

## СТАНОВИЩЕ НА СЪДА

24 март 1995 година

„Компетентност на Общността или на една от нейните институции да участва в Третото ревизирано решение на ОИСР относно националното третиране”

Становище 2/92

Съдът на Европейските общности е получил искане за становище, което е постъпило в секретариата на Съда на 4 септември 1992 г., подадено от Кралство Белгия по силата на член 228, параграф 1, алинея 2 от Договора за ЕИО (включена по същество в член 228, параграф 6 от Договора за ЕО), съгласно която:

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

### Становище на Съда

#### I

1. Искането за становище, подадено от Кралство Белгия по силата член 228, параграф 1, алинея 2 от Договора за ЕИО (възпроизведен по същество в член 228, параграф 6 от Договора за ЕО) се отнася както до правното основание, на което да бъде прието Решението на Съвета относно участието на Общността в Третото ревизирано решение относно националното третиране на Съвета на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (наричани по-нататък съответно „Третото решение” и „ОИСР”), така и до въпроса дали Общността има изключителна или съвместна компетентност да участва в това решение.

2. Третото решение е било прието във връзка с дейностите на ОИСР, свързани с третирането, което следва да бъде предоставено от чуждестранно контролирани предприятия, установени на територията на държавите-членки на ОИСР. То съставлява част от това, което е известно като „Засилен инструмент за национално третиране”, който се състои от две части, а именно: Ревизиран раздел относно националното третиране в Декларацията за международно инвестиране и многонационални предприятия от 1976 г. (оттук нататък „Ревизираната декларация”), както и решенията, приложени към нея, включително Третото решение.

3. В Ревизираната декларация държавите-членки на ОИСР и – по въпросите, попадащи в рамките на нейната компетентност – Общността изразяват намерението си да предоставят на предприятия, функциониращи на тяхната територия, които са притежавани или контролирани, пряко или косвено, от граждани на друга държава-членка, третиране, което е не по-неблагоприятно от това, което се предоставя в подобни ситуации на местните предприятия с известни изключения или дерогации.

4. В Третото решение договарящите страни се ангажират в частност да спазват процедура за уведомяване и проверка в рамките на ОИСР на мерките, представляващи изключение от националното третиране, и на всички други мерки, които се отразяват на националното третиране.

5. По препоръка на Комисията, Съветът я е упълномощил на 28 май 1990 г. да проведе преговори по решение за националното третиране в рамките на ОИСР. На 27 ноември 1991 г. Комисията е изпратила на Съвета съобщение относно резултатите от тези преговори заедно с предложение за решение, на основание членове 57 и 113 от Договора, за участието на Общността в Третото решение.

6. През м. декември 1991 г., когато Третото решение е било прието от Съвета на ОИСР, представителят на Кралство Нидерландия, което по това време е държало председателството на Съвета на Европейските Общности, е заявил, че доколкото решението е свързано с въпроси от компетентността на Общността, държавите-членки ще бъдат обвързани с него след присъединяването на Общността. По същия повод представителят на Общността е заявил, че Общността възнамерява да се присъедини към Третото решение след приключване на необходимите процедури на Общността и че тя се асоциира по отношение на въпросите от нейна компетентност с Раздела относно националното третиране в Ревизираната декларация.

7. На 4 декември 1992 г. Кралство Белгия е внесло искане за становище по следните въпроси:

„- Дали двойното правно основание (членове 57 и 113), предложено от Комисията за Решение на Съвета относно участието на Общността в Третото решение, е обосновано?

- Ако отговорът на първия въпрос е отрицателен, кое би било правилното правно основание?

- Дали компетентността на Общността да участва в Третото решение изключва участието в него на държавите-членки или „смесеното” участие е оправдано?”

## II

8. На първо място следва да се отбележи, че Ревизираната декларация не представлява правнообвързващ документ. Независимо от това, Третото решение, което съставлява част от предмета на искането за становище, е задължително за държавите-членки на ОИСР и ще стане задължително за Общността след нейното присъединяване. Следователно, на този етап то следва да бъде разглеждано като предвиждано споразумение между Общността и трети страни. Съдът е преценил в Становище 1/75 от 11 ноември 1975 г. (Recueil, стр. 1355, стр. 1359, и по-специално стр. 1360), че като се позовава на „споразумение”, въпросната разпоредба използва израза в широк смисъл за означаване на всеки ангажимент, поет от субекти на международното право, който има задължителна сила. По такъв начин искането за становище правилно се позовава само на Третото решение.

9. Независимо от това, Съветът е поискал от Съда да приложи по аналогия, в частност, член 91 от Процедурния правилник и е повдигнал възражение, че искането за

становище е недопустимо. Той твърди, *inter alia*, че първите два въпроса, отнесени до Съда, не са свързани нито със съвместимостта на Третото решение с Договора, нито с компетентността на Общността и на нейните институции в това отношение, а със съвсем различен въпрос за правното основание, който не е свързан с обхвата на процедурата за становище по член 228 от Договора. Според неговата формулировка, третият въпрос действително се отнася до разделението на правомощията между Общността и държавите-членки. От една страна, отговорът на този въпрос зависи от отговорите на първите два въпроса; от друга страна, дори и да бъде разгледан сам по себе си, въпросът дали Общността притежава изключителна или съвместна компетентност е лишен от цел, тъй като компетентността на държавите-членки изобщо не е била поставяна под въпрос. Според Съвета, включването на този въпрос е предназначено единствено да обоснове искането за становище по член 228 и следователно съставлява злоупотреба с процеса.

10. Някои от правителствата, които са представили становища, също така са изразили резерви относно допустимостта на въпросите, свързани с избора на правно основание на мярката, която трябва да се приеме за сключване на споразумението. Испанското правителство и Обединеното кралство поддържат в частност, че приложимостта на правното основание на мярка от такъв вид би могла да бъде оспорена в иск за отмяна по член 173 от Договора, но не може да бъде разглеждана в контекста на процедура за предварително становище по член 228.

11. Член 91 от Процедурния правилник е неприложим във връзка с консултативната функция, възложена на Съда с член 228 от Договора. Целта на член 91 е да позволи на Съда да даде решение по някои предварителни възражения или други предварителни искания преди страните да изложат своите аргументи по същността на делото. Това очевидно е неприложимо към процедура за становище. Следователно Съветът не е оправомощен да се позовава на член 91 за обосноваване на повдигане на възражение относно допустимостта на искане за становище. Независимо от това, от гледна точка на повдигнатите възражения, Съдът е длъжен да провери допустимостта на искането за становище.

12. Както белгийското правителство е потвърдило в заседанието, искането за становище се отнася до обхвата, в светлината на правилата на правото на Общността, на правомощията, с които разполагат Общността и държавите-членки по отношение на въпроси, съставляващи предмета на мерките на ОИСП относно националното третиране, така че отговорът, който следва да бъде даден на този въпрос, зависи от обхвата на разпоредбите на правото на Общността, които са в състояние да оправомощат институциите на Общността да участват в Третото решение.

13. Както Съдът трайно е постановявал, негово становище може да се търси по силата на член 228 от Договора, в частност по въпроси, които, както е в настоящия случай, се отнасят до разделение на правомощията между Общността и държавите-членки (вж. последно Становище 1/94 от 15 ноември 1994 г., Recueil, стр. I-5267, точка 9, и посочената съдебна практика).

14. В отговор на възраженията, повдигнати от испанското правителство и от Обединеното кралство, следва да бъде отбелязано, че фактът, че някои въпроси могат да бъдат решавани с други правни средства, в частност чрез завеждане на иск за отмяна по член 173 от Договора, не представлява аргумент, който изключва запитване

до Съда с предварително искане за становище по тези въпроси по член 228. Както Съдът е посочил в Становище 1/75, тази процедура трябва да бъде достъпна за всички въпроси, които могат да бъдат представени за съдебен преглед, доколкото такива въпроси са способни да повдигнат съмнение по отношение както на материалната, така и на формалната действителност на споразумението с оглед на Договора.

15. Следователно Съдът трябва да приеме за разглеждане това искане за становище.

### III

16. Съветът също така поддържа, че в искането за становище без разрешение са използвани, в нарушение на член 18 от неговия Процедурен правилник, някои документи и известна поверителна информация относно работата на различни негови органи. Той е поискал от Съда тези документи и информация да не бъдат вземани предвид.

17. Съдът счита, че въпросните документи и информация не са съществени и следователно могат да не бъдат взети предвид.

### IV

18. В своето искане за становище белгийското правителство твърди, че участието на Общността в Третото решение попада в обхвата на изключителната компетентност на Общността в областта на търговската политика, която тя притежава по силата на член 113 от Договора. Комисията, независимо от факта, че е внесла предложение в Съвета за приемане на решение за участието на Общността в Третото решение на основание членове 57 и 113 от Договора, също така е предложила за разглеждане пред Съда гледната точка, че член 113 следва да съставлява единственото правно основание за приемане на предложената мярка, което би предоставило изключителна компетентност на Общността по въпроса.

19. Държавите-членки, които да подали становища, и Европейският парламент поддържат, че член 113 не предоставя каквито и да е правомощия на Общността по отношение на въпросите, обхванати от Третото решение.

20. С оглед на тези несъвместими гледни точки е необходимо да се определи обхватът на член 113 от Договора за ЕО, който основно възпроизвежда разпоредбите на член 113 от Договора за ЕИО, като се държи сметка за предмета на Третото решение. С оглед на чисто процедурния характер на това решение, проверката на Съда следва да се фокусира върху материалното правило, с което то е свързано, а именно правилото за националното третиране, изложено в член II.1 от Ревизираната декларация.

21. Това правило се отнася до положението на предприятия, независимо от сектора, в който те осъществяват своите дейности, които функционират, в частност чрез клонове и дъщерни дружества, на територията на държавите-членки на Общността и които са притежавани или контролирани от граждани на други държави-членки на ОИСР.

22. Важно е да се отбележи, че Ревизираната декларация, съгласно член II.4 от нея, не се занимава с правото на държавите-членки на ОИСР да регулират влизането на чужди инвестиции или условията за установяване на чуждестранни предприятия.

23. Докладът на Комитета за международно инвестиране и многонационални предприятия (С/MIN(91)7/ANN2), който ревизира декларацията, се позовава в параграф 10 на пет категории мерки, към които се прилага правилото за националното третиране, а именно мерки относно: 1) държавни поръчки, 2) официални помощи и субсидии, 3) достъп до местно финансиране, 4) данъчни задължения, и 5) правилата, приложими към инвестициите, различни от преки инвестиционни операции и инвестирането чрез „преки клонове”, т.е. клонове, чието дружество майка не е установено на съответната територия.

24. Въпреки че от изложеното по-горе е видно, че правилото за националното третиране се отнася предимно до условията за участие на чуждестранно контролирани предприятия във вътрешния икономически живот на държавите-членки, в които те функционират, остава фактът, че то също така се прилага към условията за тяхното участие в търговията между държавите-членки и третите страни - условия, които са предмет на общата търговска политика на Общността.

25. Доколкото това се отнася до участието на чуждестранно контролирани предприятия във вътрешната търговия в Общността, такава търговия се регулира от правилата на вътрешния пазар на Общността, а не от правилата на нейната обща търговска политика.

26. Следователно правилото за националното третиране се отнася само отчасти до международната търговия с трети страни: то се отнася до вътрешната търговия в същата степен, ако не и повече.

27. В допълнение към това, както Съдът е посочил в параграфи 48 - 52 от Становище 1/94, международните споразумения в областта на транспорта попадат в обхвата на общата търговска политика, а не в обхвата на общата търговска политика. Доколкото това се отнася до условията, при които чуждестранно контролираните предприятия участват в международния транспорт от и до трети страни, правилото за националното третиране също така попада извън обхвата на член 113.

28. Следователно член 113 не предоставя на Общността изключителна компетентност да участва в Третото решение.

## V

29. Като алтернатива Комисията твърди, че участието на Общността в третото решение би могло да бъде основано не само на член 113, но и на член 57, и като допълнителна алтернатива - на член 100а. И в двата случая Комисията счита за уместно да прилага принципите, изложени от Съда в решението AETR (Решение на Съда от 31 март 1971 г. по дело Комисия/Съвет, 22/70, Recueil, стр. 263) и в Становище 1/76 от 26 април 1977 г. (Recueil, стр. 741), според които при липса на изрични разпоредби в Договора, външната компетентност на Общността може да бъде извлечена от нейните вътрешни правомощия. Комисията счита, че ако този аргумент бъде приет в настоящия случай, законодателната власт на Общността би разполагала със свободата както да поеме всички задължения, произтичащи в рамките на ОИСП, така и да остави на държавите-членки известна свобода по въпросите, които не са обхванати от законодателството на Общността.

30. Редица правителства, които са представили становища, както и Европейският парламент, твърдят, че въпросите, съставляващи предмета на Третото решение, попадат в обхвата на разпоредби на Договора извън член 113. Те цитират в частност член 54, параграф 2, член 57, параграф 2 и членове 75, 84, 92, 93, 98, 99, 100 и 100а. Гръцкото, френското и нидерландското правителство поддържат, основавайки се на различни аргументи, че би следвало също така да има позоваване на член 235 от Договора. Правителствата, които са представили становища, и Европейският парламент се съгласяват с това, че във всички случаи Общността и държавите-членки споделят съвместна компетентност за участие в Третото решение.

31. В това отношение Съдът трайно е постановявал, последно в Становище 1/94 (параграф 77), че изключителната външна компетентност на Общността не произтича автоматично от нейното правомощие да регламентира правила на вътрешно ниво. Както Съдът е посочил в решението AETR (точки 17 и 18), държавите-членки, независимо дали действат поотделно или колективно, губят своето право да встъпват в задължения с трети страни тогава и само тогава, когато съществуват общи правила, които биха могли да бъдат засегнати от такива задължения.

32. Вярно е, че както Съдът е посочил в Становище 1/76, външна компетентност, основана на вътрешни правомощия на Общността, може да бъде упражнявана и по такъв начин да стане изключителна, без преди това да е било приемано каквото и да е вътрешно законодателство. Това обаче се отнася до ситуация, в която сключването на международно споразумение е необходимо с оглед постигането на целите на Договора, които не могат да бъдат постигнати чрез приемане на автономни правила (вж. Становище 1/94, посочено по-горе, точка 85). Безспорно настоящият случай не е такъв.

33. Следователно е необходимо да се установи дали въпросите, обхванати от Третото решение, вече представляват предмет на вътрешно законодателство, съдържащо разпоредби относно третирането, което следва да бъде предоставено на чуждестранно контролираните предприятия, или оправомощаващо институциите да водят преговори с трети страни, или осъществяващо пълно хармонизиране на правилата, регулиращи правото да се осъществява дейност в качеството на самостоятелно заето лице. От практиката на Съда (вж. в частност Становище 2/91 от 19 март 1993 г., Recueil, стр. I-1061 и Становище 1/94, посочено по-горе) следва, че при тези обстоятелства Общността притежава изключителна компетентност да встъпва в международни задължения.

34. Преди всичко следва да бъде отбелязано, че макар и Общността да е приела мерки, които могат да послужат като основание за изключителна външна компетентност в съответствие с изложената по-горе съдебна практика и които попадат в частност в обхвата на член 57, параграф 2 и членове 75, 84 и 100а от Договора за ЕО, безспорно е, че тези мерки не обхващат всички области на дейност, с които е свързано Третото решение.

35. Следователно Общността е компетентна да участва в Третото решение, но тази компетентност не обхваща всички въпроси, с които това решение е свързано.

36. Член 235, който позволява на Общността да преодолее всякакъв недостиг на правомощия, които са Ж възложени, изрично или имплицитно, за постигането на

нейните цели, не може сам по себе си да предостави изключителна компетентност на Общността на международно ниво. Освен в случаите, където вътрешните правомощия могат да бъдат ефективно упражнявани едновременно с вътрешните правомощия, вътрешната компетентност може да даде основание за изключителна външна компетентност, само ако бъде упражнявана. Това се прилага *a fortiori* към член 235 (вж. Становище 1/94, точка 89). В допълнение към това, както Съдът трайно е постановявал (вж. на последно място Решение на Съда от 11 юни 1991 г. по съединени дела Обединеното кралство и др./Съвет, С-51/89, С-90/89 и С 94/89, Recueil, стр I-2757, точка 6), прибягването до член 235 е обосновано, само когато не съществува друга разпоредба на Договора, която да предостави на институциите на Общността необходимите правомощия за приемане на въпросната мярка.

В заключение,

### СЪДЪТ,

в състав: г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председател, г-н F.A. Schockweiler, г-н P.J.G. Картеун и г-н С. Gulmann (председатели на състав), г-н G.F. Mancini (докладчик), г-н С.N. Kakouris, г-н J.C. Moitinho de Almeida, г-н J.L. Murray и г-н D.A.O. Edward, съдии,

след като изслуша г-н F.G. Jacobs, първи генерален адвокат, г-н С.O. Lenz, г-н G. Tesauero, г-н G. Cosmas, г-н P. Léger и г-н В. Elmer, генерални адвокати,

дава следното становище:

- 1) Общността е компетентна да участва в Третото ревизирано решение на ОИСР.**
- 2) Общността и държавите-членки споделят съвместна компетентност за участие в това решение.**

Подписи

Люксембург, 24 март 1995 година.