

СТАНОВИЩЕ НА СЪДА

11 ноември 1975 година

дадено съгласно член 228, параграф 1, алинея 2 от Договора за ЕИО

Становище 1-75

На 14 юли 1975 г. Съдът е получил искане за становище, представено от Комисията на Европейските общности съгласно член 228, параграф 1, алинея 2 от Договора за създаване на ЕИО, съгласно който:

„Съветът, Комисията или държава-членка може предварително да получи мнението на Съда относно това дали споразумението, което се предвижда да се сключи, е съвместимо с разпоредбите на настоящия договор. Когато мнението на Съда е отрицателно, споразумението може да влезе в сила само в съответствие с член 236”.

УСТНИ СЪСТЕЗАНИЯ

Въпросът, поставен от искането за становище поражда следните съображения:

А – По допустимостта по искането на становище

Член 228, параграф 1, алинея 2 установява, че Съветът, Комисията или държава-членка могат да изискат от Съда становище за съвместимостта с разпоредбите на Договора на дадено споразумение, което да бъде сключено с една или повече трети страни или с международна организация.

Формалното наименование на споразумението, предвидено съгласно международното право, не е от решаващо значение във връзка с допустимостта на искането. Като се отнася до „споразумение”, член 228, параграф 1, алинея 2 от Договора използва израза в общия смисъл, за да посочи всяко задължение, в което се влиза от организациите, предмет на международното право, което има обвързващо действие, независимо от неговото формално наименование.

Въпросното споразумение отговаря на тези условия. То съдържа „стандарт”, тоест правило за поведение, което обхваща специфична област, определена от специфични разпоредби и което е задължително за участниците. Фактът, че стандартът ясно постановява, че дерогациите имат значение само в изключителни случаи и при стриктни условия, е достатъчно доказателство, че характерът на споразумението е да се обвържат договарящите страни и поради това отговаря на условията от член 228, параграф 1, алинея 2 от Договора.

Освен това, устните състезания относно същността на споразумението приключват и е предвидено заключението по споразумението под формата на резолюция на Съвета на ОИСР.

Същевременно, „проектодокладът на Съвета на ОИСР относно споразумението за стандарт за местните разходи” посочва, че остава да бъде изяснена единствено „формата на участие в споразумението от Европейската икономическа общност, чието решение по въпроса се очаква да бъде взето много скоро”.

Като се имат предвид тези фактори и като се отчита препоръката на Комисията относно „формата” на участие на Общността във въпросното споразумение, не може да има съмнение, че проектът за споразумение представлява спогодба, „предвидена” по смисъла на член 228, параграф 1, алинея 2 от Договора.

Освен това фактът, че Комисията е повдигнала проблема за съответствието на споразумението с разпоредбите на Договора с цел получаване на становище от Съда за обхвата на правомощията на Общността да сключи въпросното споразумение, не може да бъде достатъчно само по себе си, за да бъде отхвърлено искането като недопустимо по отношение на член 228, параграф 1, алинея 2.

Съвместимостта на едно споразумение с разпоредбите на Договора трябва да бъде определена в светлината на всички разпоредби на Договора, тоест както разпоредбите, които определят обхвата на правомощията на институциите на Общността, така и материалните норми.

Целта на член 228, параграф 1, алинея 2 е да предотврати усложнения, които могат да последват от правни спорове относно съвместимостта на Договора с международни споразумения, които са обвързващи за Общността. В действителност едно възможно решение на Съда, доколкото подобно споразумение е несъвместимо с разпоредбите на Договора, както поради своето съдържание, така и по процедурата, приета за неговото сключване, не може да не предизвика, не само в контекста на Общността, но също и в международните отношения, сериозни трудности и може да даде повод за неблагоприятни последици за всички заинтересовани страни, включително трети страни.

С цел избягване на такива усложнения, Договорът прибегва до изключителната процедура за предварително отнасяне до Съда с цел изясняване, преди сключването на споразумението, дали последното е съвместимо с Договора. Поради това, тази процедура трябва да бъде отворена за всички въпроси, които могат да се поставят за правно обсъждане, както от Съда, така и от националните съдилища, доколкото такива въпроси дават повод за съмнение както по отношение на материалната, така и по отношение на формалната валидност на споразумението, що се отнася до Договора.

Въпросът дали сключването на дадено споразумение е в рамките на правомощията на Общността и дали в даден случай тези правомощия са били упражнявани в съответствие с разпоредбите на Договора е, по принцип, въпрос, който може да бъде представен пред Съда или директно, съгласно член 169 или член 173 от Договора, или в съответствие с предварителна процедура и поради това трябва да се допусне, че въпросът може да бъде отправен до Съда в съответствие с предварителната процедура по член 228.

Също така фактът, че устните състезания относно същността на въпросното споразумение са приключили, не съставлява валиден аргумент, на който да се основава съдебно решение, че искането за становище е закъсняло, тъй като Договора, поради неспорния характер на процедурата, която се съдържа в член 228, параграф 1, алинея 2, не установява срок за предявяване на такова искане.

Затова няма причина, поради която искането за становище да не бъде прието.

Б – По отговорът, който трябва да бъде даден на представените въпроси

1. По наличието на правомощия на Общността да сключи споразумението на ОИСП за стандарта за местни разходи

Членове 112 и 113 от Договора трябва да бъдат взети предвид при формулиране на отговора по настоящия въпрос.

Първата от тези разпоредби постановява, че:

„... държавите-членки, преди края на преходния период, прогресивно хармонизират системите, с които предоставят помощи за износа си в трети страни, в степента необходима да се гарантира, че конкуренцията между предприятията на Общността няма да бъде опорочена.”

Тъй като няма съмнение, че предоставянето на експортни кредити попада в рамките на системата за помощи, предоставяни от държавите-членки за износ, видно е от член 112, че предмета на стандарта, установен във въпросното споразумение, се отнася до сфера, в която разпоредбите на Договора признават правомощията на Общността.

Освен това, член 113 от Договора установява в параграфи 1 и 2, че:

„... общата търговска политика се основава на единни принципи, в частност по отношение на ... експортната политика...”

Сферата на общата търговска политика, и по-специално тази на външната политика, неизбежно обхваща системите за помощ при износ, и по-специално мерки относно кредити за финансиране на местни разходи за операции при износ. В действителност такива мерки съставляват важен елемент от търговската политика, като това понятие има същото съдържание, независимо дали се прилага в контекста на международни действия на държавата или на такива от Общността.

Директивите относно кредитното застраховане, приети от Съвета към края на 1970 г. и в началото на 1971 г., изрично признават важната роля, която играят кредитите за износ в международната търговия, като фактор на търговската политика.

По тези причини предметът, обхванат от стандарта, който се съдържа във въпросното споразумение, тъй като то е част не само от сферата на системата за помощи за износ, установена в член 112 на Договора, но също така, в по-общ

смисъл от експортната политика и на това основание от сферата на общата търговска политика, определена в член 113 от Договора, попада в обхвата на правомощията на Общността.

По мерките, необходими за прилагане на принципите, установени в упоменатите по-горе разпоредби, по-специално тези, които са обхванати от член 113 от Договора относно общата търговска политика, Общността е упълномощена, съгласно правомощията, които притежава, не само да приема вътрешни норми за правото на Общността, но също така да сключва споразумения с трети страни съгласно член 113, параграф 2 и член 114 от Договора.

В действителност, търговската политика се състои от комбинация и взаимодействие на вътрешни и външни мерки, без да се дава приоритет на едните или другите. Понякога споразуменията се сключват в изпълнение на политика, която е предврително определена, а в други случаи тази политиката се определя от самите споразумения.

Такива споразумения могат да бъдат рамковите споразумения, целта на които е да установят общи принципи. Такъв е случаят със споразумението за местните разходи: то няма специфично съдържание, приспособено за определени сделки за експортно кредитиране; то просто установява стандарт, излага определени изключения, предвижда в изключителни случаи дерогации и в заключение установява общи разпоредби. Освен това, прилагането на експортната политика, която трябва да се води в рамките на общата търговска политика, не се изразява непременно с приемането на общи и абстрактни норми на вътрешното право или правото на Общността. Общата търговска политика е преди всичко прогресивно развитие, основано на определени мерки, които може да се отнасят без разлика до „автономни” и външни аспекти на тази политика и които не предполагат непременно, поради фактът, че са свързани със сферата на общата търговска политика, наличието на голям брой норми, а постепенно се обединяват, за да оформят този брой.

2. По изключителния характер на правомощията на Общността

Отговорът на този въпрос зависи, от една страна, от целите на въпросното споразумение, а от друга, от начина, по който общата търговска политика е формулирана в Договора.

В № I и № II от Споразумението се дефинират сделките, по отношение на които се прилага общият стандарт и тези, които от една страна са изключени от неговата сфера, защото се отнасят до специфични военни цели или защото са сключени с развиващи се страни.

Тази дефиниция позволява да се установи, че предмета на стандарта, както и на споразумението, е една от тези мерки, които принадлежат на общата търговска политика, установена в член 113 от Договора.

Тази политика е формулирана в този член в контекста на функционирането на общия пазар за защита на общите интереси на Общността, в рамките на които

отделните интереси на държавите-членки трябва да положат усилие да се приспособят едни към други.

Все пак е видно, че това разбиране е несъвместимо със свободата, с която държавите-членки могат да завеждат искове, като се позовават на правомощия, които съществуват паралелно, за да гарантират, че техните собствени интереси са отделно удовлетворени във външните отношения с риск да се компрометира ефективната защита на общите интереси на Общността.

В действителност всяко едностранно действие от страна на държавите-членки би довело до несъответствия в условията за предоставяне на експортни кредити, изчислени така, че да нарушат конкуренцията между предприятия от различни държави-членки на външните пазари. Подобно нарушаване може да бъде премахнато единствено чрез тясно единство на кредитни условия, предоставяни между предприятия от Общността, независимо от тяхната националност.

Следователно не може да се приеме, че в сфера като тази, която е определена от въпросното споразумение, което обхваща експортната политика и като цяло общата търговска политика, държавите-членки следва да упражняват правомощия, които съществуват паралелно с тези на Общността в сферата на Общността и в международната сфера. Разпоредбите от членове 113 и 114 относно условията, при които съгласно Договора трябва да се сключват споразуменията по търговска политика, ясно показват, че упражняването на правомощия, които съществуват паралелно, от страна на държавите-членки и Общността по този въпрос е невъзможно.

Приемането на противоположното означава да се признае, че във връзките с трети страни държавите-членки могат да приемат позиции, които се различават от тези, които Общността възнамерява да приеме, и по този начин може да се наруши институционалната рамка; това поставя под въпрос взаимното доверие в Общността и пречи на последната за постигане на нейните цели в защитата на общия интерес.

Без значение, че задълженията и финансовата тежест, свързани с изпълнението на представеното споразумение се поемат пряко от държавите-членки. „Вътрешните” и „външните” мерки, приети от Общността в рамките на общата търговска политика, не включват непременно, с цел да бъде гарантирана тяхната съвместимост с Договора, прехвърляне към институциите на Общността на задължения и финансова тежест, които те може да съдържат - такива мерки единствено се отнасят до заместване на едностранните действия на държавите-членки в съответната област; общо действие, което се основава на общи принципи за цялата Общност.

По същия начин, във връзка със стоките, предмет на Договора за ЕОВС, без значение е, че правомощието на държавите-членки да сключат представеното споразумение е гарантирано от член 71 от този Договор, според който:

„Правомощията на правителствата на държави-членки по въпросите на търговската политика не се променят от настоящия Договор...”

Спорният въпрос е отправен до Съда съгласно член 228, параграф 1, алинея 2 от Договора за ЕИО. Поради това, становището, което е длъжен да даде, е свързано с проблема за съвместимостта на представеното споразумение с разпоредбите на Договора за ЕИО и ще определи правомощията на Общността да сключи това споразумение единствено във връзка с тези разпоредби.

Отделно от въпроса за това, дали от гледна точка на необходимостта да се гарантира, че международни сделки, по които Общностите са страни, следва да имат колкото е възможно по-унифициран характер; член 71 от Договора за ЕОВС запазва предишното си действие, което следва влизането в сила на Договора за ЕИО, тази разпоредба не може в никакъв случай да обяви за недействителни членове 113 и 114 от Договора за ЕИО и да засегне даването на правомощия на Общността за преговори и сключване на международни споразумения в сферата на общата търговска политика.

Съобразно с това,

СЪДЪТ

дава следното становище:

Общността има изключителни правомощия да участва в споразумението за стандарта на местните разходи, посочени в искането за становище.

Люксембург, 11 ноември 1975 година.

Подписи