ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА J. КОКОТТ
представено на 14 декември 2006 година [1]

I — Въведение

1. Настоящото преюдициално запитване повдига въпроса дали членове 28 ЕО и 30 ЕО или Директива 94/25/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 юни 1994 година за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно плавателните съдове [за отдих] [2] (наричана по-нататък „директивата за плавателните съдове за отдих“) не допускат шведска правна уредба относно използването на плавателни съдове за индивидуално ползване. Следователно то дава възможност да се разгледа до каква степен разпоредби на държавите членки, които водят до ограничаване на използването на определени стоки, трябва да се преценяват от гледна точка на член 28 ЕО.

2. Предмет на разглеждане по главното производство е вината на двама подсъдими, обвинени в нарушаване на шведската наредба относно използването на плавателните съдове за индивидуално ползване [3] (наричана по-нататък „шведската наредба“). Тази наредба забранява и наказва с глоба използването на плавателни съдове за индивидуално ползване извън публичните плавателни пътища и районите, в които областната администрация разрешава използването на тези плавателни съдове.

3. Настоящото преюдициално запитване дава основание и за тълкуването на Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година [относно] определяне на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и [правила] [4] (наричана по-нататък „директивата за предоставяне на информация“).

II — Правна уредба

А — *Общностното право*

4. Първоначално в приложното поле на директивата за плавателните съдове за

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — ОВ L 164, стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 14, стр. 79 в редакцията след изменение с Директива 2003/44/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 юни 2003 година (ОВ L 214, стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 40, стр. 105).

3 — Наредба 1993:1053 в сила от 15 юли 2004 г.

4 — ОВ L 104, стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 207 в редакцията след изменение с Директива 98/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 юли 1998 година (ОВ L 217, стр. 18).

отдих попадат единствено плавателните съдове за отдих. Нейното приложно поле по отношение на плавателните съдове за индивидуално ползване се разширява с Директива 2003/44.

5. Член 2, параграф 2 от директивата за плавателните съдове за отдих предвижда, че:

„Разпоредбите на настоящата директива не възпрепятстват държавите членки да приемат, в съответствие с Договора, разпоредби относно [плаването] в определени води с цел опазване на околната среда, състоянието на водните пътища и гарантиране на безопасността на водните пътища, при условие че това не води до изискване плавателните съдове [за отдих, които са в съответствие с настоящата директива,] да се видоизменят.“

6. Член 4, параграф 1 от директивата за плавателните съдове за отдих гласи, че:

„Държавите членки не могат да забраняват, ограничават или възпрепятстват пускането на пазара и/или въвеждането в [експлоатация] на своя територия на изделията, упоменати в член 1, параграф 1, върху които е нанесена маркировката „CE“, посочена в приложение IV, удостоверяваща тяхното съответствие с всички разпоредби от настоящата директива, включително процедурите за съответствие, регламентирани в глава II.“

7. Член 1 от директивата за предоставяне на информация предвижда следните разпоредби:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[…]

4. „други изисквания“, изискване, различно от техническа спецификация, наложено на продукт най-вече с цел защита на потребителя или околната среда, и което засяга неговия цикъл на съществуването след пускането му на пазара, като например, условията на употреба, рециклиране, многократна употреба или изхвърляне, когато такива условия могат значително да повлияят върху състава или естеството на продукта или върху неговата продажба;

[…]

11. „технически регламент“ — техническа спецификация и други изисквания или правила за услуги, включващи съответни административни разпоредби, спазването на които е задължително, юридически или фактически,

в случаите на [продажба], предоставяне на услуги, установяване на оператор за услуги или използване в държава членка или в голяма част от нея, както [и] законите, [подзаконовите] или административните разпоредби на държавите членки, с изключение на тези, предвидени в член 10, забраняващи производството, вноса, [продажбата] или използването на един продукт или забраняващи предоставянето или използването на услуга или установяването на доставчик на услуги.

[…]“

8. Член 8, параграф 1, първа алинея от директивата за предоставяне на информация предвижда, че при условията, предмет на член 10, държавите членки незабавно предоставят на Комисията на Европейските общности всички проекти за технически регламенти.

9. Съгласно член 8, параграф 1, трета алинея от директивата за предоставяне на информация „[д]ържавите членки предоставят отново проекта при горепосочените условия, ако направят промени в проекта, с които значително се изменя обхват[ът] му, съкращава се първоначално предвидения[т] срок за прилагането му, допълват се спецификации или изисквания, или последните се правят по-ограничителни“.

10. По силата на член 9, параграф 2, трета алинея заинтересованите държави членки докладват на Комисията за действията, които възнамеряват да предприемат относно подробните мнения. Комисията коментира тези действия.

11. Член 10, параграф 1 предвижда някои хипотези, в които задължението за предоставяне на информация се изключва.

Б — *Националното право*

12. Шведската наредба в редакцията, приложима по главното производство, влиза в сила на 15 юли 2004 г.

13. По смисъла на шведската наредба плавателен съд за индивидуално ползване означава водно транспортно средство с дължина, по-малка от 4 метра, което е оборудвано с двигател с вътрешно

горене, притежаващ водометен движител в качеството на основно средство за задвижване, и проектирано да бъде управлявано от лице или лица в седнало положение, прави или на колене върху корпуса, вместо от вътрешността на същото.

14. По силата на член 2 от тази наредба плавателните съдове за индивидуално ползване могат да бъдат използвани единствено по публичните плавателни пътища и в районите, предвидени в член 3, първа алинея.

15. Член 3 от споменатата наредба предвижда следните разпоредби:

„Länsstyrelsen [областната администрация] може да определи за областта райони, разположени извън публичните плавателни пътища, в които могат да бъдат използвани плавателни съдове за индивидуално ползване. За тази цел тя е длъжна да приеме разпоредби, отнасящи се до:

1) районите, до такава степен засегнати от човешка дейност, че шумовите емисии и другите допълнителни смущения в резултат от използването на плавателните съдове за индивидуално ползване не биха могли да бъдат смятани за източник на твърде неблагоприятно въздействие върху местното население или околната среда;

2) районите, които не са разположени в близост до жилищни зони или зони с жилища, които не се обитават целогодишно, и които нямат голямо значение за опазването на природната и културната среда, биологичното разнообразие, дейностите на открито, спортния или търговския риболов, и

3) другите райони, където използването на плавателни съдове за индивидуално ползване не е източник на неблагоприятно въздействие върху местното население поради шумовите емисии и други смущения и не създава опасност от увреждане или значително смущаване на растенията или животните или пък опасност от това да благоприятства разпространението на заразни болести.

При необходимост от предотвратяването на неблагоприятни въздействия или на риска от вреди като предвидените в първа алинея, точка 3 länsstyrelsen може също да ограничи използването на плавателни съдове за индивидуално ползване до определени части от публичните плавателни пътища. Той може да установи начина за достъп и напускане на публичните плавателни пътища.“

16. Член 5 от наредбата предвижда, че всеки, който управлява плавателен съд за индивидуално ползване в нарушение на членове 2 и 3 или на приетите за прилагането на член 3 разпоредби, се наказва с глоба.

17. Според посоченото от запитващата юрисдикция публичните плавателни пътища се определят от Sjöfartsverket (Националната морска администрация), която ги оповестява публично в своя официален сборник. Публичните плавателни пътища се обозначават на морските карти. Публични плавателни пътища могат да се определят, когато това е от основно значение за цялото движение, за риболовната промишленост или за движението на плавателните съдове за отдих и е необходимо за неговата безопасност.

III — Обстоятелствата и главното производство

18. Шведска прокуратура внася обвинение срещу г-н Percy Mickelsson и г-н Joakim Roos (наричани по-нататък „подсъдимите в главното производство“) в Luleå Tingsrätt [5] (окръжен съд, Luleå). Обвинението им е повдигнато заради това, че на 8 август 2004 г. са управлявали плавателни съдове за индивидуално ползване във води, в които шведската наредба не позволява тяхното използване. Безспорно е, че тези води не са нито публични плавателни пътища по смисъла на шведската наредба, в които управлението на плавателни съдове за индивидуално ползване да е законосъобразно, нито райони, в които управлението на такива плавателни съдове да е разрешено от областната администрация, която по силата на член 3 от шведската наредба е компетентна да даде такова разрешение.

19. В своя защита подсъдимите в главното производство по същество изтъкват, че шведската наредба е в противоречие с общностното право, поради това че нарушава членове 28 ЕО и 30 ЕО, директивата за плавателните съдове за отдих и директивата за предоставяне на информация.

IV — Преюдициалното запитване и производството пред Съда

20. С определение от 21 март 2005 г. Luleå tingsrätt спира производството и сезира Съда със следните въпроси:

„1) а) Допускат ли членове 28—30 ЕО разпоредби на националното право, забраняващи използването на плавателни съдове за индивидуално ползване на други места, освен по публичните плавателни пътища или в районите, където това е позволено от местните власти, както е предвидено в шведската наредба относно използването на плавателните съдове за индивидуално ползване?

5 — Също наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“.

б) Допускат ли членове 28—30 ЕО държава членка да прилага такива разпоредби по начин, който забранява използването на плавателни съдове за индивидуално ползване и в райони, за които местните власти все още не са решили дали следва или не да се разреши такова използване?

2) Допуска ли Директива 2003/44/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 юни 2003 година, с която се изменя Директива 94/25/ЕО за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно плавателните съдове [за отдих], разпоредби на националното право като гореспоменатите, които забраняват използването на плавателни съдове за индивидуално ползване?“

21. В производството пред Съда подсъдимите в главното производство, шведското, норвежкото и австрийското правителство, както и Комисията представят писмени становища и правят устни изявления. Германското правителство представя писмено становище.

V — Съображения

22. На въпросите на запитващата юрисдикция следва да се отговори в обратен ред спрямо реда на задаването им; следователно най-напред ще разгледам нормативното съдържанието на директивата за плавателните съдове за отдих. Действително, ако се окаже, че посочената директива урежда изчерпателно използването на плавателни съдове за индивидуално ползване, в рамките на нейното приложно поле и в контекста на член 28 ЕО би било невъзможно да се обосноват едностранни национални мерки на основание член 30 ЕО [6].

A — *Тълкуване на директивата за плавателните съдове за отдих*

1. Приложение във времето на директивата за плавателните съдове за отдих

23. Според подсъдимите в главното производство посочената директива дава основание да се направи извод за наличието на неограничено право да се използват плавателни съдове за индивидуално ползване, поради което те са на мнение, че шведската наредба, която препятства това право, е неприложима. Все пак предварително трябва да се разгледа дали директивата действително намира приложение ratione temporis.

6 — Вж. включително Решение от 23 май 1996 г. по дело Hedley Lomas (C-5/94, Recueil, стр. I-2553, точка 19), Решение от 13 декември 2001 г. по дело DaimlerChrysler (C-324/99, Recueil, стр. I-9897, точка 32) и Решение от 11 декември 2003 г. по дело Deutscher Apothekerverband (C-322/01, Recueil, стр. I-14887, точка 64).

24. Всъщност директивата за плавателните съдове за отдих се отнася до плавателните съдове за индивидуално ползване едва след като е изменена с Директива 2003/44. По силата на член 3, параграф 1 от Директива 2003/44 тя трябва да бъде транспонирана най-късно до 30 юни 2004 г., но държавите членки са задължени да започнат да прилагат мерките за изпълнението ѝ едва от 1 януари 2005 г. (период, наричан по-нататък „срок за прилагане“). Обстоятелствата в основата на главното производство настъпват на 8 август 2004 г., т.е. след крайния срок за транспониране, но преди изтичането на срока за прилагане. Ако се допусне, че при преценката на виновността националното право се основава на датата на настъпване на обстоятелствата, с което трябва да се съглася, възниква проблемът, че срокът за прилагане на директивата все още не е изтекъл към този момент. Необходимо е да се разгледа дали това обстоятелство е пречка подсъдимите в главното производство да се позовават на директивата.

25. Директивата не поражда непосредствено действие преди изтичането на срока за транспониране [7]. По аналогия същото трябва да се отнася и за срока за прилагане. За да обосноват приложимостта на директивата ratione temporis, подсъдимите в главното производство се позовават на практиката на Съда, съгласно която по време на срока за транспониране държавите членки не могат да приемат разпоредби, които застрашават сериозно настъпването на предписания от директивата резултат [8]. От тази практика обаче също не произтича наличието на непосредствено действие на директивата [9].

26. Възприетият в общностното право принцип на обратното действие на по-благоприятния наказателен закон [10] обаче води и до възможност обвиняемият или подсъдимият да се позове на липсата или на по-леката наказуемост на деянията при действието на директива, когато срокът за нейното транспониране или прилагане е изтекъл между датата на противоправното деяние и присъдата. Принципът на обратното действие на по-благоприятния наказателен закон води началото си от идеята, че подсъдимият не би могъл да бъде осъден за деяния, чиято наказателна противоправност е отпаднала към датата на постановяване на присъдата, тъй като преценката на законодателя е претърпяла промяна [11]. В този смисъл, когато разпоредба, съдържаща се в директива, не допуска осъждане към момента на постановяване на съдебния акт, подсъдимият трябва да има възможност да се позове на тази преценка на общностния законодател, който счита, че разглежданото деяние не е наказателно противоправно, дори срокът за прилагане или транспониране на директивата все още да не е изтекъл към момента на извършването му. В случая не е налице отказ от принципа за липсата на непосредствено действие на директивата

7 — Вж. Решение от 3 март 1994 г. по дело Vaneetveld (C-316/93, Recueil, стр. I-763, точка 16) и Решение от 14 септември 2000 г. по дело Mendes Ferreira Delgado Correia Ferreira (C-348/98, Recueil, стр. I-6711, точка 33). Съгласно Решение от 22 ноември 2005 г. по дело Mangold (C-144/04, Recueil, стр. I-9981, точка 78) положението е различно единствено когато разпоредба от директива отразява принцип на общностното право. Относно тълкуването в съответствие с директивите вж. Решение от 4 юли 2006 г. по дело Adeneler и др. (C-212/04, Recueil, стр. I-6057, точки 123 и 124).

8 — Вж. 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 14 септември 2006 г. по дело Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-138/05, Recueil, стр. I-8339, точка 42).

9 — Решение от 5 февруари 2004 г. по дело Rieser Internationale Transporte (C-157/02, Recueil, стр. I-1477, точка 69).

10 — Относно съществуването на този принцип в общностното право вж. Решение от 3 май 2005 г. по дело Berlusconi и др. (C-387/02, C-391/02 и C-403/02, Recueil, стр. I-3565, точка 69).

11 — Вж. в тази връзка заключението ми от 10 юни 2004 г. по дело Niselli (Решение от 11 ноември 2004 г., C-457/02, Recueil, стр. I-10853), точки 69 и сл. и Решение от 14 октомври 2004 г. по дело Berlusconi и др., посочено по-горе, точкз 155 и сл.

по време на срока за нейното прилагане или транспониране. Всъщност едва към момента на постановяване на съдебния акт подсъдимият се ползва с обратна сила от по-благоприятната преценка съгласно директивата.

27. Следователно при тези обстоятелства следва да се прецени дали Директива 94/25 се противопоставя на национална правна уредба, която поради съображения, свързани със защита на околната среда, въвежда принципна забрана за използването на плавателни съдове за индивидуално ползване извън публичните плавателни пътища и разрешава използването им извън посочените плавателни пътища единствено в районите, определени за целта от областната администрация.

2. Нормативно съдържание на директивата за плавателните съдове за отдих

28. Встъпилите правителства считат, че директивата за плавателните съдове за отдих урежда единствено техническите изисквания относно плавателните съдове за индивидуално ползване, а не тяхното използване. Поради това според тях въз основа на тази директива не може да се направи извод за наличието на забрана за въвеждането на национални ограничения за използването на тези плавателни съдове. Обратно, подсъдимите в главното производство тълкуват директивата за плавателните съдове за отдих в смисъл, че тя не допуска каквото и да е ограничаване на използването на плавателните съдове за индивидуално ползване, стига последните да отговарят на изискванията по нея. Те основават доводите си на член 4, параграф 1 от директивата. По силата на тази разпоредба държавите членки не могат да забраняват, ограничават или възпрепятстват пускането на пазара и/или въвеждането в експлоатация на плавателните съдове за индивидуално ползване, които отговарят на изискванията, посочени в директивата. Следователно се поставя въпросът дали национална разпоредба, която ограничава възможностите за използване на плавателни съдове за индивидуално ползване, представлява неправомерно ограничаване на въвеждането в експлоатация по смисъла на член 4, параграф 1.

29. По силата на постоянната практика на Съда, за да се определи обхватът на дадена общностна разпоредба, следва да се вземат предвид едновременно нейното съдържание, контекст и цели [12].

30. Буквалното значение на понятието „въвеждане в експлоатация“ не подкрепя тезата, че в него попада всякакъв вид използване. Действително, широката гама на използване на определен апарат се намира във времево отношение след простото му въвеждане в експлоатация и трябва да се отличава от него. Поспециално в общ смисъл правилата относно въвеждането в експлоатация са свързани с изискванията към апарата, който подлежи на въвеждане в експлоатация, и следователно с неговите качества, докато правилата относно използването се отнасят до употребата на вече въведения в експлоатация апарат, т.е. до начините на използването му. Следователно въвеждането в експлоатация и използването са съвсем отделни области на регулиране. Поради ограничаването на общностния

12 — Вж. сред неотдавна постановените Решения поспециално това от 8 декември 2005 г. по дело Jyske Finans (C-280/04, Recueil, стр. I-10683, точка 34) и Решение от 9 март 2006 г. по дело Комисия/Испания (C-323/03, Recueil, стр. I-2161, точка 32).

законодател до използването на специалното понятие за въвеждане в експлоатация в член 4, параграф 1, не е допустимо тълкуването, според което ограничаването в национален план на използването е забранено.

31. Този извод се потвърждава от член 2, параграф 2 от директивата за плавателните съдове за отдих, на който встъпилите правителства основателно се позовават. Всъщност член 2, параграф 2 ясно уточнява, че директивата не възпрепятства държавите членки да приемат, „в съответствие с Договора, разпоредби относно [плаването] в определени води с цел опазване на околната среда, състоянието на водните пътища и гарантиране на безопасността на водните пътища, при условие че това не води до изискване плавателните съдове [за отдих, които са в съответствие с настоящата директива,] да се видоизменят“.

32. Освен самите правила за движение „разпоредби[те] относно [плаването]“ без всякакво съмнение се отнасят и до ограничаването на използването, тъй като при плаването, също както при движението по пътищата, различните форми на ограничаване — простиращи се до изключването на определени транспортни средства — съставляват класически способи за контрол. Сред тях попадат както правилата относно естеството на използване на плавателен съд, така и правилата относно мястото на това използване. Макар в член 2, параграф 2 да се упоменават в това отношение само „определени“ води, не по-малко ясно личи от директивата, че тя не хармонизира правилата относно използването.

33. Телеологическото тълкуване също подчертава, че директивата за плавателните съдове за отдих единствено цели да уреди техническите изисквания, а не използването.

34. В този смисъл съображение 12 от нея сочи ясно, че директивата не съдържа разпоредби, насочени към ограничаване на използването на плавателните съдове за отдих, след като те са въведени в експлоатация. От други съображения е видно, че единствената цел на тази директива е, като хармонизира техническите изисквания, приложими към плавателните съдове за отдих и плавателните съдове за индивидуално ползване, да премахне бариерите за търговия в резултат от различията между техническите изисквания [13].

35. Историческото развитие на директивата за плавателните съдове за отдих също потвърждава, че целта ѝ не е да уреди използването на плавателните съдове за индивидуално ползване, а да хармонизира приложимите за тях технически изисквания [14]. Общата позиция на Съвета относно изменението на Директива 94/25 споменава възможността държавите членки да прилагат по-строги норми относно използването на някои видове плавателни съдове [15], дори след изменението на директивата. Особените ограни-

13 — Вж. съображения 2, 3 и 5 от директивата за плавателните съдове за отдих.

14 — Вж. Решение от 21 януари 1992 г. по дело Egle (C-310/90, Recueil, стр. I-177, точка 12) във връзка с използването на историческото развитие на определен текст в потвърждение на тълкуване, изведено с помощта на други тълкувателни методи.

15 — Обща позиция (ЕО) № 40/2002 от 22 април 2002 година, приета от Съвета в съответствие с процедурата по член 251 от Договора за създаване на Европейската общност с оглед приемането на Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 94/25 (ОВ C 170 E, стр. 1, и по-специално стр. 16).

чения на използването попадат в обхвата на националните законодателства по силата на принципа на субсидиарност [16].

36. Следователно обстоятелственото тълкуване на директивата за плавателните съдове за отдих показва, че целта ѝ е била да се хармонизират само техническите изисквания, а не използването на плавателните съдове за отдих и на плавателните съдове за индивидуално ползване [17].

3. Междинен резултат

37. В обобщение може да се отбележи, че:

Директивата за плавателните съдове за отдих допуска национални разпоредби, които поради свързани със защитата на околната среда съображения забраняват използването на плавателните съдове за индивидуално ползване, при положение че тези разпоредби не нарушават правилата на Договора за ЕО, и по-специално член 28 ЕО. Ето защо на настоящия етап следва да се разгледа дали членове 28 ЕО и 30 ЕО препятстват действието на национални разпоредби като шведската наредба.

16 — Пак там, стр. 19.

17 — В този смисъл вж. Решение от 13 юли 2006 г. по дело Voigt (C-83/05, Recueil, стр. I-6799, точка 17 и сл.).

Б — *Тълкуване на членове 28 ЕО и 30 ЕО*

1. Член 28 ЕО — Мярка с равностоен ефект

38. Член 28 ЕО забранява между държавите членки количествените ограничения върху вноса и всички мерки, имащи равностоен ефект.

39. Според Комисията ограниченията в използването, каквито са предвидените в шведската наредба, представляват мерки с равностоен ефект.

а) Формулата от Решение по дело Dassonville

40. Съгласно приетото от Съда по делото Dassonville определение всяка мярка, която може пряко или непряко, действително или потенциално да възпрепятства търговията в рамките на Общността, следва да се счита за мярка с равностоен на количествени ограничения ефект [18].

18 — Вж. включително Решение от 11 юли 1974 г. по дело Dassonville (8/74, Recueil, стр. 837), Решение от 24 ноември 1993 г. по дело Keck и Mithouard (C-267/91 и C-268/91, Recueil, стр. I-6097, точка 11) и Решение от 14 септември 2006 г. по дело Alfa Vita Vassilopoulos и Carrefour Marinopoulos (C-158/04 и C-159/04, Recueil, стр. I-8135, точка 15).

41. Според информацията, предоставена от подсъдимите в главното производство, която шведското правителство обаче оспорва, въведеното от новата шведска наредба ограничение на използването на плавателните съдове за индивидуално ползване намалява продажбите на тези плавателни съдове с над 90 %. По този начин шведската наредба води до непряко и *действително* засягане на търговията между държавите членки. При всички положения по силата на формулата от Решение по дело Dassonville, за да е налице мярка с равностоен ефект, е достатъчно и *потенциално* засягане. Така или иначе, не е немислимо да се приеме, че национална правна уредба, която ограничава по брой водите, в които използването на плавателни съдове за индивидуално ползване е разрешено, влияе върху интереса на купувачите към тези стоки и по този начин предизвиква отлив в продажбите, а следователно и спад на продажбите на стоки от други държави членки. Поради това такава национална правна уредба е в състояние, най-малкото потенциално, да засегне търговията между държавите членки. Предвид на посочените обстоятелства шведската наредба съставлявала мярка с равностоен ефект.

б) Транспониране на критериите от Решение по дело Keck и Mithouard към начините на използване

42. Обширната формула от Решение по дело Dassonville обаче води до възможността всяка национална правна уредба, ограничаваща използването на определена стока, да бъде окачествена като мярка с равностоен ефект, която да изисква обосноваване.

43. Поставя се въпросът, повдигнат и от Съда макар и в по-различен контекст в неговото Решение по дело Keck и Mithouard, дали всяка мярка, която потенциално може да повлияе върху обема на продажбите на изделия от други държави членки, трябва да се счита за мярка с равностоен ефект [19].

44. Особената неотложност на този въпрос във връзка с начините на използване, т.е. с националната правна уредба на начина и мястото на използване на стоки, се вижда ясно при разглеждането на няколко примера.

45. Така например забраната за шофиране на превозни средства с висока проходимост извън горските пътища или ограниченията на скоростта по автомагистралите също биха съставлявали мерки с равностоен ефект. Възможно е всъщност да се твърди, че подобни ограничения на използването сами по себе си могат да разубедят някои лица да закупят превозно средство с висока проходимост или особено бърз автомобил, поради това че не биха могли да ги използват, както им се иска, и поради това установеното ограничаване на използването би съставлявало потенциално препятствие за търговията в Общността.

19 — Решение, посочено по-горе в бележка под линия 18, точка 13.

46. За да ограничи широката област на прилагане на член 28 ЕО съгласно формулата от Решение по дело Dassonville, Съдът понякога се опитва да изведе от приложното поле на тази разпоредба националните мерки, чието въздействие върху търговията е прекалено несигурно и индиректно [20]. Трудната конкретизация на тези критерии обаче, в резултат от която те не допринасят за правната сигурност, представлява довод, който не е в тяхна подкрепа.

47. Ако поставеното от Съда условие в Решение по дело Keck и Mithouard е изпълнено, вместо тези критерии предлагам по принцип начините на използване да се изключат от приложното поле на член 28 ЕО по подобие на условията за продажба.

48. В своето Решение по дело Keck и Mithouard Съдът установява, че икономическите оператори все повече се позовават на член 28 ЕО, за да оспорват всяка правна уредба, която води до ограничаване на тяхната *търговска свобода*, макар и уредбата да не се отнася до стоки от други държави членки [21]. По отношение на начините на използване е възможно дори частноправни субекти да се позоват на член 28 ЕО, за да оспорят национална правна уредба, която по отношение на тях няма друга последица освен ограничаването на *общата им свобода на действие.*

49. Що се отнася до *условията за продажба*, в своето Решение по дело Keck и Mithouard Съдът постановява, че прилагането по отношение на стоки от други държави членки на такива национални разпоредби не може пряко или непряко, действително или потенциално да възпрепятства търговията между държавите членки по смисъла на съдебната практика, въведена с Решение по дело Dassonville, доколкото те се прилагат към всички заинтересовани оператори, които упражняват дейността си на националната територия, и засягат по един и същ начин от правна и фактическа гледна точка търгуването на националните стоки и на стоките от други държави членки [22]. Правната уредба, *свързана със стоките*, която се отнася до техните характеристики, не попада в „изключението, въведено с Решение по дело Keck и Mithouard“ [23]. Решение по дело Keck и Mithouard се отнася до забраната на продажбите на загуба. В резултат от това решение Съдът например окачествява като разпоредби относно условията за продажба забраната за работа в неделя или правна уредба, която разрешава продажбата на тютюневи изделия само от търговци на дребно, притежаващи специално разрешение за целта [24].

50. В резултат от тази съдебна практика национална правна уредба, която отговаря

20 — Вж. Решение от 13 октомври 1993 г. по дело CMC Motorradcenter (C-93/92, Recueil, стр. I-5009, точка 12), Решение от 3 декември 1998 г. по дело Bluhme (C-67/97, Recueil, стр. I-8033, точка 22) и Решение от 26 май 2005 г. по дело Burmanjer и др. (C-20/03, Recueil, стр. I-4133, точка 31), в което се използва критерият „твърде незначително и несигурно“. Относно свободното предоставяне на услуги вж. Решение от 17 февруари 2005 г. по дело Viacom Outdoor (C-134/03, Recueil, стр. I-1167, точка 38).

21 — Решение, посочено по-горе в бележка под линия 18, точка 14.

22 — Пак там, точка 16.

23 — Вж. включително Решение от 6 юли 1995 г. по дело Mars (C-470/93, Recueil, стр. I-1923, точка 13) и Решение от 26 юни 1997 г. по дело Familiapress (C-368/95, Recueil, стр. I-3689, точка 11). Що се отнася до предложението за изменение на критериите от Решение по дело Keck и Mithouard, за да се избегнат затрудненията при отграничаване на правната уредба относно стоките от правната уредба относно търгуването с тях, вж. заключението, представено на 30 март 2006 г. от генералния адвокат Maduro по дело Alfa Vita Vassilopoulos и Carrefour Marinopoulos, посочено по-горе в бележка под линия 18, точка 42 и сл.

24 — Вж. Решение от 2 юни 1994 г. по дело Punto Casa и PPV (C-69/93 и C-258/93, Recueil, стр. I-2355) и Решение от 14 декември 1995 г. по дело Banchero (C-387/93, Recueil, стр. I-4663).

на критерия за условие за продажба, не попада в приложното поле на член 28 ЕО, поради което е правомерна от гледна точка на общностното право и не се налага държавата членка да я обосновава.

54. Националните разпоредби, които регулират условията за продажба, обикновено нямат за цел уредбата на търговията със стоки между държавите членки [25]. По същия начин, когато законодателят определя начините на използване, той обикновено не възнамерява да регулира търговията между държавите членки.

51. Предвид тези обстоятелства настоящото дело е възможност да се разгледа въпросът дали начините на използване следва да се изключат от приложното поле на член 28 ЕО по аналогия с Решение по дело Keck и Mithouard.

55. Ето защо предвид тези обстоятелства се оказва логически издържано начините на използване да се обхванат от практиката, установена с Решение по дело Keck и Mithouard, като следователно те се изключат от приложното поле на член 28 ЕО.

52. Действително, ако се разгледат характеристиките на начините на използване и на условията за продажба, става ясно, че те са съпоставими по отношение на естеството и интензитета на въздействието, което оказват върху търговията.

56. Като последица от това националната разпоредба, която ограничава или забранява някои начини на използване, не попада под действието на член 28 ЕО, при положение че не е свързана със стоката, прилага се към всички заинтересовани оператори, които упражняват своята дейност на националната територия, и доколкото засяга по един и същ начин от правна и фактическа гледна точка търгуването на националните стоки и на стоките от други държави членки.

53. По принцип условията за продажба пораждат последици едва след вноса на стоката. Те оказват непряко въздействие върху продажбата на стоката, действайки върху потребителя: например като му забраняват да придобива стоки през определени дни от седмицата или като въвеждат ограничения върху рекламата на определени стоки. Начините на използване също пораждат непреки последици за продажбата на стоки поради влиянието, което оказват върху поведението на потребителя.

25 — Както напр. отбелязва Съдът в своето Решение по дело Keck и Mithouard (посочено по-горе в бележка под линия 18, точка 12) във връзка с националната забрана за продажба на загуба. С уговорката, разбира се, че критерият относно намерението сам по себе си не би могъл да съставлява подходящ разграничителен критерий.

в) Прилагане на критериите от Решение по дело Keck и Mithouard по настоящото дело

57. Шведската наредба не е свързана със стоките, тъй като не поставя използването в зависимост от условието плавателните съдове за индивидуално ползване да са в съответствие с други правила, освен с техническите изисквания, хармонизирани с директивата за плавателните съдове за отдих. Ето защо ограничаването на използването не изисква самите плавателни съдове да се видоизменят по какъвто и да било начин.

58. Шведската наредба се прилага и за всички оператори, които упражняват своята дейност на национална територия, тъй като не въвежда разграничение в зависимост от произхода на съответните стоки.

59. Трябва обаче да се установи дали шведската наредба засяга по един и същ начин от правна и фактическа гледна точка продажбите на национални стоки и на стоки от други държави членки. На пръв поглед и това условие е удовлетворено. Ограничаването на използването може да направи стоката по-непривлекателна за потребителите и по този начин да засегне продажбите на тази стока. Тази последица обаче по принцип засяга по един и същ начин националните и чуждестранните стоки.

60. По време на съдебното заседание обаче бе установено, че в Швеция не се произвеждат плавателни съдове за индивидуално ползване. Ето защо следва да се разгледа дали липсата на национално производство оказва въздействие върху преценката на критерия от Решение по дело Keck и Mithouard, по силата на който националната правна уредба трябва да поражда едни и същи последици за националните стоки и за стоките от други държави членки.

61. Във връзка с *условие за продажба* Съдът постановява, че наличието или не на национално производство е без значение [26]. Обосновката му за този извод е, че това фактическо обстоятелство е чиста случайност, а освен това може да се променя и с течение на времето; да му се придаде значение, би довело до противоречивата последица правна уредба, пораждаща едни и същи последици, в някои държави членки да попада в приложното поле на член 28 ЕО, а в други не, в зависимост от наличието на национално производство. Положението би било поразлично само ако спорната национална правна уредба закриля националното производство на стоки, аналогични на визираните от спорната правна уредба или намиращи се в конкуренция с тях [27].

62. Тези принципи могат по аналогия да се пренесат към начините на използване. Ето защо следва да се разгледа дали национал-

26 — Решение от 29 юни 1995 г. по дело Комисия/Гърция (C-391/92, Recueil, стр. I-1621, точка 17).

27 — Пак там, точка 18.

ното производство на конкурентни стоки се *закриля* от националната правна уредба така, че тя да засяга по-силно стоките от други държави членки, отколкото конкуриращите се с тях национални стоки.

63. Моторните лодки са единствената стока, за която е мислимо наличието на конкурентна връзка с плавателните съдове за индивидуално ползване. Въпросът, дали тези лодки се конкурират с плавателните съдове за индивидуално ползване и дали последните са по-силно засегнати от шведската наредба, отколкото сходните национални продукти в отсъствието на достатъчна фактическа информация, не може в случая да се прецени, поради което по този въпрос следва да се произнесе националната юрисдикция. Ако отговорът ѝ на тези въпроси е отрицателен, това би било достатъчно за извеждане на шведската наредба от приложното поле на член 28 ЕО. Ако тези въпроси, обратно, изискват положителен отговор, запитващата юрисдикция ще трябва да прецени и дали неравното третиране може да се обоснове поради причини, свързани със защитата на околната среда [28]. В съответствие с член 30, второ изречение ЕО възможността за обосноваване обаче би била изключена, ако се установи, че шведската наредба въвежда протекционистка мярка или произволна дискриминация [29].

64. Възможно е обаче решението по настоящото дело изобщо да не изисква да се проверява наличието на национални стоки, конкуриращи се с плавателните съдове за индивидуално ползване, и дали тези сходни стоки са по-слабо засегнати от шведската наредба.

65. В Решение по дело Keck и Mithouard Съдът установява всъщност, че национални условия за продажба, които отговарят на критериите от Решение по дело Keck и Mithouard, не могат да *препятстват* достъпа до пазара на съответната стока или да го затруднят в по-голяма степен от този на националните стоки, поради което тези условия не попадат в приложното поле на член 28 ЕО [30].

66. По аргумент за обратното от тази констатация може да се направи извод, че национална мярка, която ограничава или забранява определен начин на използване, не се намира извън приложното поле на член 28 ЕО, когато препятства достъпа на съответната стока до пазара [31].

67. Не трябва да се счита, че достъпът до пазара е блокиран само когато правната уредба води до пълно изключване,

28 — Вж. във връзка с обосновка на различно третиране напр. Решение по дело Deutscher Apothekerverband (посочено по-горе в бележка под линия 6, точка 75 и сл.).

29 — Вж. Решение от 14 декември 1979 г. по дело Henn и Darby (34/79, Recueil, стр. 3795, точка 21).

30 — Решение по дело Keck и Mithouard (посочено по-горе в бележка под линия 18, точка 17).

31 — Да се препятства достъпът до пазара или той да бъде чувствително затруднен, често се счита за определящ критерий относно приложното поле на член 28 ЕО; вж. по-специално заключението, представено на 24 ноември 1994 г. от генералния адвокат Jacobs по дело Leclerc-Siplec (Решение от 9 февруари 1995 г., C-412/93, Recueil, стр. I-179), точка 38 и сл. и заключението, представено на 11 март 2003 г. от генералния адвокат Stix-Hackl по дело Deutscher Apothekerverband (посочено по-горе в бележка под линия 6), точка 78.

например чрез въвеждането на обща забрана за използването на определена стока. Достатъчно да се приеме наличието на такова блокиране е правната уредба, която ограничава силно използването, да оставя съвсем малка възможност за него.

68. Националната юрисдикция следва да установи дали националната правна уредба препятства достъпа до пазара. По настоящото дело някои обстоятелства подкрепят твърдението, че шведската наредба препятства достъпа до пазара на плавателните съдове за индивидуално ползване. Действително тя забранява използването им другаде, освен по публичните плавателни пътища — поне докато областните администрации не посочат други водоеми за целта.

69. За да се отговори на въпроса дали шведската наредба всъщност въвежда обща забрана за използване по време на преходния период, докато областните администрации направят други водоеми достъпни за тези плавателни средства, от основно значение е да се прецени дали разрешението за използването на плавателни съдове за индивидуално ползване по публичните плавателни пътища има поразлично, а не съвсем ограничено значение, което по никакъв начин не променя характера на тази наредба от гледна точка на общата забрана за използване.

70. Действително шведското правителство посочва, че съществуват около 300 публични плавателни пътища, но то не е в състояние да уточни каква е тяхната площ. За сметка на това становището, представено от подсъдимите в главното производство по време на съдебното заседание, оставя впечатлението, че въпреки техния брой публичните плавателни пътища представляват само незначителна възможност за използването на плавателните съдове за индивидуално ползване. Според техните твърдения големи части от територията са напълно лишени от такива пътища, които освен това не са свързани помежду си, достъпът до тях е труден и поради съображения за безопасност често изобщо не са подходящи за използването на тези плавателни съдове поради това, например, че по тях се движат тежкотоварни танкери или че са отдалечени от брега. Комисията счита също, че правната уредба представлява пълна забрана за използване. Изключването на публичните плавателни пътища от забраната за използване на плавателни съдове за индивидуално ползване следователно по никакъв начин не променя характера на тази шведската наредба от гледна точка на общата забрана за използване на тези плавателни съдове по време на преходния период до определянето на нови водоеми от областните администрации. Без значение е, че достъпът до пазара е възпрепятстван само временно, тъй като същият ще бъде блокиран през период, който няма да е пренебрежимо кратък.

71. Следователно за целите на преценката по-долу ще се приема, че шведската наредба препятства достъпа до пазара, поради което няма основание за изключването ѝ от приложното поле на член 28 ЕО. В този смисъл съвместимостта ѝ с общностното право зависи от обосноваването ѝ по член 30 ЕО или поради императивни съображения от обществен интерес.

72. Ако запитващата юрисдикция стигне до извода, че няма основание шведската наредба да се окачествати като мярка, препятстваща достъпа до пазара, тя трябва да извърши посочената по-горе проверка, оставена на втори план, т.е. да провери дали има национални стоки, които се конкурират с плавателните съдове за индивидуално ползване, които от правна или фактическа гледна точка да са по-слабо засегнати [32].

2. Обосновка

73. Съгласно съдебната практика, установена с Решение по дело „Cassis de Dijon“, национални мерки с равностоен ефект, които се прилагат без разлика, могат да се обосноват, доколкото са необходими за удовлетворяването на императивни изисквания [33]. Тъй като шведската наредба не провежда разграничение в зависимост от произхода на стоките, тя е приложима без разлика към националните стоки и към стоките от други държави членки [34]. За да обоснове наредбата си за използването на плавателните съдове за индивидуално ползване, шведското правителство се позовава на защитата на околната среда. Съдебната практика приема, че това е императивно изискване [35]. Съдът също многократно подчертава, че защитата на околната среда е една от основните цели на Общността [36].

74. Освен това националната правна уредба трябва да е в съответствие с принципа на пропорционалност, т.е. да е в състояние, да е необходима и да е подходяща за постигане на набелязаната цел [37]. Това по-специално означава, че сред няколко еднакво подходящи средства държавата членка трябва да избере онова, което е свързано с най-малко препятствия за свободната търговия [38].

75. Плавателните съдове за индивидуално ползване могат да увредят околната среда поради шумови емисии, изгорели газове и възможността да бъдат управлявани в райони, които служат като територии за отглеждане и за размножаване. Предвид на множеството отрицателни въздействия върху околната среда на тези плавателни съдове, както подчертават и всички встъпили правителства, няма никакво съмнение, че национална правна уредба за ограничаване на използването им е годна да защити околната среда.

32 — Вж. точка 63 от настоящото заключение.

33 — Решение от 20 февруари 1979 г. по дело Rewe-Zentral, известно като „Cassis de Dijon“ (120/78, Recueil, стр. 649, точка 8) и Решение от 17 юни 1981 г. по дело Комисия/Ирландия (113/80, Recueil, стр. 1625, точки 10 и 11).

34 — В този смисъл е ненужно да се разглежда въпросът дали изискването за прилагане без разлика е изоставено в практиката на Съда, по-специално заради императивното изискване за защита на околната среда; в този смисъл вж. Решение от 13 март 2001 г. по дело PreussenElektra (C-379/98, Recueil, стр. I-2099, точка 75).

35 — Вж. по-специално Решение от 20 септември 1988 г. по дело Комисия/Дания (302/86, Recueil, стр. 4607, точка 8) и Решение от 9 юли 1992 г. по дело Комисия/Белгия (C-2/90, Recueil, стр. I-4431, точка 22).

36 — Вж. Решение от 2 април 1998 г. по дело Outokumpu (C-213/96, Recueil, стр. I-1777, точка 32) и Решение от 15 ноември 2005 г. по дело Комисия/Австрия (C-320/03, Recueil, стр. I-9871, точка 72).

37 — Вж. Решение от 14 декември 2004 г. по дело Комисия/Германия (C-463/01, Recueil, стр. I-11705, точка 78) и Решение от 14 декември 2004 г. по дело Radlberger Getränkegesellschaft и Spitz (C-309/02, Recueil, стр. I-11763, точка 79).

38 — Вж. по-специално Решение от 10 ноември 1982 г. по дело Rau (261/81, Recueil, стр. 3961, точка 12) и Решение от 5 февруари 2004 г. по дело Комисия/Италия (C-270/02, Recueil, стр. I-1559, точка 25).

76. Ето защо остава да се провери дали национални разпоредби като шведската наредба са *необходими*, т.е. дали няма също толкова подходящо, но по-умерено средство за защита на околната среда.

77. Първият въпрос, който се поставя във връзка с необходимостта, е дали правна уредба, която разграничава естеството на използването на плавателните съдове за индивидуално ползване, би представлявала също толкова подходящо, но не толкова радикално средство. Според подсъдимите в главното производство последиците за околната среда от плавателните съдове за индивидуално ползване са различни в зависимост от тяхното използване. В този смисъл те изтъкват, че тези плавателни съдове вредят на околната среда само ако се използват като спортни съоръжения или за игра, като по характерен начин движенията в кръг се съчетаят с рязко ускоряване, а когато се използват като транспортно средство въздействието им върху околната среда от гледна точка на шумовите емисии и изгорелите газове е като на малки моторни лодки, а дори и по-слабо поради ниското потребление на гориво.

78. Дори да се приеме, че тези изявления са точни [39], те не дават основание шведската наредба да се окачествти като диспропорционална. Както правилно подчертава шведското правителство, по-трудно е да се следи за спазването и да се приложи на практика правна уредба, която прави разграничение между видовете управление, отколкото правна уредба, установяваща принципна забрана за използване в определени води, поради което първата прана уредба не би била подходяща.

79. Принципът на пропорционалност би могъл обаче да изисква в националната правна уредба за използването на плавателни съдове за индивидуално ползване да се прави разграничение между различните видове плавателни съдове. Според подсъдимите в главното производство следва да се разграничават различните видове плавателни съдове за индивидуално ползване. За игра или като спортни съоръжения се използват само „скиджетовете“ и само те се характеризират с вредни за околната среда начини на управление. За разлика от тях „personal watercrafts“ [плавателните съдове за индивидуално ползване] се използвали единствено като транспортни средства и дори в това отношение не били толкова вредни за околната среда като моторните лодки, които също трябвало да се вземат под внимание. Съдът не разполага с цялата информация за качествата и последиците от различните видове плавателни съдове за индивидуално ползване, поради което не е в състояние да даде изчерпателен отговор на въпроса за пропорционалността в този му аспект. Подобно разграничение относно последиците за околната среда впрочем не произтича и от становищата на останалите встъпили в производството пред Съда страни, според които пък всички плавателни съдове за индивидуално ползване са с едни и същи характеристики. Ако запитващата юрисдикция потвърди, че различните видове плавателни съдове за индивидуално ползване имат и различни по интензитет последици за околната среда, при разглеждане на пропорционалността тя би трябвало да вземе предвид до каква степен пропорционалната правна уредба в областта на използването на плавателни съдове за индивидуално ползване би могла да възпроизведе това разграничение по съображения за защита на околната среда.

39 — Преценката на тези фактически въпроси следва да се направи от запитващата юрисдикция.

80. Принципът на пропорционалност допуска и забраната да е скрепена с наказателна санкция, която може да е необходима, за да ѝ се придаде по-голяма тежест, доколкото санкцията се свежда до глоба.

81. С изключение на публичните плавателни пътища шведската наредба избира формата на принципна забрана, освен в случай на разрешение, а не по-леката форма на разрешение, освен в случай на забрана. Общото разрешение, освен в случай на забрана, по принцип действително съставлява не толкова драстична мярка. Принципът на пропорционалност обаче не налага автоматично този метод. Разрешението, освен в случай на забрана, би трябвало да е годно да осигури в същата степен защита на околната среда. При разглеждането на този въпрос следва поспециално да се вземат под внимание регионалните особености на съответната държава членка. Шведското правителство изтъква в това отношение, че Швеция се характеризира с голям брой езера и крайбрежие с голяма дължина, с чувствителна флора и фауна, които се нуждаят от защита. При тези обстоятелства Кралство Швеция изтъква убедителен довод, като твърди, че методът на разрешението, освен в случай на забрана, не може да се осъществи на практика поради географските особености, поради което е не толкова подходящ като обратния модел на забраната, освен в случай на разрешение.

82. Пропорционалността на разпоредби като шведската наредба все пак е проблематична, доколкото през периода преди приемането на решение от областните администрации използването на плавателни съдове за индивидуално ползване извън публичните плавателни пътища е предмет на обща забрана.

83. В действителност този метод води до приемане от областните администрации на решение забраната за управление да обхване и води, в които защитата на околната среда изобщо не изисква това. Впрочем самото шведско правителство признава наличието на райони, освен публичните плавателни пътища, в които защитата на околната среда допускала използването на плавателни съдове за индивидуално ползване.

84. Да се изиска обаче управлението на плавателни съдове за индивидуално ползване да бъде разрешено до определянето на други райони от областните администрации, би могло да доведе до непоправимото унищожаване на флората и фауната в някои води, чувствителни към агресията, предизвикана от тези плавателни съдове. Поради това подобна правна уредба не би била годна да защити околната среда в същата степен като избрания способ.

85. За да се удовлетворят изискванията на принципа за пропорционалност, наредба като шведската, както основателно отбелязва Комисията, трябва все пак да предвижда срок, след изтичането на който областните администрации трябва да са изпълнили задължението си да определят други райони. Както основателно подчер-

тава Кралство Норвегия, продължителността на срока действително трябва да е съобразена с необходимото на областните администрации време за набавяне на нужната информация да вземат решение в кои води използването на плавателни съдове за индивидуално ползване няма да нанесе вреди. От друга страна, правната сигурност на икономическите оператори, например на вносителите на плавателни съдове за индивидуално ползване, изисква да се определи датата, на която областните администрации трябва да се приели своето решение, което по-специално ще позволи на операторите да планират търговската си дейност. Както признава шведското правителство по време на устната фаза на производството, едва 15 от общо 21 областни са приели разпоредби в този смисъл към датата на съдебното заседание. Национална правна уредба, която не определя краен срок на действието на особено широката забрана на плавателните съдове за индивидуално ползване, следователно нарушава принципа на пропорционалност.

86. Ако се установи, че използването на определена категория плавателни съдове за индивидуално ползване е било разрешено без ограничения преди приемането на шведската наредба — както изглежда е било в случая на „personal watercrafts“ съгласно твърденията на подсъдимите в главното производство, — съгласно принципа на пропорционалност би било задължително да се въведе и преходен период за тези плавателни съдове [40].

40 — Решение по дело Комисия/Австрия (посочено по-горе в бележка под линия 36, точка 90), Решение по дело Комисия/Германия (посочено по-горе в бележка под линия 37, точки 79 и 80) и Решение по дело Radlberger Getränkegesellschaft и Spitz (посочено по-горе в бележка под линия 37, точки 80 и 81).

3. Междинен резултат

87. Ето защо в обобщение ще се възприеме следното:

Националните разпоредби, с които се определят начините на използване на стоките, не съставляват мерки с равностоен ефект по смисъла на член 28 ЕО, доколкото те се прилагат към всички заинтересовани оператори, които упражняват своята дейност на националната територия, засягат по един и същ начин от правна и фактическа гледна точка продажбата на националните стоки и стоките от други държави членки и не са свързани със стоките. Независимо от това, когато (почти напълно) препятстват достъпа на стоките до пазара, забраните за използване или националните разпоредби, които разрешават само незначително използване на стоките, са забранени по член 28 ЕО мерки с равностоен ефект, ако не са обосновани по член 30 ЕО или поради наличието на императивно изискване.

Национална разпоредба, която забранява и използването на плавателни съдове за индивидуално ползване във води, за които областните администрации все още не са взели решение дали защитата на околната среда изисква забрана за използване, е непропорционална, а следователно и необоснована, при положение че не определя разумен срок, при изтичането на който областните администрации трябва да са приели съответните решения.

В — *Тълкуване на директивата за предоставяне на информация*

88. Следва да се разгледа и какви изисквания произтичат с оглед приемането на шведската наредба от директивата за предоставяне на информация.

89. Макар че запитващата юрисдикция не е поискала изрично от Съда тълкуване на директивата за предоставяне на информация, с оглед по-специално на становищата на страните се установява, че е полезно да ѝ се предоставят необходимите указания, за да определи дали е налице неизпълнение на задължението за предоставяне на информация, предвидено в нея.

90. Действително Съдът постановява във връзка с процесуалния предмет на преюдициалните запитвания, че единствено националните юрисдикции са оправомощени да определят отправените до него въпроси и че страните не могат да променят съдържанието им [41]. В постоянната си практика той обаче подчертава също, че в рамките на въведеното с член 234 ЕО производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда, той трябва да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран [42].

91. В рамките на настоящото преюдициално производство полезният отговор трябва да съдържа и обсъждане на последиците от директивата за предоставяне на информация с оглед на шведската наредба. Действително съгласно практиката на Съда неизпълнението на задължението за предоставяне на информация, предвидено в директивата за предоставяне на информация, води до неприложимост на несъобщената разпоредба, поради което тя не е противопоставима на частноправните субекти [43].

92. В случай че при приемане на шведската наредба не е изпълнено задължението за предоставяне на информация, предвидено в директивата за предоставяне на информация, запитващата юрисдикция не би могла да осъди подсъдимите в главното производство на основание шведската наредба. Поради това полезният за запитващата юрисдикция отговор трябва да разгледа и този аспект от съответствието на шведската наредба с общностното право.

93. Освен това не само страните се позовават на аспекта, свързан с директивата за предоставяне на информация, тъй като и запитващата юрисдикция го засяга в своето преюдициално запитване. Всъщност тя посочва в него, че според подсъдимите в главното производство шведското правителство не е извършило редовно съобщаване на шведската наредба на Комисията, поради което тази наредба е невалидна и неприложима.

41 — Решение от 6 юли 2000 г. по дело ATB и др. (C-402/98, Recueil, стр. I-5501, точка 29) и Решение от 13 юли 2000 г. по дело Kainuun (C-412/96, Recueil, стр. I-5141, точка 23).

42 — Вж. Решение от 17 юли 1997 г. по дело Krüger (C-334/95, Recueil, стр. I-4517, точка 22), Решение от 28 ноември 2000 г. по дело Roquette Frères (C-88/99, Recueil, стр. I-10465, точка 18) и Решение от 11 юли 2002 г. по дело Marks & Spencer (C-62/00, Recueil, стр. I-6325, точка 32).

43 — Вж. Решение от 30 април 1996 г. по дело CIA Security International (C-194/94, Recueil, стр. I-2201, точка 54), постановено по повод Директива 83/189/ЕИО на Съвета от 28 март 1983 година относно процедурата за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и регламенти (ОВ L 109, стр. 8), която предшества действащата директива, и Решение от 8 септември 2005 г. по дело Lidl Italia (C-303/04, Recueil, стр. I-7865, точка 23).

94. По силата на член 8, параграф 1 от директивата за предоставяне на информация държавите членки незабавно предоставят на Комисията на Европейските общности всички проекти за технически регламенти. „Технически регламент“ по смисъла на директивата за предоставяне на информация, и по-специално съгласно член 1 от нея, е „техническа спецификация“ и „други изисквания“ или закони, подзаконови или административни разпоредби, забраняващи по-специално използването на дадена стока.

95. Текст като шведската наредба не попада в първата упомената по-горе категория на „техническите спецификации“. За целта съгласно член 1, точка 3 от директивата за предоставяне на информация той би трябвало да излага техническите характеристики на продукта [44]. Шведската наредба обаче не излага нито една от характеристиките на плавателните съдове за индивидуално ползване.

96. Все пак шведската наредба би могла да съставлява „друго изискване“ или „технически регламент“ по смисъла на директивата за предоставяне на информация.

97. От една страна, тя може да бъде „друго изискване“ по смисъла на член 1, точка 4 от директивата за предоставяне на информация; в него „други[те] изисквания“ се определят като изискване, наложено на продукт най-вече с цел защита на околната среда и което засяга неговия цикъл на съществуването след пускането му на пазара, като например условията на употреба, когато такива условия могат значително да повлияят върху състава или естеството на продукта или върху неговата продажба.

98. Възможно е обаче забраната за използване на плавателни съдове за индивидуално ползване, предвидена в шведската наредба, да се окачестви и като „технически регламент“ по смисъла на член 1, точка 11 от директивата за предоставяне на информация. Всъщност в него „технически[те] регламент[и]“ се определят включително като правни норми на държавите членки, които забраняват използването на стоката.

99. Що се отнася до класирането на националната мярка в някоя от двете категории, Съдът постановява, че то зависи от обхвата на забраната за използване, установена с мярката [45]. Забраната за използване, посочена в член 1, точка 11, трябва да съставлява мярка с обхват, който явно надхвърля ограничаването на определени видове използване на стоката и който следователно не се простира само до ограничаване на нейното използване; в този смисъл посочената категория се отнася по-специално до национални марки, които не оставят възможност за никакво, освен най-незначителното използване, което може с основание да се очаква от съответната стока [46].

44 — Вж. във връзка с идентичните по същество разпоредби от Директива 83/189, предхождаща действащата директива, Решение от 6 юни 2002 г. по дело Sapod Audic (C-159/00, Recueil, стр. I-5031, точка 30) и Решение от 21 април 2005 г. по дело Lindberg (C-267/03, Recueil, стр. I-3247, точка 57).

45 — Вж. Решение по дело Lindberg (посочено по-горе в бележка под линия 44, точка 74).

46 — Пак там, точки 75 и 76.

100. Ако шведската наредба фактически трябва да се приравни на обща забрана за използване на плавателните съдове за индивидуално ползване и да остави възможност само за съвсем незначително използване на тези плавателни съдове, поне в рамките на периода, през който областните администрации не са определили други райони за използването на посочените съдове, тази наредба би попаднала под действието на член 1, точка 11 от директивата за предоставяне на информация. Запитващата юрисдикция следва в крайна сметка да определи дали шведската наредба съставлява такова ограничение на използването [47].

101. Ако от извършеното от запитващата юрисдикция разглеждане се окаже, че националното ограничение на използването не съставлява забрана за използване по смисъла на член 1, точка 11, трябва да се помисли за класиране на шведската наредба като изискване по смисъла на член 1, точка 4. При това положение ограничаването на използването би трябвало също да повлияе значително на състава, естеството или продажбата на стоката. Със сигурност спорната наредба не влияе нито на състава, нито на естеството на стоката. Има вероятност обаче националното ограничение на използването да оказва значително влияние върху продажбата на плавателните съдове за индивидуално ползване. По този въпрос следва да се произнесе запитващата юрисдикция.

102. Националните разпоредби, които попадат в материалното приложно поле на директивата за предоставяне на информация, трябва да бъдат съобщени на Комисията в съответствие с член 8, параграф 1. Член 10, параграф 1 от директивата за предоставяне на информация предвижда обаче изключения от това по принцип общо задължение за предоставяне на информация.

103. Съгласно член 10, параграф 1, първо тире задължението за предоставяне на информация е неприложимо, когато държавите членки приемат разпоредби, с които се съобразяват с обвързващите актове на Общността, които водят до приемане на технически спецификации. Съдът вече е постановил, че член 2, параграф 2 от директивата за плавателните съдове за отдих, по силата на който държавите членки имат право да приемат разпоредби относно плаването, не е такъв обвързващ акт на Общността [48].

104. Член 10, параграф 1, трето тире от директивата за предоставяне на информация освобождава държавите членки от задължението за предоставяне на информация, когато приемат правни норми, с които се позовават на защитни клаузи, предвидени в обвързващи актове. В член 7 директивата за плавателните съдове за отдих съдържа разпоредби, изрично озаглавени „предпазна клауза“. Те разрешават на държавите членки да приемат временни мерки в неотложни случаи, в които например са застрашени хората или околната среда. Тъй като обаче разпоредбите на шведската наредба не са

47 — Пак там, точка 77.

48 — Решение от 8 септември 2005 г. по дело Комисия/Португалия (C-500/03, непубликувано в Сборника, може да се прегледа на уебсайта www.curia.europa.eu, точка 34).

временни мерки, те не биха могли да представляват случай на прилагане на член 7 от директивата за плавателните съдове за отдих, поради което да изключат задължението за предоставяне на информация [49].

105. По силата на член 10, параграф 1, шесто тире от директивата за предоставяне на информация това задължение не се прилага и когато държавата членка се ограничават с изменяне на технически регламент в съответствие с искане на Комисията с оглед премахване на препятствие за търговията. Това изключение обаче се прилага само ако Комисията е направила конкретно предложение за изменение, което държава членка е транспонирала точно. Единствено в тази хипотеза отпада целта, преследвана със задължението за предоставяне на информация, а именно да се даде възможност на Комисията за предварителен контрол, тъй като тя вече е запозната с приетата национална разпоредба и не се налага да я контролира. В производството пред Съда обаче не се установява нито едно обстоятелство, което да сочи, че в случая това положение е налице.

106. Следователно шведската наредба е трябвало да бъде съобщена на Комисията по силата на член 8, параграф 1 от директивата за предоставяне на информация.

49 — Вж. Решение по дело Комисия/Португалия (посочено по-горе в бележка под линия 48, точка 37).

107. Както посочва Комисията по време на съдебното заседание пред Съда, на 1 април 2003 г. ѝ е съобщен първоначалният проект на шведската наредба [50]. След това на 27 юни 2003 г. Комисията изпраща на шведското правителство подробно становище по смисъла на член 9, параграф 2, първа алинея от директивата за предоставяне на информация. В съответствие с член 9, параграф 1 получаването на такова подробно становище поражда задължение за отлагане с три месеца, т.е. държавата членка трябва да изчака три месеца, преди да приеме предвидената и съобщена разпоредба. Шведското правителство изпълнява и това задължение, тъй като съгласно твърденията на Комисията по време на съдебното заседание окончателният текст на шведската наредба е приет едва на 10 юни 2004 [51] г. Следователно на пръв поглед шведското правителство е изпълнило задължението за предоставяне на информация и за спазване на срока за отлагане, предвидени в членове 8 и 9.

108. Подсъдимите в главното производство обаче твърдят, че окончателно приетият текст на наредбата се различава от съобщения на Комисията проект. Съгласно нейните твърдения по време на съдебното заседание окончателно приетият текст не е бил отново съобщен, преди да бъде приет. При тези обстоятелства на настоящия етап следва да се постави въпросът дали текстът на наредбата във варианта, в който е приет, по силата на директивата е трябвало отново да бъде съобщен, преди да бъде приет.

50 — Това е видно и от базата данни TRIS на Комисията (вж. http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/search/index.cfm?fuseaction=pisa _notif_overview&iYear=2003&inum=119&lang=EN&sNLang=EN).

51 — След това наредбата относно плавателните съдове за индивидуално ползване влиза в сила на 15 юли 2004 г.

109. Задължение за ново съобщаване на изменения проект би могло да възникне на две основания.

110. На първо място, по силата на член 8, параграф 1, трета алинея държавите членки предоставят отново проекта за технически регламент, ако направят промени в него, с които значително се изменя обхватът му, съкращава се първоначално предвиденият срок за прилагането му, допълват се спецификации или изисквания, или последните се правят по-ограничителни. Неизпълнението на това ново задължение за предоставяне на информация също може да доведе до неприложимост на разпоредбата, която не е била съобщена. Полезният ефект от директивата за предоставяне на информация е защитата на свободното движение на стоки посредством предварителен контрол на националните мерки [52]. Комисията може да упражнява ефикасно този вид контрол само ако ѝ бъдат съобщени и значителните изменения в изпратения проект.

111. Съгласно информацията, с която разполага Съдът, има основания обаче да се предполага, че приетата наредба не съдържа никаква значителна промяна спрямо изпратения проект. Първоначално изпратеният проект изглежда установява принципна забрана за използването на плавателни съдове за индивидуално ползване извън публичните плавателни пътища. Изглежда окончателно приетото изменение е включило в наредбата единствено задължението на областните администрации да определят нови райони за използването на плавателни съдове за индивидуално ползване. Тази промяна не представлява значително изменение по смисъла на директивата за предоставяне на информация. Вместо да направи разпоредбата по-ограничителна, тя всъщност я смекчава, включително от гледна точка на обхвата на евентуалното засягане на търговията със стоки, която директивата за предоставяне на информация цели да защити с помощта на предварителен контрол. Все пак запитващата юрисдикция следва да прецени дали изпратеният проект на наредба в случая е бил предмет на значително изменение, за което не е предоставена нова информация, тъй като тя е компетентна да тълкува националното право и може да установи датите и съдържанието на предоставената информация, които са необходими за преценката по този въпрос.

112. Вторият аспект, който следва да се разгледа, произтича от член 9, параграф 2, трета алинея от директивата за предоставяне на информация. По силата на тази разпоредба заинтересованите държави членки докладват на Комисията за действията, които възнамеряват да предприемат относно подробните мнения, изпратени им от нея, които тя след това коментира. Съгласно посоченото от Комисията по време на съдебното заседание обаче шведското правителство отговаря на подробното становище едва след приемането на спорната национална наредба. Същевременно по време на съдебното заседание Комисията основателно подчертава, че това не поражда правни последици. Липсата на диалог между Комисията и държавата членка, предвиден в член 9, параграф 2, трета алинея, не може да доведе до неприложимост на национал-

52 — Вж. Решение по дело Lidl Italia (посочено по-горе в бележка под линия 43, точка 22), Решение по дело CIA Security International (посочено по-горе в бележка под линия 43, точка 40) и Решение от 16 юни 1998 г. по дело Lemmens (C-226/97, Recueil, стр. I-3711, точка 32).

ната разпоредба, тъй като директивата за предоставяне на информация по принцип разрешава приемането на национална мярка от държавата членка, дори Комисията да се е произнесла против нея, при положение че мярката е била съобщена и задължението за отлагане е преустановило действието си. Освен това държавата членка е задължена отново да съобщи за наличието на значително изменение. Тези задължения за действие, възложени на държавата членка, са достатъчни да позволят на Комисията да упражни ефикасния предварителен контрол, визиран в директивата за предоставяне на информация. Да се санкционира неизпълнението на задължението на държавата членка да отговори на подробното становище на Комисията чрез неприложимост на националната мярка, не е необходимо и от гледна точка на ефикасния контрол, упражняван от нея.

113. Ето защо в обобщение следва да се приеме, че:

Единствено при условията по член 8, параграф 1, трета алинея от директивата за предоставяне на информация държавата членка е длъжна отново да съобщи регламент, който вече е бил съобщен.

VI — Заключение

114. Въз основа на изложените съображения предлагам на Съда да даде следните отговори на преюдициалните въпроси:

„1) Директива 94/25/ЕО, изменена с Директива 2003/44/ЕО, допуска национални разпоредби, които поради свързани със защитата на околната среда съображения забраняват използването на плавателните съдове за индивидуално ползване, при положение че тези разпоредби не нарушават правилата на Договора за ЕО, и по-специално член 28 ЕО.

2) Националните разпоредби, с които се определят начините на използване на стоките, не съставляват мерки с равностоен ефект по смисъла на член 28 ЕО, доколкото те се прилагат към всички заинтересовани оператори, които упражняват своята дейност на националната територия, засягат по един и същ начин от правна и фактическа гледна точка продажбата на националните стоки и стоките от други държави членки и не са свързани със стоките. Независимо от това, когато (почти напълно) препятстват достъпа на стоките до пазара, забраните за използване или националните разпоредби, които разрешават само незначително използване на стоките, представляват забранени по член 28 ЕО мерки с равностоен ефект, ако не са обосновани по член 30 ЕО или поради наличието на императивно изискване.

3) Национална разпоредба, която забранява и използването на плавателни съдове за индивидуално ползване във води, за които областните администрации все още не са взели решение дали защитата на околната среда изисква забрана за използване, е непропорционална, а следователно и необоснована, при положение че не определя разумен срок, при изтичането на който областните администрации трябва да са приели съответните решения.

4) Единствено при условията по член 8, параграф 1, трета алинея от Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година [относно] определяне на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и [правила], в редакцията след изменение с Директива 98/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 юли 1998 година, държавата членка е длъжна отново да съобщи регламент, който вече е бил съобщен.“