

СТАНОВИЩЕ НА СЪДА

26 април 1977 година

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

„Проект на споразумение за учредяване на Европейски фонд за извеждане от движение на кораби по вътрешни водни пътища”

Становище 1/76

Съдът на ЕО е сезиран на 15 септември 1976 г. с искане за становище от 10 септември 1976 г., направено от Комисията на Европейските общности съгласно член 228, параграф 1, алинея 2 от Договора за създаване на Европейската икономическа общност, съгласно което:

„Съветът, Комисията или държава-членка могат да получат предварително становище от Съда на ЕО относно съвместимостта на предвижданото споразумение с разпоредбите на настоящия договор. Споразумението, което е предмет на отрицателно становище на Съда на ЕО, може да влезе в сила само при условията, определени в зависимост от случая в член 236.”

Позиция на Съда

I

1. Предмет на режима, предвиден в проекта на Споразумението и конкретизиран в Статута, който е приложение към него, е оздравяване на икономическото положение на промишлеността в областта на транспорта по вътрешни водни пътища в един географски регион, в който транспорта по вътрешни водни пътища има особено значение в цялата международна транспортна мрежа. Този режим се вписва без никакво съмнение като важен елемент в общата транспортна политика, чието осъществяване е включено в дейността на Общността, определена в член 3 от Договора за ЕИО. За прилагането на тази политика, член 75 от Договора възлага на Съвета задачата, според предвидените процедури, да установи общите правила, приложими към международния транспорт, извършван от и към територията на една или на няколко държави-членки. Този член предоставя също, що се отнася до Общността, необходимото правно основание за установяване на предвиждания режим.

2. Фактът, че в конкретния случай определянето на общи правила по силата на член 75 от Договора не позволява обаче търсената цел да се реализира напълно, се обяснява с традиционното участие на кораби от Швейцария, държава, която не е членка, в корабоплаването по основните разглеждани пътища, подчинени на режима на свободното корабоплаване, установен със стари международни споразумения. Именно за това се наложи Швейцария да бъде присъединена към предвиждания режим чрез международно споразумение с тази държава, която не е членка.

3. Договорът не предвижда изрично компетентността на Общността за сключване на такова споразумение. Съдът обаче вече е имал повод да се произнесе, последно в Решението си от 14 юли 1976 г. по дела Kramer, 3, 4 и 6-76 (Recueil 1976 г., стр. 1279),

че компетентността за поемане на международни задължения може да е резултат не само от изрично предоставяне от Договора, но също така и да произтича имплицитно от неговите разпоредби. Съдът е заключил, *inter alia*, че всеки път, когато правото на Общността е определило компетенции за институциите на Общността във вътрешен план за постигане на определена цел, Общността е компетентна да поема международните задължения, необходими за постигането на тази цел, дори в отсъствието на изрична разпоредба в това отношение.

4. Това заключение се налага по-специално във всички случаи, в които вътрешната компетентност вече е била използвана за приемане на мерки, вписващи се в осъществяването на общите политики. То обаче не се ограничава само до тази хипотеза. Макар и вътрешните мерки на Общността да са приети само по повод на сключването и на влизането в сила на международното споразумение, както се предвижда в конкретния случай в предложението за регламент, представено на Съвета от Комисията, компетентността за ангажиране на Общността по отношение на трети държави произтича обаче имплицитно от разпоредбите на Договора, определящи вътрешната компетентност, доколкото участието на Общността в международното споразумение, какъвто е конкретният случай, е необходимо за реализирането на една от целите на Общността.

5. За осъществяването на общата транспортна политика, чието съдържание се определя в членове 74 и 75 от Договора, Съветът е оправомощен да приема „други подходящи разпоредби”, както изрично е посочено в параграф 1, буква в) от последния член. Следователно Общността има не само капацитет да влезе в договорни отношения по този въпрос с трета държава, но също така и компетентност, при спазване на Договора, да сътрудничи с тази държава при създаването на подходящ орган като международната публична институция, чието създаване се предвижда под името „Европейски фонд за извеждане от движение на кораби по вътрешни водни пътища”. В тази перспектива Общността може също така да сътрудничи с трета държава, за да предостави на органите на такава институция адекватни правомощия за вземане на решения и за подходящото определяне на преследваните цели, естеството, изготвянето, прилагането, и последиците от разпоредбите, които следва да бъдат приети в тази рамка.

6. Специален въпрос възниква от факта, че проектът на Споразумението предвижда участието в качеството им на договарящи страни не само на Общността и на Швейцария, но също така и на определени държави-членки. Става дума за шест държави, които са страни или по ревизираната Конвенция от Манхайм за корабоплаването по река Рейн от 17 октомври 1868 г., или по Конвенцията от Люксембург за канализирането на река Мозел от 27 октомври 1956 г., като се има предвид връзките на последната с Рейнската конвенция. Съгласно член 3 от Споразумението, тези държави поемат задължението да внесат в посочените две конвенции измененията, необходими за прилагането на Статута, приложен към Споразумението.

7. Именно този конкретен ангажимент, поет с оглед на член 234, алинея 2 от Договора, обяснява и оправдава участието, наред с Общността, на шестте държави, посочени в Споразумението. Именно поради този ангажимент ще бъде отстранена пречката, която някои разпоредби на Конвенциите от Манхайм и от Люксембург представляват за осъществяването на режима, предвиден в Споразумението. Участието на тези държави

в Споразумението трябва да бъде разглеждано като необходимо единствено за постигането на тази цел, а не като необходимо за осъществяването на другите аспекти на режима. Всъщност, съгласно член 4 от Споразумението, задължителната сила на този акт, както и на Статута, се простира на териториите на всички държави-членки, включително и на онези, които не са страни по споразумението; следователно може да се установи, че освен конкретния ангажимент, за който става въпрос по-горе, правните последици от Споразумението за държавите-членки произтичат, в съответствие с член 228, параграф 2 от Договора, изключително от факта, че то е сключено от Общността. При тези обстоятелства, участието на шестте държави-членки като договарящи страни в Споразумението не е в състояние да излезе извън външната компетентност на Общността. Следователно не може да се заключи, че този елемент от проекта на Споразумението е несъвместим с Договора.

II

8. Участието на тези държави-членки в преговорите, макар и оправдано от посочената по-горе цел, поражда обаче някои последици, които излизат извън този предмет и не са в пълно съответствие с изискванията, съдържащи се в самите понятия за Общност и за обща политика. В действителност, изглежда че това положение е в основата на едно двусмислие по отношение на приложното поле на Споразумението и на приложения към него Статут. Така например съгласно член 4, Споразумението и Статутът имат задължителна сила на територията на деветте държави-членки и на Швейцария, докато общите задължения, формулирани в член 6 се отнасят до „договарящите страни”, т.е. до Общността като такава и до седемте държави съдоговорителки.

9. В самия Статут, в различни конфигурации се явяват като субекти на права или на задължения ту всички държави-членки от Общността и Швейцария (също в членове 39, 43, 45 и 46), ту държавите-членки, с изключение на една и Швейцария (такава е схемата на разпоредбата на член 27 относно състава на Надзорния съвет), ту Общността като такава и Швейцария (член 40 относно публикуването на актовете на Фонда), ту пет държави, за които се запазва специална роля в процеса на вземане на решенията (член 27, параграф 5 от Статута). В тази съвкупност, ролята на институциите на Общността е изключително ограничена: Комисията осигурява председателството и секретариата на Надзорния съвет, но без да има право на глас в него. Решаващите функции за работата на Фонда се поемат от държавите. Всъщност, по смисъла на член 27, параграф 1, Надзорният съвет е съставен от „представители”, получаващи своите „правомощия” и своите „мандати” от заинтересованите държави.

10. Съдът счита, че тези разпоредби, и по-специално свързаните с устройството и разискванията на Надзорния съвет, управителен орган на Фонда, поставят под съмнение компетентността на институциите на Общността и изменят по един несъвместим с Договора начин отношенията между държавите-членки в рамките на Общността, така както те са били определени първоначално и при разширяването на Общността.

11. По-специално, в това отношение следва да се изтъкнат две обстоятелства:

а) Подмяната на Общността и на нейните институции в устройствената структура на Фонда с няколко държави-членки, в област, свързана с общата политика, която съгласно член 3 от Договора е запазена изрично за „действието на Общността”;

б) Изменението, в резултат на тази подмяна, на отношенията между държавите-членки, в противоречие с изискването, прогласено още във втората алинея от преамбюла на Договора, по смисъла на което целите на Общността трябва да бъдат постигнати с „обща действия”, като се подразбира, че по смисъла на член 4 тези действия се осъществяват от институциите на Общността, като всяка от тях действа в рамките на своята компетентност по най-прецизен начин, е несъвместимо с концепцията за общи действия,

- пълното изключване – макар и то да е доброволно – на определена държава-членка от каквото и да било участие в дейността на Фонда,
- правото, запазено за определени държави-членки съгласно член 27, параграф 1, алинея 3 от Статута, да не вземат участие по въпрос, свързан с обща политика, и накрая,
- фактът, че в процеса на вземане на решенията на Фонда, за определени държави се запазват специални привилегии чрез дерогация от преобладаващите концепции в Общността за вземане на решения в областта на посочената тук обща политика.

12. По този начин става ясно, че Статутът, без далеч да ограничава решаването на въпроси, произтичащи от присъщите потребности на външните отношения на Общността, същевременно представлява отказ от автономията за действие на Общността в нейните външни отношения и изменение на вътрешната Конституция на Общността чрез изменение на основни елементи на структурата на Общността що се отнася както до привилегиите на институциите, така и до взаимната позиция на държавите-членки. Съдът е на мнение, че така създаваната структура на Надзорния съвет и уредбата на процеса на вземане на решения в рамките на този орган, не са в съответствие с изискванията за единство и солидарност, което той вече е имал повод да подчертае в Решението си от 31 март 1971 г. по дело Комисията/Съвета – AETR, 22-70 (Recueil 1971 г., стр. 263), и по-обстойно, в своето становище 1-75 от 11 ноември 1975 г. (Recueil 1975 г., стр. 1355 и ОВ С 268, стр. 18).

13. Опитът впоследствие с член 5 от проекта на регламент във функционирането на Надзорния съвет да се въведат концепции, по-близки до изискванията, произтичащи от Договора, не е подходящо средство за поправяне на недостатъците, присъщи на структурата на Фонда, така както тя се очертава в договаряния от Комисията текст.

14. Съдът е проучил всички аспекти на този въпрос и е взел надлежно под внимание затрудненията, които могат да възникнат в търсенето на практическо решение на проблемите, които поставя организирането на една международна публична институция, управлявана от Общността и една единствена трета държава, при зачитане на взаимната самостоятелност на двата партньора. Без съмнение, специфичният характер на съществуващите интереси може да обясни желанието в рамките да управителните органи да бъдат включени представители на администрациите, пряко засегнати от проблемите на вътрешното корабоплаване. Оправдава ли тази цел създаването на една смесена организация, в която защитата на интересите на Общността би била гарантирана от присъствието на национални представители в Надзорния съвет, редом с председателя, и с представителя на Швейцария? След като прецени доводите за и против, Съдът стигна до заключение, че без съмнение е възможно едно разпределение на гласовете, считано за подходящо, в състава на

органи на Фонда, но че неговото осъществяване не би могло обаче да доведе до отслабване на институциите на Общността и до отказ от основите на една обща политика, било то за конкретна и ограничена цел. Перспективата, според която Споразумението и Статутът, според твърденията на Комисията, биха могли да представляват модел за бъдещи споразумения в други области, потвърди критичната позиция на Съда: повтарянето на такива методи би довело в действителност до постепенен необратим разпад на делата на Общността, като се има предвид фактът, че всеки път ще става дума за задължения, поети към трети държави. Именно по такива съображения в Съда надделя едно отрицателно решение по отношение на този аспект на проекта.

III

15. По отношение на правомощията за вземане на решения, предоставени на органите на Фонда, член 39 от Статута предвижда, че решенията с общо приложение, приети от органите на Фонда, са задължителни в своята цялост и се прилагат пряко във всички държави-членки на Общността и в Швейцария. Беше поставен въпросът дали предоставянето на компетенции от такъв характер за цялата територия на Общността на една международна публична институция, различна от Общността, е в правомощията на институциите. По-специално, беше поставен въпросът дали институциите могат свободно да прехвърлят на организации извън Общността, правомощия или част от правомощия, предоставени от Договора и по този начин да създават за държавите-членки задължението да прилагат пряко в своя вътрешен правен ред правни норми, които не са с произход от Общността, приети във вид и при условия, които излизат извън разпоредбите и гаранциите, съдържащи се в Договора.

16. Не необходимо обаче така повдигнатият въпрос да бъде решаван с настоящото становище. Всъщност, разпоредбите на Статута определят изчерпателно правомощията, които той предоставя на органите на Фонда по толкова ясен и прецизен начин, че в конкретния случай става дума само за изпълнителни правомощия. Именно така областта, в която органите могат да действат, се ограничава до областта на доброволното неизползване на свръхкапацитета на трюма с условие за финансово обезщетение от Фонд, финансиран с вноски, налагани на плавателните съдове, използващи вътрешните водни пътища, обхванати от Фонда. Допълнително уточнение в това отношение произтича от член 1, алинея 3 от Споразумението, по смисъла на който цел на Фонда не може да бъде, дори фактически, един постоянен минимум от товари през целите периоди на слабо търсене, нито да поправя структурни липси на равновесие. По-специално, процентът на вноските – т.е. основният процент, както и коригиращите коефициенти - за първата година от функционирането на режима се определя в самите условия на Статута, като последващите изменения с решение на Надзорния съвет трябва или да се задържат в определени граници, или да бъдат приети с единодушно взето решение.

IV

17. Съдебната система, която се съдържа в проекта на Споразумението предвижда предоставяне на определени правомощия на орган, Трибуналът на Фонда, който по-специално по своя състав е различен от Съда на ЕО, създаден с Договора. На Трибунала се предоставя компетентност да се произнася в областта на дейностите на Фонда, по искове, предявени срещу органите на Фонда или срещу държавите, при

условията, определени в член 43 от Статута, както и по искове за неизпълнение на задължения, предявени срещу една от държавите, на чиято територия Статутът има задължителна сила (но не и на Общността като цяло), при условията, предвидени в член 45. Освен това, Трибуналет ще бъде компетентен да се произнася по преюдициални искове, които ще бъдат отнесени до него от националните съдилища при условията, определени в член 44. По повод на последните видове искове трябва да се отбележи, че те могат да се отнасят не само до действителността и тълкуването на решенията, взети от органите на Фонда, но също така и до тълкуването на Споразумението и на Статута.

18. А както Съдът вече е имал повод да заяви, и по-специално в Решението си от 30 април 1974 г., по дело *Haegemann*, 181-73 (*Recueil* 1974 г., стр. 449), споразумение, сключено от Общността с държава, която не е членка, що се отнася до Общността представлява акт, приет от една от институциите по смисъла на член 177, алинея 1, буква б) от Договора, от което следва, че Съдът в рамките на правния ред на Общността, е компетентен да се произнася преюдициално по тълкуването на такова споразумение. Именно затова се поставя въпросът за съвместимостта на разпоредбите за компетентността на Трибунала на Фонда с разпоредбите на Договора относно компетентността на Съда.

19. Според становищата, представени на Съда, нормите на Статута относно юрисдикцията биха могли да бъдат тълкувани по различен начин. Съгласно едно тълкуване, компетентността на Трибунала би заменила тази на Съда по отношение на тълкуването на Споразумението и на Статута. Според едно друго тълкуване, компетентността на Трибунала и тази на Съда биха се припокривали, така че отговорността за решението за сезиране на единия или на другия съдебен орган би била възложена на националния съд на държава-членка.

20. Съдът не е този, който трябва в рамките на искане за становище по силата на член 228, алинея 2 от Договора, да се произнесе окончателно по тълкуването на текстовете, които са предмет на искането за становище. В конкретния случай е достатъчно да се констатира, че такова тълкуване би било от компетентност на съответните съдебни органи. Като се изразява желание това тълкуване да бъде във възможно най-малка степен в състояние да предизвиква спорове за компетентност, същевременно не може да се изключи, *a priori*, че съответните съдебни органи могат да стигнат до различни тълкувания, които биха се отразили върху правната сигурност.

21. Не е възможно да бъде създадена съдебна система, като предвидената в Статута, която в своята цялост да осигурява на гражданите ефективна правна защита, и която същевременно да се освободи от неизбежните последици, произтичащи от участието на държава, която не е членка. Необходимостта от въвеждане на съдебни искове и на съдебни процедури, които ще осигурят спазването на правото в дейностите на Фонда в еднаква степен за всички граждани, може да оправдае, по принцип, възприетата конструкция. Като одобрява загрижеността, отразена в разпоредбите на Статута, в рамките на Фонда да се организира съдебна защита, адаптирана към параметрите на проблема, Съдът обаче се чувства задължен да изрази определени резерви относно съвместимостта на структурата на „Трибунала на Фонда” с разпоредбите на Договора.

22. В хипотезата на второто тълкуване, изразена по-горе в алинея 19 според Съда, би възникнало затруднение от прилагането на член 6 от проекта на регламент, поради

факта, че шестимата членове на Съда, които се изисква да заседават в Трибунала на Фонда, биха могли да се окажат в ситуация на предубеденост по въпроси, които биха могли да бъдат поставени пред Съда на Общността, след като вече са били отнесени до Трибунала на Фонда, и обратно. Предлаганата договореност би могла да доведе до конфликт със задължението за съдиите да се произнасят напълно безпристрастно по спорните въпросите, които са отнесени до Съда. В краен случай, Съдът би могъл да се окаже в невъзможност да събере кворум от съдии, които да бъдат в състояние да се произнасят по въпроси, които вече са били оспорвани пред Трибунала на Фонда. На тези основания Съдът преценява, че с разпоредбите, предвиджани в член 42 от Статута, Трибуналят на Фонда би могъл да бъде създаден само при условие, че в неговия състав не се привличат съдии, които са членове на Съда на ЕО.

В заключение

СЪДЪТ

дава следното становище:

Проектът за Споразумение за учредяване на Европейски фонд за извеждане от движение на кораби по вътрешни водни пътища не е съвместим с Договора за ЕИО.

Подписи

Люксембург, 26 април 1977 година.

Подписи