължение за спазването на общностното право съществува в областите на компетентност на държавите-членки, например в областта на преките данъци [53], на системите за социална сигурност [54] или на образованието [55].

44. На последно място е важно да се подчертае, че Директива 2000/35 може да се противопостави на разглежданата италианска правна уредба не в нейната цялост, а само що се отнася до нейното приложно поле ratione materiae, тоест доколкото става дума за неоспорени вземания по търговски сделки. Директива

52 — В този смисъл по отношение на Директива 2000/35 Conti отбелязва, че при транспонирането ѝ трябва ефективно да се спазват voluntas legis. Вж. Conti, R., La direttiva 2000/35/CE sui ritardati pagamenti e la legge comunitaria 2001 di delega al Governo per la sua attuazione, *Corriere giuridico*, n. 6/2002, pag. 815. Относно „effet utile“ вж. освен това Baron, F. et autres, *Union Européenne 2006-2007*. Mémento pratique Francis Lefebvre, Éditions Francis Lefebvre, Levallois 2005, p. 19, point 85; Lenaerts, K., et Van Nuffel, P., цит. съч. (посочено по-горе в бележка под линия 47), стр. 531. Постигането на целите на общностните разпоредби представлява за държавите-членки задължение за постигане на даден резултат. Вж. Schmidt, G., в: von der Groeben, H., Schwarze, J. (Hrsg.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, цит. съч. (посочено по-горе в бележка под линия 15), том 4, коментар по член 249, стр. 786, точка 38.

53 — Макар че областта на преките данъци като такава не попада в компетентността на Общността, при все това държавите-членки следва да упражняват своите правомощия при спазване на общностното право. Вж. например Решение от 14 февруари 1995 г. по дело Schumacker (C-279/93, Recueil, стр. I-225, точка 21), Решение от 21 ноември 2002 г. по дело X и Y (C-436/00, Recueil, стр. I-10829, точка 32) и Решение от 11 март 2004 г. по дело de Lasteyrie du Saillant (C-9/02, Recueil, стр. I-2409, точка 44).

54 — Така например в Решение от 16 май 2006 г. по дело Watts (C-372/04, Recueil, стр. I-4325, точка 92) Съдът констатира: „Макар да е безспорно, че общностното право не засяга компетентността на държавите-членки да уреждат своите схеми за социална сигурност и че поради липса на хармонизация на общностно равнище правото на всяка държава-членка определя при какви условия се предоставят социалноосигурителни обезщетения, при все това държавите-членки трябва да спазват общностното право при упражняването на това правомощие, и по-специално разпоредбите относно свободното движение на услуги […]“. Вж. освен това Решение от 12 юли 2001 г. по дело Smits и Peerbooms (C-157/99, Recueil, стр. I-5473, точка 46) и Решение от 13 май 2003 г. по дело Müller-Fauré и van Riet (C-385/99, Recueil, стр. I-4509, точка 17).

55 — В това отношение Съдът подчертава, че макар държавите-членки да имат правомощието да определят съдържанието на образованието и организацията на образователната система, това не променя факта, че при упражняването на това правомощие те трябва да спазват общностното право. Вж. например Решение от 11 септември 2007 г. по дело Schwarz и Gootjes-Schwarz (C-76/05, Сборник, стр. I-6849, точка 70) и Решение от 23 октомври 2007 г. по дело Morgan и Bucher (C-11/06 и C-12/06, Сборник, стр. I-9161, точка 24).

2000/35 не се отнася до други видове вземания и поради това не може да има ефект по отношение на такива вземания. При все това констатацията, че Директива 2005/35 не допуска правна уредба като тази в главното производство, не предоставя на Общността обща компетентност да регламентира изпълнителни производства без трансграничен ефект.

VII — Заключение

45. В светлината на гореизложеното предлагам на Съда да се произнесе, че Директива 2000/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 юни 2000 година относно борбата със забавяне на плащане по търговските сделки трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална разпоредба като член 14 от Decreto-legge № 669/1996, съгласно която кредитор, получил изпълнително основание за събиране на безспорно вземане срещу публично учреждение по търговска сделка, не може да поиска принудително изпълнение срещу това учреждение преди изтичането на 120-дневен срок от връчването на изпълнителното основание на учреждението.