

---

## ПРАВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

---

### ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА НЕТАРИФНИТЕ МЕРКИ ВЪРХУ ВНОСА И ИЗНОСА ВЪВ ВЪТРЕШНИЯ ПАЗАР НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

*Димитър Александров\**

#### **Въведение**

Съгласно чл. 3, пар. 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) се „установява вътрешен пазар“, който по силата на чл. 26 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) представлява „пространство без вътрешни граници, в което свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали е осигурено“. Целта на Договорите<sup>1</sup> е премахването на всички пречки пред търговията в рамките на Европейския съюз (ЕС) с цел да се слейт националните пазари в единен пазар, в който условията са възможно най-близки до тези на истински вътрешен пазар. Вътрешният пазар обаче не е краен проект и се развива непрекъснато, тъй като трябва да отговори на постоянно променящите се обществени и икономически отношения. Свободното движение на стоки е водещ елемент в неговото изграждане.

Установяването на вътрешен пазар нямаше да бъде възможно, ако Договорите не предвиждаха стриктни забрани, пречатстващи ограниченията пред свободното движение на стоки. Тези ограничения условно се разделят на тарифни и нетарифни. Митата върху вноса и износа между държавите членки, както и всички такси с равностоен на мито ефект спадат към тарифните ограничения. От друга страна, количествените ограничения и мерките с равностоен ефект на количествени ограничения оформят групата на нетарифните ограничения.

Настоящото изложение е посветено на анализа на забраните за утвърждаване и прилагане на количествени ограничения и мерки с равностоен ефект, действащи във вътрешния пазар на ЕС.

---

\* Адвокат от София, докторант по право на ЕС в катедра „Европеистика“ на Философския факултет на СУ „Св. Климент Охридски“.

<sup>1</sup> Това понятие е легално, установено е в чл. 1, ал. 3 ДЕС и включва ДЕС и ДФЕС.

Дори и при липсата на мита и такси с равностоен на тях ефект прилагането на нетарифни ограничения може да засегне търговията в рамките на установените зони за свободна търговия. Така например субсидирането на износа за национален производител има подобен отрицателен ефект върху търговията, тъй като субсидията непряко защитава местните производители от конкуренцията на чужди стоки. Установяването на стандарт за качество на определен продукт или изискването за домашно приготвяне, произтичащо от разпоредби, които предвиждат екологично чисто производство, също водят до ограничаване на достъпа на чуждестранни стандарти за качество и действително затрудняват търговията. По същество в рамките на глобалната система на свободна търговия политиките се изкушават да приемат мерки за защита на местните производители, доколкото интересите им вече не са предпазени от тарифните ограничения при вноса и вместо такива ограничения прокарват политики, с които се налагат нетарифни мерки, за да защитят националното производство.

По отношение на свободното движение на стоки в ЕС пазарната интеграция в рамките на вътрешния пазар е достигнала значително по-високо ниво в сравнение със свободното движение на услуги. Въпреки това повече от две десетилетия след „завършването на единния пазар“<sup>2</sup> все още са налице известен брой слабости<sup>3</sup>. Техническите бариери, наред с останалите нетарифни ограничения пред свободното движение на стоки в ЕС, все още са широко разпространени. Макар държавите членки да имат сериозен напредък в уеднаквяването на разпоредбите по отношение на изискванията към стоките на своите пазари и в повишаване на спазването на правилата на конкуренцията, в рамките на ЕС все още съществуват различия в правната уредба относно свободното движение на стоки. Тези различия предполагат потенциал за развитие в насока към хармонизация и едновременно с това са доказателство за отсъствие на единен „принцип на най-добрата практика“ между държавите членки. В свое Съобщение от 28.10.2015 г.<sup>4</sup> Европейската комисия (ЕК) подчертава чрез статистически данни значимостта и нуждата от укрепване на вътрешния пазар на стоки: „Стоките съставляват около 75 % от търговията в рамките на ЕС. През 2014 г. тър-

---

<sup>2</sup> Предвидено да се осъществи на 31.12.1992 г. с Единния европейски акт от 1986 г.

<sup>3</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Икономическия и социален комитет и до Комитета на регионите „Акт за единния пазар, Дванадесет листа за насърчаване на растежа и укрепване на доверието, Заедно за нов тип икономически растеж“, Брюксел, 13.04.2011 г., COM (2011) 206 окончателен, с. 2.

<sup>4</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Осъвременяване на единния пазар: повече възможности за гражданите и предприятията“, Брюксел, 28.10.2015 г., COM (2015) 550 окончателен, с. 23.

говията със стоки между държавите членки възлиза на 2900 милиарда евро. При над 80 % от промишлените продукти регулаторните пречки са премахнати благодарение на приетите общи правила, а в случаите, когато такива правила на Съюза не съществуват – чрез принципа на взаимното признаване<sup>4</sup>.

### **1. Правна уредба и обхват на нетарифните ограничения при вноса и износа**

Вътрешният пазар попада в споделената компетентност на ЕС<sup>5</sup>. При спазване на принципа на субсидиарност институциите на ЕС имат водеща роля в нормотворческия процес в тази област, а тяхната намеса лишава държавите членки от възможността да осъществяват правно регулиране<sup>6</sup>. В областта на свободното движение на стоки са приети десетки актове на институциите на ЕС относно техническата хармонизация<sup>7</sup>; медицинските<sup>8</sup>, козметичните<sup>9</sup> и химическите<sup>10</sup> продукти; моторните превозни средства<sup>11</sup> и др.

Процесът на хармонизация обаче не е напълно завършен и в редица случаи се прибегва до прилагането на членове 34–36 от ДФЕС. В това отношение те действат като предпазна мярка, която гарантира, че всяка пречка пред търговията в рамките на вътрешния пазар може да се проучва по отношение на нейната съвместимост с правото на ЕС. Тези разпоредби представляват общи забрани, формулирани са лаконично и наглед изглеждат всеобхватни. Това създава значителни трудности при установяването на действителния им обхват. В крайна сметка няма еднозначен отговор на въпроса кога с дадено законодателство се въвеждат количествени ограничения и мерки с равностоен ефект, които ще попаднат под установените в ДФЕС забрани.

С оглед на изложеното, налице е комбинация от мерки на негативна и позитивна интеграция, които взаимно се допълват с цел да бъдат обхванати всички възможни случаи на препятстване на достъпа до пазара на стоки. Следва да се подчертае, че при наличие на изчерпателна хармонизация в дадена област (основно чрез приемането на

<sup>5</sup> Член 4, пар. 2, б. „а“ от ДФЕС.

<sup>6</sup> Член 2, пар. 2 от ДФЕС.

<sup>7</sup> Вж. например Директива 2011/65/ЕС, ОВ L 174, 1.07.2011 г., с. 88; Директива 2013/53/ЕС, ОВ L 354, 28.12.2013 г., с. 90; Директива 2014/53/ЕС, ОВ L 153, 22.05.2014 г., с. 62; Директива 2014/68/ЕС, ОВ L 189, 27.06.2014 г., с. 164; Директива 2014/90/ЕС, ОВ L 257, 28.08.2014 г., с. 146.

<sup>8</sup> Вж. например Директива 93/42/ЕИО, ОВ L 169, с. 1; Директива 2007/47/ЕО, ОВ L 247, 21.9.2007 г., с. 21.

<sup>9</sup> Вж. например Регламент (ЕО) № 1223/2009, ОВ L 342, 22.12.2009 г., с. 59.

<sup>10</sup> Вж. например Регламент (ЕО) № 1907/2006, ОВ L 396, 2007 г., с. 1; Директива 2007/23/ЕО, ОВ L 154, 14.6.2007 г., с. 1.

<sup>11</sup> Вж. например Регламент (ЕО) № 715/2007, ОВ L 171, 29.06.2007, с. 1; Директива 2007/46/ЕО, ОВ L 263, 9.10.2007 г., с. 1.

регламенти и директиви) приложението на общите забрани по ДФЕС е изключено<sup>12</sup>. При действието на подобно хармонизиращо законодателство на ЕС всяка национална мярка трябва да се преценява в светлината на актовете на производното право, а не в светлината на забраните по чл. 34 и 35 ДФЕС, т.е. по аналогия с принципа *lex specialis derogat legi generali*<sup>13</sup>. В този случай чрез хармонизиращото законодателство се придава конкретно съдържание на принципа на свободно движение на стоки чрез установяване на действителни права и задължения, които трябва да се спазват по отношение на специфични продукти<sup>14</sup>. Съответно в случаите, когато изобщо липсва хармонизация или не са обхванати всички възможни аспекти, свободното движение на стоки се осигурява чрез общите забрани по ДФЕС. Предвид липсата на пълна хармонизация членове 34–36 от ДФЕС вече повече от 60 години намират реално приложение при преценката дали дадено национално законодателство не засяга свободното движение на стоки.

Посочените разпоредби на ДФЕС са в сила още от 1958 г. и по същество не са изменени до момента. Те са непосредствено приложими в държавите членки и имат директен ефект, на който могат да се позовават физическите и юридическите лица пред националните съдилища<sup>15</sup>.

Съгласно разпоредбата на чл. 34 от ДФЕС „количествените ограничения върху вноса и всички мерки, имащи равностоен ефект, се забраняват между държавите членки“. Така е формулирана и забраната в чл. 35 от ДФЕС, но по отношение на износа. Още тук следва да се подчертае, че въведените общи забрани са относителни, тъй като тяхното приложение може да бъде изключено в определени случаи.

Макар едно правило да представлява количествено ограничение или мярка с равностоен ефект, то може да не бъде забранено, ако се основава на: 1) императивно изискване от обществен интерес, изведено от практиката на Съда, или на 2) дерогация по силата на чл. 36 от ДФЕС. И в двата случая националното правило трябва да е

---

<sup>12</sup> Дело *Radlberger Getränkegesellschaft u. S. Spitz*, C-309/02, EU:C:2004:799, т. 53; дело *Elands vindkraft AB/Energimyndigheten*, C-573/12, EU:C:2014:2037, т. 57; дело *Bonmarde*, C-443/10, EU:C:2011:641, т. 22; дело *Deutscher Apothekerverband*, C-322/01, EU:C:2003:664, т. 64; дело *Lodewijk Gysbrechts/Santurel Inter BVBA*, C-205/07, EU:C:2008:730, т. 33.

<sup>13</sup> **Kaczorowska, A.** *European Union Law*. 2<sup>nd</sup> ed. Routledge – Taylor & Francis Group, 2011, p. 539.

<sup>14</sup> Наръчник за прилагане на разпоредбите на Договора, уреждащи свободното движение на стоки на Европейската комисия (2010), Служба за публикации на Европейския съюз, с. 9.

<sup>15</sup> Дело *Iannelli & Volpi SpA/Ditta Paolo Meroni* C-74/76, ECLI:EU:C:1977:51; дело *Pigs Marketing Board/ Raymond Redmond* C-83/78, ECLI:EU:C:1978:214.

пропорционално, т.е. да може да гарантира осъществяването на преследваната цел и да не надхвърля необходимото за нейното постигане<sup>16</sup>.

В допълнение следва да се отбележи, че дадена мярка с равностоен ефект на количествено ограничение може да бъде допусната и съответната дерогация може да не бъде приложима, ако приемането им е свързано със 3) защита или нарушение на основно човешко право, установено в Хартата на основните права на Европейския съюз<sup>17</sup>, която има същата юридическа сила като Договорите<sup>18</sup>.

Количествените ограничения и мерките с равностоен на тях ефект са понятия, въведени от Договорите, без обаче за всяко едно от тях да е установена легална дефиниция. По-скоро водещо значение е отдадено на еднакви им негативен ефект върху вътреобщностната търговия. Основната цел е този негативен ефект да бъде неутрализиран. С това се свързва тенденцията двете понятия на практика да губят своите отличителни черти и да се смесват, без да се държи на твърдо разграничение между тях<sup>19</sup>.

## 2. Общи предпоставки за прилагане на чл. 34 и 35 от ДФЕС

За да се приложат разпоредбите на чл. 34 и 35 от ДФЕС при липса или непълнота на актове от производното право на ЕС, е необходимо наличието на следните три предпоставки:

- националното правило на дадена държава членка да се отнася към продукт, който се счита за стока;
- стоката да се използва за трансгранична търговия между държави членки;
- правилото да е насочено към адресат на ДФЕС.

2.1. Националното правило на дадена държава членка да се отнася към продукт, който се счита за стока

Според класическото определение на съдебната практика под *стоки* по смисъла на ДФЕС следва да се разбират вещи, „които могат да се оценят в пари и които могат като такива да бъдат предмет на търговски сделки“<sup>20</sup>. По това дело ЕК

<sup>16</sup> Дело *Rau*, C-261/81, EU:C:1982:382, т. 12; *Ker-Optika bt*, C-108/09, EU:C:2010:341, т. 57; и дело *ANETT*, C-456/10, EU:C:2012:241, т. 45.

<sup>17</sup> ОВ С 326, с. 391.

<sup>18</sup> Вж. чл. 6, пар. 1 от ДЕС.

<sup>19</sup> Наръчник за прилагане на разпоредбите на Договора, уреждащи свободното движение на стоки на Европейската комисия (2010), Служба за публикации на Европейския съюз, с. 12; **Steiner, J., L. Woods.** EU Law. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 418.

<sup>20</sup> Дело *Commission/Italy*, 7/68, EU:C:1968:51.

претендира, че въвеждането на данък върху износа на някои предмети с художествена, историческа, археологическа или етническа стойност е в нарушение на общностното право. Италианската държава от своя страна защитава позицията, че данъкът се прилага само за специфични произведения, които не може да бъдат приравнени на потребителски стоки или изделия за обща употреба, т.е. не съставляват „стоки“ и следователно не попадат в обхвата на разпоредбите на Договора. Въз основа на изведеното определение Съдът приема, че вещите с художествена, историческа, археологическа или етническа стойност представляват стоки по смисъла на Договора, защото са оценени в пари и търгуеми. Съответно облагането им с данък противоречи на Договора.

Следва да се отбележи, че терминът „стоки“ се използва от Съда според общото му значение, като се визират вещи, притежаващи материални характеристики<sup>21</sup>. Както генералният адвокат Fennelly поддържа в своето заключение по делото *Jögerskiöld/Gustafsson* от 1998 г., стоките поначало трябва да имат материални физически характеристики<sup>22</sup>, т.е. да са реално съществуващи. Налице са изключения от това правило, но те произтичат по-скоро от спецификата на някои продукти, а не толкова от техния нематериален характер. Например електричеството се приема за стока, макар и да не притежава материални физически характеристики, защото така се осигурява конкурентоспособността му като източник на енергия спрямо нефта.

Трябва да се подчертае, че не всичко, което може да се оцени в пари и като такова може да бъде предмет на търговски сделки, задължително попада в обхвата на текстовете, които осигуряват свободното движение на стоки в ЕС. Поради това определението за стоки е условно. В редица свои решения Съдът приема за стоки най-различни обекти, като например предметите на изкуството<sup>23</sup> (макар да не са традиционен обект на търговски сделки), животните<sup>24</sup> (макар да е спорно дали са вещи), монетите извън обращение<sup>25</sup> (макар принципно монетите да не се считат за стоки), отпадъците (дори когато не може да се рециклират, т.е. когато е ясно, че нямат никаква търговска стойност)<sup>26</sup>, електричеството<sup>27</sup> (макар да няма материални характеристики), природния газ<sup>28</sup> (макар да няма материални характеристики) и др.

---

<sup>21</sup> Дело *Jägerskiöld/Gustafsson*, C-97/98, EU:C:1999:515, т. 37; дело *Recina/Thompson*, C-7/78, EU:C:1978:209, с. 2265.

<sup>22</sup> Заключение по делото *Jägerskiöld/Gustafsson*, C-97/98, EU:C:1999:315, т. 20.

<sup>23</sup> Дело *Commission/Italy*, 7/68, EU:C:1968:51.

<sup>24</sup> Дело *Bluhme*, C-67/97, EU:C:1998:584.

<sup>25</sup> Дело *Recina/Thompson*, C-7/78, EU:C:1978:209, т. 31.

<sup>26</sup> Дело *Commission/Belgium*, C-2/90, EU:C:1992:310, т. 28.

<sup>27</sup> Дело *Commune d'Almelo/NV Energiebedrijf Ijsselmij*, C-393/92, EU:C:1994:171, т. 28.

<sup>28</sup> Дело *Commission/France*, C-159/94, EU:C:1997:501.

На следващо място, в определени ситуации, макар национално правило на дадена държава членка да касае вещ, която се счита за стока, разпоредбите на чл. 34 и 35 от ДФЕС може да се окажат неприложими. Това е възможно, когато съответното правило едновременно засяга например стоки и услуги, или стоки и капитали, или стоки и лица, или стоки и монополи, или стоки и основни права. В тези случаи, ако стоките имат „второстепенно значение“ и не са главният обект на регулиране със съответното национално законодателство, приложение намират други разпоредби на ДФЕС<sup>29</sup>. Връзката между свободното движение на стоки с останалите свободи, основните права и държавните монополи остава извън обхвата на това изследване.

## 2.2. Стоката да се използва за трансгранична търговия между държави членки

Втората предпоставка за приложение на чл. 34 и 35 от ДФЕС е наличието на *трансграничен елемент*. Тези две разпоредби на ДФЕС поначало се прилагат единствено когато е налице пречка пред трансграничната търговия със стоки между държавите членки и се отнасят до движението на стоки *между* държавите членки, а не до движението *в рамките* на държавите членки. Това твърдение се подкрепя от самата формулировка на разпоредбите, както и от наименованието на глава 3, в която те попадат („Забрана за количествени ограничения *между* държавите членки“). Според установената практика на Съда обаче в някои случаи разпоредбите на чл. 34 и 35 от ДФЕС може да бъдат приложени независимо от липсата на трансграничен елемент. Следователно тази предпоставка е относителна, защото единствено липсата на трансграничен елемент сама по себе си не е достатъчна, за да обоснове неприлагане на европейското законодателство<sup>30</sup>.

Във връзка с това следва да се изясни съдържанието на създаденото от Съда правило за разрешаването на „чисто национални ситуации“ (от английския термин *purely internal situations*) и свързаните с него проблеми. Правилото на чисто националните ситуации за пръв път е установено и определено по делото от 1978 г. *Saunders*<sup>31</sup>, отнасящо се до свободното движение на лица. Съдът постановява, че свободното движение на лица не се отнася до изцяло вътрешни ситуации за дадена държава членка, в които няма свързващ елемент с която и да било от ситуациите, регулирани от правото на ЕС. В по-ранната си практика Съдът следва точно същата логи-

<sup>29</sup> Вж. чл. 18, 37, 45, 56 и 63 от ДФЕС.

<sup>30</sup> По чл. 34 от ДФЕС – Съединени дела *Pistre and Others*, C-321/94, C-322/94, C-323/94 и C-324/94, EU:C:1997:229, пар. 44; дело *Karner* C-71/02, EU:C:2004:181, пар. 19. По чл. 35 от ДФЕС – Дело *Jersey Produce Marketing Organisation*, C-293/02, EU:C:2005:664, пар. 78–80.

<sup>31</sup> C-175/78, EU:C:1979:88, пар. 11.

ка по отношение на свободното движение на стоки<sup>32</sup> и останалите свободи, залегнали в ДФЕС<sup>33</sup>.

Стриктното спазване на изискването за наличие на трансграничен елемент в материята на свободното движение на стоки означава, че когато не е налице движение на стоки между държави членки, ситуацията е изцяло вътрешна за съответната държава и следва да се разрешава съобразно нейното национално законодателство. Този подход съдържа два основни недостатъка.

От една страна, необходимостта от трансграничен елемент означава, че правото на ЕС не е пречка за държавите членки да третират своите национални стоки по-неблагоприятно от вносните стоки (принцип, известен като „обратна дискриминация“). Практиката на Съда по въпроса е потвърждение на това<sup>34</sup>. Проблемът е актуален и днес, независимо че в действителност се наблюдава сравнително рядко, защото обикновено държавите членки нямат интерес да поставят в неизгодна позиция стоките, произведени на собствената им територия.

От друга страна, абсолютизирането на изискването за наличие на вътреобщностно движение води до случаи, в които изобщо не се отчита икономическата действителност, а е напълно възможно една чисто национална мярка да засегне и вътрешния пазар на ЕС. Съдът обръща внимание на този факт и в решенията си след 1994 г. не квалифицира една ситуация като чисто национална само защото липсва трансграничен елемент, а противно на традиционния си подход, анализира дали спорните мерки засягат, макар и потенциално, вътреобщностната търговия<sup>35</sup>.

Значението на трансграничния елемент се изразява в това, че традиционно той се използва за основна разделителна линия между ситуацияите, попадащи в компетентността на ЕС, и тези, регулирани от държавите членки<sup>36</sup>. Не би било основателно чисто национални ситуации без отношение към вътреобщностната търговия да бъдат

---

<sup>32</sup> Съединени дела *Procureur de la République/Waterkeyn*, 314/81, 315/81, 316/81 и 83/82, EU:C:1982:430.

<sup>33</sup> Относно услуги – дело *Sodemare and others v. Regione Lombardia*, C-70/95, EU:C:1997:301; относно капитали – съединени дела *Reisch and Others*, C-515/99, C-519/99 до C-524/99 и C-526/99 до C-540/99, EU:C:2002:135.

<sup>34</sup> Дело 3 *Glocken and Others v. USL Centro-Sud and Others*, C-407/85, EU:C:1988:401; дело *Driancourt v. Cognet*, C-355/85, EU:C:1986:410; съединени дела *Nederlandse Bakkerij Stichting v. Edah*, C-80/85 и C-159/85; дело *Ministère public v. Mathot*, C-98/86, EU:C:1987:89; дело *Commission v. Italy*, C-14/00, EU:C:2003:22.

<sup>35</sup> Вж. по-горе бележка 155; също дело *Guimont*, C-448/98, EU:C:2000:663; дело *Sapod Audic*, C-159/00, EU:C:2002:343; дело *A-Punkt Schmuckhandel*, C-441/04, EU:C:2006:141.

<sup>36</sup> **Tryfonidou, A.** The Outer Limits of Article 28 EC: Purely Internal Situations and the Development of the Court's Approach through the Years. – In: **Barnard, C., O. Odo-  
du** (eds.). The Outer Limits of European Market. Oxford: Hart Publishing, 2009, p. 198.

оспорвани на базата на европейското законодателство, защото неговата цел не е постигането на генерално правило за свободна търговия изобщо<sup>37</sup>. Въпреки че по повод на вътрешния пазар ДФЕС вече използва термина „пространство без вътрешни граници“<sup>38</sup>, все още осигуряването му трябва да се постига в съответствие с останалите разпоредби, а те се отнасят само до търговията *между* държави членки<sup>39</sup>.

Наред с изложеното по втората предпоставка, изискването за трансграничност може да бъде налице дори когато стоката просто преминава транзитно през съответната държава членка<sup>40</sup>. Ако стоката е произведена в ЕС или извън него, но се намира в свободно обращение, по отношение на нея също се прилага принципът на свободно движение на стоки<sup>41</sup>.

На последно място, когато става дума за търговия със стоки между държави членки следва да се има предвид, че понятието „държави членки“ включва държавите от ЕС, както и някои други територии, свързани с тях<sup>42</sup>. Освен това по отношение на редица трети държави търговията със стоки между тях и държавите членки на ЕС се урежда от разпоредбите на специфични споразумения, а не от тези на ДФЕС. Например продуктите с произход от Исландия, Лихтенщайн и Норвегия се ползват със свобода на движение в ЕС по силата на чл. 11 от Споразумението за ЕИП. За търговията с Украйна в чл. 34 и 35 от Споразумението за асоцииране между ЕС и неговите държави членки, от една страна, и Украйна, от друга страна, от 29.05.2014 г. също е предвидено премахването на всякакви нетарифни мерки.

### 2.3. Правилото да е насочено към адресат на ДФЕС

Третата предпоставка за приложение на чл. 34 и 35 от ДФЕС е свързана с *адресатите* на тези две разпоредби. Това, от една страна, са държавите членки в широк смисъл, като това понятие включва всеки орган на власт, независимо дали е централен, федерален, териториален, изпълнителен, законодателен или съдебен<sup>43</sup>. Наред с това отговорността на дадена държава членка може да бъде ангажирана от публично

---

<sup>37</sup> Дело *Hünernmund and Others v. Landesapothekerkammer Baden-Württemberg*, C-292/92, EU:C:1993:863, т. 27 от заключението на генералния адвокат Tesauogo; съединени дела *Alfa Vita Vassilopoulos AE* и *Carrefour Marinopoulos AE*, C-158/04 и C-159/04, EU:C:2006:212, т. 37 от заключението на генералния адвокат Maduro.

<sup>38</sup> Член 27, пар. 2 от ДФЕС.

<sup>39</sup> **Oliver, P., S. Enchelmaier.** Free movement of goods: Recent developments in the case law. – *Common Market Law Review*, 2007, vol. 44, issue 3, с. 654.

<sup>40</sup> Дело *Commission/Republic of Austria*, C-320/03, EU:C:2005:684.

<sup>41</sup> Чл. 28, пар. 3 от ДФЕС.

<sup>42</sup> Вж. чл. 52 от ДЕС, чл. 355 от ДФЕС и Приложение II към ДФЕС.

<sup>43</sup> Съединени дела *Aragonesa de Publicidad Exterior v. Publivia/Departamento de Sanidad y Seguridad Social de Cataluña*, C-1/90 и C-176/90, EU:C:1991:327, пар. 8; дело *Allen & Hanburys v. Generics*, C-434/85, EU:C:1988:109, пар. 25.

изявление на длъжностно лице, което поради формата си или обстоятелствата създава у адресатите му впечатлението, че се отнася до официална позиция на държавата, която длъжностното лице изразява по силата на своята служебна функция<sup>44</sup>. От друга страна, според практиката на Съда разпоредбите, които забраняват нетарифните бариери пред свободното движение на стоки, обхващат професионалните организации<sup>45</sup> и юридически лица, които извършват дейността си с подкрепата на съответното правителство<sup>46</sup>. В това число като адресат се приемат и т.нар. полупублични органи<sup>47</sup>.

На следващо място, адресат на чл. 34 и 35 ДФЕС могат да бъдат и самите институции на ЕС, когато приемат мерки, които са очевидно неподходящи за постигане на определената цел<sup>48</sup>.

Широкото схващане за адресатите на нетарифните ограничения предполага изследване на въпроса дали действията на частноправните субекти също са обхванати от предвидените забрани. С други думи, следва да се провери дали чл. 34 и 35 от ДФЕС имат хоризонтален директен ефект, или само вертикален<sup>49</sup>. Теориите по въпроса се основават върху практиката на Съда и връзката с другите свободи на движение, за които се счита, че намират приложение в спорове между частноправни субекти<sup>50</sup>.

Може да се каже, че единственото доказателство в подкрепа на твърдението за хоризонтален директен ефект на тези разпоредби се намира в практиката на Съда по делото *Dansk Supermarked A/S v. A/S Imerco* от 1980 г.<sup>51</sup> Решението по това дело е на

<sup>44</sup> Дело *AGM-COS. MET*, C-470/03, EU:C:2007:213, пар. 66.

<sup>45</sup> Съединени дела *The Queen/Royal Pharmaceutical Society of Great Britain, ex parte Association of Pharmaceutical Importers*, C-266/87 и C-267/87, ECLI:EU:C:1989:205, пар. 15.

<sup>46</sup> Дело *Commission/Federal Republic of Germany*, C-325/00, ECLI:EU:C:2002:633.

<sup>47</sup> Дело *Apple and Pear Development Council v. K. J. Lewis Ltd and others*, C-222/82, EU:C:1983:370.

<sup>48</sup> Дело *Denkavit Nederland*, C-15/83, EU:C:1984:183, пар. 15; дело *Meyhui v. Schott Zwiesel Glaswerke*, C-51/93, EU:C:1994:312, пар. 11; дело *Kieffer and Thill*, C-114/96, EU:C:1997:316, пар. 27; съединени дела *Alliance for Natural Health*, C-154/04 и C-155/04, EU:C:2005:449, пар. 47 и 52.

<sup>49</sup> За разграничението между хоризонтален и вертикален директен ефект вж. делото *Gabrielle Defrenne v. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, C-43/75, EU:C:1976:56.

<sup>50</sup> За чл. 45 и 56 от ДФЕС – дело *Walrave and Koch v. Association Union Cycliste Internationale and others*, C-36/74, EU:C:1974:140; дело *Angonese*, C-281/98, EU:C:2000:296; за чл. 49 от ДФЕС – *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v. Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti*, C-438/05, EU:C:2007:772; за чл. 63 от ДФЕС – дело *Комисията/Германия*, C-112/05, EU:C:2007:623.

<sup>51</sup> C-58/80, EU:C:1981:17, пар. 17.

повече от 35 години, прието е в състав от трима съдии и никога след това не е потвърждавано. Обратното, от последвалата практика на Съда е видно, че възприетото решение е опровергано. Първо, косвено по дело *Van de Haar* от 1982 г.<sup>52</sup>, в което Съдът приема, че чл. 101 от ДФЕС се отнася към правилата на конкуренцията, които са насочени към предприятия и са предназначени да поддържат ефективна конкуренция във вътрешния пазар, докато чл. 34 от ДФЕС принадлежи към разпоредбите, които се стремят да гарантират свободното движение на стоки и имат за цел да премахнат ограниченията, приети от държавите членки. На следващо място, изрично преодоляване на тази практика се съдържа в решението по делото *VVR/Sociale Dienst van de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten*<sup>53</sup>, в което е прието, че чл. 34 и 35 от ДФЕС обхващат само публични мерки, а не поведението на предприятията. Ясният контраст, който Съдът поставя между нетарифните бариери и правилата на конкуренцията по тези две дела, предполага, че последните са приложими вместо чл. 34 и 35 от ДФЕС, когато материята се отнася до частноправни субекти<sup>54</sup>.

От практиката на Съда след 2001 г. следва, че разпоредбите за премахването на нетарифните ограничения нямат хоризонтален директен ефект. Най-емблематичен пример в това отношение е решението по делото *Sapod Audic*<sup>55</sup>, по което Съдът приема, че договорна разпоредба не може да се разглежда като пречка пред търговията по смисъла на чл. 34 от ДФЕС, тъй като тя не се налага от държава членка, а представлява съглашение между частноправни субекти. Доктрината също приема, че по принцип чл. 34 и 35 от ДФЕС не притежават хоризонтален директен ефект<sup>56</sup>, т.е. че частноправен субект може да се позовава на тези разпоредби пред националния си съд само в спор с държавата в широк смисъл, но не и в спор с друг частноправен субект.

Липсата на хоризонтален директен ефект не означава обаче, че действията на частноправните субекти са напълно изключени от обхвата на тези текстове. При

<sup>52</sup> C-177/82, EU:C:1984:144, пар. 11, 12 и 14.

<sup>53</sup> C-311/85, EU:C:1987:418, пар. 30.

<sup>54</sup> **Krenn, C.** A missing piece in the horizontal effect „Jigsaw“: Horizontal direct effect and the free movement of goods. – *Common Market Law Review*, 2012, vol. 49, issue 1, с. 182.

<sup>55</sup> C-159/00, EU:C:2002:343, пар. 74.

<sup>56</sup> **Steiner, J., L. Woods.** *EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 415; **Kaczorowska, A.** *European Union Law*. 2<sup>nd</sup> ed. Routledge – Taylor & Francis Group, 2011, p. 538; **Schepel, H.** *Constitutionalising the Market, Marketising the Constitution, and to Tell the Difference: On the Horizontal Application of the Free Movement Provisions in EU Law*. – *European Law Journal*, 2012, vol. 18, p. 200; **Oliver, P., S. Enchelmaier.** Free movement of goods: Recent developments in the case law. – *Common Market Law Review*, vol. 44, issue 3, 2007, p. 663.

определени обстоятелства частноправните субекти могат да бъдат задължени да се съобразят с гарантираното от чл. 34 и 35 от ДФЕС свободно движение на стоки<sup>57</sup>. Това на практика най-често се осъществява косвено чрез налагане на задължения за действие към държавите членки. Тази теза е възприета за първи път по делото *Commission v. France* от 1995 г.<sup>58</sup>, чийто предмет не засяга действащото френско законодателство, а изследва отсъствието на подходящи мерки, предприети от Франция, за предотвратяване на действията на частноправни субекти (организиране на протести и блокади), възпрепятстващи свободното движение на плодове и зеленчуци. В своето решение Съдът приема, че „фактът, че дадена държава членка се въздържа от действия или евентуално не предприема достатъчни мерки за премахване на пречките пред свободното движение на стоки, създадени по-специално от действия на частноправни субекти на територията ѝ по отношение на продукти от други държави членки, може да възпрепятства търговията в рамките на Общността в същата степен както едно позитивно действие“<sup>59</sup>. Като подчертава фундаменталното значение на чл. 34 от ДФЕС и го разглежда във връзка с чл. 4, пар. 3 от ДЕС, Съдът установява, че Франция е нарушила задълженията си, произтичащи от Договорите, защото не е взела всички необходими мерки предвид честотата и сериозността на демонстрациите. По този начин вносът на стоки във Франция не само е бил затруднен, но е и създадена атмосфера на несигурност, която се е отразила неблагоприятно на цялата вътреобщностна търговия.

Решението е ключово, защото извежда отговорността на държавите членки за случаи, в които те се въздържат от предприемане на съответни мерки за справяне с пречки пред свободното движение на стоки, създадени от частноправни лица. Следва да се отбележи обаче, че в тези ситуации бездействието само по себе си не е достатъчно, за да се ангажира отговорността на държава членка по чл. 34 от ДФЕС. Разпоредбата винаги трябва да се разглежда в светлината на чл. 4, пар. 3 от ДЕС, което според Съда означава и че се изисква от държавите членки да предприемат всички необходими и подходящи мерки, за да гарантират, че свободното движение на стоки е осигурено на тяхна територия.

Приетото разрешение е потвърдено и допълнено по друго емблематично дело – *Schmidberger* от 2000 г.<sup>60</sup> *Eugen Schmidberger*, германско предприятие за превоз на дървен материал и стомана между Германия и Италия по магистрала Brenner, предявява иск срещу Република Австрия за това, че австрийските власти са нарушили

<sup>57</sup> Дело *Fra. bo SpA*, C-171/11, EU:C:2012:453, пар. 25 и 26.

<sup>58</sup> C-265/95, EU:C:1997:595.

<sup>59</sup> *Ibid*, т. 31.

<sup>60</sup> C-112/00, EU:C:2003:333.

разпоредбите на чл. 34 и 35 от ДФЕС, като не са успели да забранят демонстрация на частноправна организация по магистрала Brenner, довела до пълното затваряне на тази магистрала за почти 30 часа. В решението си Съдът установява, че блокирането на магистралата поначало представлява пречка пред свободното движение на стоки, но при обстоятелства като тези в конкретния случай (еднократна проява с кратка продължителност, която цели упражняване на основни права на гражданите и за която съответните държавни органи са информирали всички засегнати страни и са определили алтернативни маршрути) налагането на забрана от австрийските власти е несъвместимо с разпоредбите на Договорите. Така в известен смисъл се доуточняват въведените критерии по делото *Commission v. France* от 1995 г., от които следва да се прецени дали са нарушени разпоредбите на Договорите: 1) интензитет и сериозност на нарушението, причинено от частноправните субекти; 2) начин, по който националните органи са реагирали.

От решението по делото *Commission v. France* от 1995 г., потвърдено с решенията на Съда от 2003 г. по делото *Schmidberger*<sup>61</sup> и от 2014 г. по делото *Elands vindkraft AB v. Energimyndigheten*<sup>62</sup>, е видно, че в обхвата на забраната на нетарифните ограничения попадат както действия, така и бездействия или недостатъчни действия на държавите членки. Наред с това чл. 34 от ДФЕС може да създаде и задължение за резултат. По делото *Radlberger Getränkegesellschaft и S. Spitz*<sup>63</sup> от 2002 г., което се отнася до германската задължителна система за обратно приемане на опаковки за еднократна употреба за напитки, Съдът постановява, че спазването на принципа за свободно движение на стоки от страна на системата за заплащане на депозит зависи от наличието на функционираща система, в която всеки производител или дистрибутор може реално да участва. Макар че задачата за създаване на системата за обратно приемане е била поверена на частни предприятия, в решението се приема, че държавата членка носи отговорност за постигнатия или непостигнатия резултат.

### **3. Разграничение между забраните за нетарифни ограничения върху вноса и върху износа**

На последно място, следва да се открие принципната разлика между внос и износ. Формулировката на забраните по чл. 34 и 35 от ДФЕС е еднаква, но в единия случай попадат пречки пред вноса, а в другия – пред износа. Пречки пред вноса обикновено създава държавата, в която се пласират съответните стоки, с цел да предпази вътрешната продукция и в крайна сметка да се гарантират работните места на

<sup>61</sup> C-112/00, EU:C:2003:333, пар. 58.

<sup>62</sup> C-573/12, EU:C:2014:2037, пар. 74.

<sup>63</sup> C-309/02, EU:C:2004:799, пар. 80.

нейните граждани. Обратно, при износа ограничението обикновено се налага от държавата на произход на стоките, което обаче е много рядко срещана хипотеза. Това е така, защото държавите членки имат интерес да насърчават износа на своите стоки и по този начин да развият своята търговия. В резултат от това по-често се нарушават забраните при вноса, като се налагат различни бариери пред търговията от държавите членки, което рефлектира директно върху броя на съдебните спорове. Друго възможно обяснение е това, че вносителите са длъжни да следват две групи правила – на държавата на произход и на държавата на пласмент. Износителите от своя страна действат при условията само на една група правила, които се прилагат еднакво за вътрешния и външния пазар на съответната държава. Това означава, че потенциално вносителите имат двойно повече ограничения, с които следва да се преборят, в сравнение с износителите. Следователно възможността техният интерес да бъде засегнат е по-голяма и затова те по-често са принудени да се позовават на ДФЕС.

Забраната на количествените ограничения и мерките с равностоен ефект не се отнася само за национални разпоредби, които се прилагат единствено по границите на държавите членки или са насочени към дискриминация на вноса или износа. Забраната обхваща и вътрешни национални разпоредби дори когато те са приети поради причини извън търговията, като например закрила на работниците, защита на потребителите, опазване на околната среда, и при условие че те се прилагат както към местни продукти, така и към продукти от внос и износ.

### **Заключение**

Без да навлиза в детайлите на количествените ограничения и мерките с равностоен ефект по чл. 34 и 35 от ДФЕС, настоящото изложение изследва условията за „задействането“ им и в крайна сметка разкрива важното значение на тези условия. Познаването им е важна предпоставка, за да може изобщо да бъде достигнато до анализ на различните ситуации по същество.

Подробният анализ на общата характеристика на нетарифните ограничения очертава сложния контекст, в който чл. 34 и 35 от ДФЕС се прилагат. От една страна, това се дължи на постоянната еволюция на стоките предвид развитието на технологиите и появата на нови артикули. От друга страна, затрудненията идват от това къде точно следва да бъде поставена разделителната линия между нормите на европейското законодателство и правото на държавите членки. Проблемът е важен, защото чрез приложението на разпоредбите на Договорите потенциално може да се ограничат правомощията на всяка от държавите членки да осъществява правно регулира-

не в области дори когато те не се отнасят само до търговията<sup>64</sup>. В резултат на това съществува противоборство между интеграцията, осъществявана от институциите на ЕС, и националната нормотворческа компетентност. Успоредно с този въпрос се поставя и друг – този за дерегулиращата сила на свободното движение на стоки. Ефектът от прилагането на чл. 34 и 35 от ДФЕС в крайна сметка е да ограничи националното законодателство, като по този начин премахне вътрешните разпоредби, уреждащи търговията. Това невинаги е положително, защото националните разпоредби може да представляват „добър закон“.

Въз основа на изложеното може да бъдат изведени някои ключови правила по приложението на забраните на нетарифните ограничения:

1) общите забрани по чл. 34 и 35 от ДФЕС се прилагат само в случаите, в които изобщо липсва европейска хармонизация или тя не обхваща всички възможни аспекти;

2) стриктното разграничение между количествени ограничения и мерки с равностоен ефект не е приложимо, доколкото водещ е техният ефект;

3) забраните са относителни, доколкото се основават на императивно изискване от обществен интерес, изведено от практиката на Съда, или на дерогация по чл. 36 от ДФЕС;

4) нетарифните ограничения се отнасят до „стоки“ в широкия смисъл на думата. В някои ситуации, макар съответната мярка да засяга стоки, ако те имат „второстепенно значение“ и не са главният обект на регулиране с тази мярка, забраните по чл. 34 и 35 не се прилагат;

5) наличието на движение на стоки между държавите членки е относителна предпоставка за приложение на забраните, доколкото основна роля има последващият икономически ефект върху търговията. В ситуацията на обратна дискриминация забраните нямат действие;

6) адресати на забраните по чл. 34 и 35 от ДФЕС може да бъдат широк кръг от субекти, без дори да са свързани с държавите членки, като частноправните субекти не могат да се позовават на разпоредбите в отношенията помежду си;

7) забраните върху вноса доминират във вътрешния пазар на ЕС, като те не се прилагат само по границите на държавите членки, а обхващат и вътрешни национални разпоредби дори когато те са приети поради причини извън вътреобщностната търговия.

<sup>64</sup> Steiner, J., L. Woods. EU Law. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 412.