

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-Н М. POIARES MADURO

представено на 20 февруари 2008 година¹

1. „Да се яде бананът от двата му края“ — ето как метафорично може да се представи противопоставянето, възникнало между главните действащи лица от американска и от европейска страна по повод на това, което обикновено наричаме „бананова война“. Тя вече е предизвиквала безбройни спорове. Настоящото дело, което повдига проблема за страничните жертви в тази война, не е нищо повече от още едно нейно проявление. Това не означава обаче, че то не представлява интерес от юридическа гледна точка — тъкмо обратното. То подтиква Съда да даде отговор на нововъзникнали въпроси с голямо правно значение.

2. Делото, с което е сезиран Съдът, е въз основа на две жалби, едната подадена от *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA* и *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies LLC* (наричани по-нататък общо „FIAMM“) срещу Решението на Първоинстанционния съд на Европейските общности от 14 декември 2005 г. по дело FIAMM и FIAMM Technologies/Съвет и Комисия², а другата — подадена от *Giorgio Fedon & Figli SpA* и *Fedon America, Inc.* (наричани по-нататък общо „FEDON“) срещу Решението на Първоинстанционния съд, постановено в същия ден, по дело *Fedon & Figli* и др./Съвет и

Комисия (наричани по-нататък общо, „обжалваните решения“)³. С тези решения Първоинстанционният съд отхвърля исквете на FIAMM и FEDON, с които се цели поправяне на вредата, претърпяна от тях поради допълнително мито, наложено от страна на Съединените американски щати върху вноса на стационарни акумулатори и калъфи за очила с произход от различни държави-членки като ответна мярка за неизпълнението от Европейската общност на решението, с което органът за уреждане на спорове на Световната търговска организация (СТО) (наричан по-нататък „ОУС“) е установил несъвместимостта на общностния режим на внос на банани със споразуменията за СТО.

3. С правните основания, изтъкнати от жалбоподателите в подкрепа на настоящите жалби, от Съда се иска да се произнесе, от една страна, относно действието на дадено решение на ОУС, с което се установява несъвместимостта на общностната правна уредба със споразуменията за СТО с оглед на възможността за позоваване на нормите на СТО, и от друга страна, относно принципа и условията за безвишновна отговорност на Общността.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — T-69/00 (Recueil, стр. II-5393, наричано по-нататък „Решението по дело Fiamm“).

3 — T-135/01, Recueil, стр. II-29^o, резюме, наричано по-нататък „Решението по дело Fedon“.

I — Правна уредба и фактическа обстановка

A — Фактите в основата на спора

4. Настоящото дело е породено от спор между Европейската общност и Съединените американски щати, свързан с общностния режим на внос на банани, установен с Регламент (ЕИО) № 404/93 на Съвета от 13 февруари 1993 година относно общата организация на пазара на банани⁴. В отговор на подадени жалби от различни страни — членки на СТО, сред които и Съединените американски щати, на 25 септември 1997 г. ОУС установява, че посоченият режим на търговията с трети страни е несъвместим със споразуменията за СТО, тъй като съдържа преференциални разпоредби в полза на бананите с произход от държавите от АКТ, и препоръчва на Общността да го съобрази преди изтичането на разумен срок, за какъвто е определен 1 януари 1999 г.

5. За тази цел с Регламент (ЕО) № 1637/98 на Съвета от 20 юли 1998 година, допълнен с Регламент (ЕО) № 2362/98 на Комисията от 28 октомври 1998 година, институциите внасят изменение в режима на търговията с банани с трети страни, което влиза в сила от 1 януари 1999 г. Считайки, че този нов режим на внос на банани запазва незаконосъобразните елементи на предходния режим, на 19 април 1999 г. Съединените американски щати получават от ОУС

разрешение да наложат мита върху вноса от Общността до годишен размер на търговските операции от 191,4 милиона щатски долара, който съответства на нивото на отмяната или намаляването на права и интереси, претърпени от тях. Вследствие на това от 19 април 1999 г. американските митнически власти налагат адвалорно мито в размер на 100 % върху вноса на стоки с произход от Общността, за които установяват списък. Сред тези стоки са включени стационарните акумулатори и калъфите за очила, които съответно изнасят италианските предприятия FIAMM и FEDON.

6. В резултат на преговори с всички заинтересовани страни Общността приема изменения в новата обща организация на пазара на банани с Регламент (ЕО) № 216/2001 на Съвета от 29 януари 2001 година. След това на 11 април 2001 г. Общността постига със Съединените американски щати договореност, установяваща способите, които позволяват уреждането на спора между тях. Във връзка с това Комисията на Европейските общности определя посредством Регламент (ЕО) № 896/2001 от 7 май 2001 година подробни правила за прилагане на новия режим на внос на банани в Общността, въведен с Регламент № 216/2001. Съединените американски щати тогава спират прилагането на допълнително мито, считано от 30 юни 2001 г.

7. С искиви молби, подадени в секретариата на Първоинстанционния съд съответно на 23 март 2000 г. и на 18 юни 2001 г., FIAMM и FEDON искат на основание член 235 ЕО и член 288, втора алинея ЕО поправка на вредата, настъпила вследствие на увеличаването от американските митнически власти на вносното мито

4 — ОВ L 47, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 12, стр. 110.

върху техните стоки в периода от 19 април 1999 г. до 30 юни 2001 г. в съответствие с предоставеното от ОУС разрешение след установената несъвместимост на общностния режим на внос на банани със споразуменията за СТО.

Б — Обжалваните решения

8. В подкрепа на техните искания за обезщетение жалбоподателите се основават по същество на неправомерното поведение на органите на Общността. Те поддържат, че несъобразяването от Съвета на Европейския съюз и от Комисията на общностния режим на внос на банани със задълженията, обвързващи Общността, по силата на споразуменията за СТО в предписания от ОУС 15-месечен срок, след като несъвместимостта на въпросния режим с нормите на СТО е била установена от ОУС, представлява незаконосъобразност, която може да ангажира извъндоговорната отговорност на Общността. Ищците уточняват, че дори и споразуменията за СТО да не трябва да се считат за пряко приложими, което би било пречка за доказване на тази незаконосъобразност, то подобно качество трябвало да се признае на решението на ОУС за осъждане на Общността.

9. В отговор Първоинстанционният съд първо посочва, че преди да се разгледа законосъобразността на поведението на общностните институции, трябва да се отговори на въпроса за възможността за позоваване на правилата за СТО, т.е. дали „споразуменията за СТО пораждаат за правните субекти от Общността правото да се

позовават на тях пред съдебните органи с цел да оспорят действителността на общностна правна уредба, когато както тази правна уредба, така и последващата приета от Общността уредба, по-специално с цел съобразяване с въпросните норми на СТО, са несъвместими с последните“⁵. В това отношение Първоинстанционният съд напомня постоянната съдебна практика, според която поради естеството и структурата си споразуменията за СТО по принцип не се включват сред нормите, по отношение на които общностният съд осъществява контрол за законосъобразността на действията на общностните институции и оттук прави извод, че евентуалното нарушение на нормите на СТО по принцип не може да ангажира извъндоговорната отговорност на Общността. За подобна незаконосъобразност институциите ответници могат да бъдат упрекнати по изключение само в два случая. В конкретното дело обаче те не са приложими: въпреки наличието на констатация от страна на ОУС за несъответствие, нормите на СТО не съставляват норми, по отношение на които законосъобразността на поведението на институциите може да се прецени, нито поради конкретни задължения, които Общността е възнамерявала да изпълни, нито поради изрично препращане към конкретни разпоредби на споразуменията за СТО.

10. На първо място, Общността всъщност не възнамерява да изпълни конкретно задължение, поето в рамките на СТО⁶, като се ангажира след приемането на Решението на ОУС от 25 септември 1997 г. да се съобрази с нормите на СТО. Според Първоинстанционния съд това е така, тъй като от механизма за уреждане на спорове (наричан по-нататък „ДППУС“) не произтича

5 — Посочените по-горе Решение по дело Fiamm (точка 108) и Решение по дело Fedop (точка 101).

6 — По смисъла на съдебната практика по дело Nakajima/Съвет (Решение от 7 май 1991 г., C-69/89, Recueil, стр. I-2069).

конкретно задължение за страната — членка на СТО, да се съобрази в определен срок с решението на ОУС. Доколкото ДППУС предоставя на засегнатата страна — членка на СТО, много различни инструменти за привеждане в действие на решение на ОУС, с което се установява несъвместимостта на дадена мярка с нормите на СТО, при всички положения тя запазва голямо значение на възможността за преговори между членките на СТО, страни по даден спор, дори и след изтичане на предвидения срок за съобразяване на мярката, обявена за несъвместима с нормите на СТО. От това следва, че осъществяването на контрол от страна на общностния съд за законосъобразност на поведението на институциите ответници по отношение на нормите на СТО би могло да доведе до отслабване на позицията на законодателния и изпълнителния орган на Общността при търсенето на решение на спора чрез преговори, както и до това да се задължи Съдът да не прилага общностните норми в случай на тяхно доказано противоречие, би довело до лишаване на тези органи от възможността за достигане на договорено решение. Впрочем, както посочва Съдът, с последователните изменения на общностния режим на внос на банани Съветът и Комисията в действителност не възнамеряват да изпълнят конкретно задължение, произтичащо от нормите на СТО, по отношение на което ОУС е установил несъвместимостта на посочения режим; те се стремят да съвместят едновременното спазване на задълженията, договорени в рамките на СТО, и на тези, които са поети по отношение на другите страни, подписали Четвъртата конвенция от Ломе, но и запазването на целите на общата организация на пазара (ООП) в сектора на бананите (наричана по-нататък „ООП на банани“). В крайна сметка договореното със Съединените американски щати решение прави възможно прекратяването на спора.

11. На второ място, общностната правна уредба за режима на внос на банани не

съдържа в никое от поредните си изменения изрично позоваване на конкретни разпоредби от споразуменията за СТО и следователно не може да се разглежда като специално препращаща към тях и поради това като пораждаща право за правните субекти да се позовават на тях⁷.

12. Оттук Първоинстанционният съд прави извода, че жалбоподателите не могат да твърдят с оглед на тяхното искане за обезщетение, че поведението, за което упрекуват Съвета и Комисията, противоречи на нормите на СТО. Тъй като незаконосъобразността на това поведение не може да се установи, едно от трите кумулативни условия за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Общността за неправомерно поведение на нейните органи липсва.

13. При условията на евентуалност жалбоподателите изтъкват, че условията за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Общността за вредите, причинени дори от правомерното поведение на нейните органи, при всички случаи са изпълнени, а именно наличие на вреда, на причинно-следствената връзка между вредата и поведението на институциите, както и на необичаен и специален характер на вредата. Първоинстанционният съд се съгласява, че „когато [...] твърдяната незаконосъобразност на поведението на общностните институции не е установена, от това не следва, че предприятията, в качеството им на икономически оператори, които трябва да понесат несъразмерна част от финансовата тежест в резултат от ограничаване на достъпа до пазарите за износ, в никакъв случай не могат да получат компенсация,

⁷ — По смисъла на съдебната практика по дело Fediol/Комисия (Решение от 22 юни 1989 г., 70/87, Recueil, стр. 1781).

ангажирайки извъндоговорната отговорност на Общността⁸. Съдът признава като основен принцип на правото, който е общ за държавите-членки, съществуването на извъндоговорна отговорност на Общността при липса на противоправно действие на нейните органи, чието ангажиране зависи от изпълнението на посочените от жалбоподателите условия, тъй като, както посочва той, „националните правни уредби относно извъндоговорната отговорност позволяват на частноправните субекти, макар в различна степен, в специфични области и при различни условия, да получат по съдебен ред обезщетение за определени вреди, дори при липса на противоправно действие на причинителя на вредата“⁹.

14. Като проверява спазването на тези условия в случая, Първоинстанционният съд приема за установен действителния и определен характер на твърдяната от жалбоподателите вреда. Той посочва и наличието на достатъчно пряка причинно-следствена връзка между поведението на общностните институции и вредата. Наистина на Съединените американски щати просто е било разрешено от ОУС да приемат ответни мерки и както установяването на списъка със засегнатите стоки, така и определянето на завишена ставка на вносните мита е зависело от тяхната дискреционна преценка. Вярно е, че без предварително установената от ОУС несъвместимост на общностния режим на внос на банани с нормите на СТО Съединените американски щати не биха могли нито да поискат, нито да получат от ОУС подобно разрешение. Всъщност в зависимост от размера на претърпяната от американската икономика вреда поради запазването в сила на установения като несъвместим

с нормите на СТО общностен режим на внос на банани ОУС определя размера на търговските операции, до който на американската администрация е разрешено да преустанови действието на тарифните отстъпки спрямо Общността. Оттук следва, че поведението на институциите ответници задължително е предизвикало приемането на ответната мярка от американската администрация в изпълнение на започнатото от ОУС и прието от Общността производство. Следователно това поведение трябва да се разглежда като определящата причина за претърпяната от жалбоподателите вреда вследствие на въвеждането на допълнителното американско мито.

15. На жалбоподателите остава да докажат необичайния и специален характер на претърпяната от тях вреда. По този повод те твърдят, че са били жертви на дискриминация в сравнение с другите европейски предприятия износители, чиито стоки не са били включени в установения от американските митнически власти списък, дори че FIAMM е било обект на дискриминация по отношение на останалите предприятия, засегнати от допълнителното мито, доколкото то само понесло 6 % от общия размер на ответните мерки. Освен това интересът от запазване на нормите на ООП на банани не е могъл да се разглежда като цел от общ интерес, чието значение е от естество да обособява подобни отрицателни последици. Накрая, жалбоподателите добавят, че възможността за въвеждането на допълнителни мита от трети страни поради спор, възникнал в сектор, напълно различен от тяхната област на действие, не може да се счита за обичаен риск за даден оператор. Първоинстанционният съд обаче отказва да признае, че претърпяната от жалбоподателите вреда е необичайна, тъй като тя не надхвърля икономическите рискове, присъщи за тяхната дейност по износ. В действителност преустановяването на действието на тарифните отстъпки, представляващо мярка, предвидена в

8 — Решение по дело Fiamm (точка 157) и Решение по дело Fedon (точка 150).

9 — Решение по дело Fiamm (точка 159) и Решение по дело Fedon (точка 152).

споразуменията за СТО, не може да се счита за необичайно с оглед на нормалните рискове в международната търговия в настоящото ѝ състояние на организация. Следователно това непостоянство трябва задължително да бъде понесено от всеки оператор, който решава да пусне стоките си за продажба на пазара на някоя от страните — членки на СТО. По тази причина всяка възможност за право на обезщетение на основание на безвиновна отговорност трябва да бъде изключена в конкретния случай.

II — Анализ на жалбите

16. Срещу тези две решения по дело *FIAMM* и по дело *Fedon*, постановени на 14 декември 2005 г., *FIAMM* и *FEDON* съответно подават жалби пред Съда. В подкрепа на исканията си жалбоподателите изтъкват идентични правни основания. Най-напред, те твърдят липса на мотиви, изведена от факта, че обжалваните решения не съдържат отговор на един от техните основни доводи, свързан с възможността за позоваване на приетото от ОУС решение, за да се установи с оглед на иска за обезщетение, незаконосъобразността на поведението, възприето от Общността. Жалбоподателите изтъкват и грешка при прилагане на правото, която опорочава изложените от Първоинстанционния съд съображения, водещи до извод за липсата на необичаен характер на вредата. Накрая, те искат справедливо обезщетение за твърдяната неразумна продължителност на първоинстанционното производство. Впрочем следва да се посочи, че Съветът и Кралство Испания, които искат основните жалби да бъдат отхвърлени, са подали също насрещни жалби, с които искат отмяна на обжалваните решения, с мотива че Първоинстанционният съд погрешно бил установил наличието на отговорност на Общността за законосъобразен акт, че

бил приел, че тя може да се прилага при пропуск за упражняване на законодателно правомощие с дискреционен характер, и че бил признал пряка причинно-следствена връзка между поведението на институциите и вредата.

17. При разглеждането на основателността на тези различни правни основания се налага най-напред да се изследва дали и при какви условия може да се направи позоваване на решение на ОУС, с което се установява несъвместимостта на общностната правна уредба с правото на СТО, в рамките на иск за извъндоговорна отговорност на Общността, основан върху неправомерното поведение на нейните институции. След това трябва да се разгледа принципът и условията за безвиновна отговорност на Общността. Накрая следва да се прецени разумният характер на продължителността на разглежданото производство пред Първоинстанционния съд.

A — Възможността за позоваване на решение на ОУС в подкрепа на иск за извъндоговорна отговорност на Общността при неопозволено увреждане

18. С първото си правно основание двамата жалбоподатели се позовават формално на липсата на мотиви на обжалваните решения, тъй като Първоинстанционният съд не бил отговорил на техните доводи, според които решение на ОУС за осъждане на Общността представлявало различно от случаите по дело *Nakajima* и по дело *Fediol* изключение от принципната невъзможност за позоваване на споразуменията за СТО, позволяващо на правните субекти да се позовават на тях, за да докажат незаконосъобразното поведение на Общността с оглед

признаването на нейната отговорност. Първоинстанционният съд се ограничил да провери дали двете изключения от липсата на непосредствено действие на споразуменията за СТО, изведени в Решенията по дело Fediol и по дело Nakajima, са приложими в конкретния случай.

19. Това основание лесно би могло да се отхвърли с аргумента, че след като далеч не заема основно място в техните доводи, свързани с незаконосъобразността на поведението на Общността, тази теза е изразена съвсем инцидентно пред Първоинстанционния съд в бележка под линия в писмената жалба на FEDON и само в две от 177-те точки, които съдържа жалбата на FIAMM. Впрочем „задължението на Първоинстанционния съд да мотивира своите решения не би могло да се тълкува като включващо задължението той да отговаря в подробности на всеки изложен от страна довод“¹⁰, нито да „направи изложение, което да следва изчерпателно и едно по едно всички логически разсъждения, направени от страните по спора“¹¹. Нещо повече, Първоинстанционният съд имплицитно е отхвърлил тезата на жалбоподателите, тъй като е разгледал евентуалното действие на решение на ОУС само по отношение на приложимостта на двете традиционни изключения от липсата на непосредствено действие на нормите на СТО¹².

20. В действителност обаче под прикритието на формален порок за недостатъчно мотиви жалбоподателите поставят под въпрос самата основателност на доводите

на Първоинстанционния съд, според които действието на осъдително решение на ОУС може да се разглежда и преценява само при проверката за наличие на условията за прилагане на двете традиционни изключения от принципа за невъзможност за позоваване на правото на СТО. Според жалбоподателите освен при изключенията, изведени от решенията по дело Fediol и по дело Nakajima, трябва да може да се прави позоваване на решение на ОУС, с което се установява несъвместимостта на общностното право с нормите на СТО, за да се докаже незаконосъобразността на поведението на Общността при следните кумулативни обстоятелства: незаконосъобразността да се състои в неизпълнението от страна на Общността на посоченото решение на ОУС в предвидения за съобразяване с него разумен срок; да бъде направено позоваване на това решение в рамките на иск за извъндоговорна отговорност; целта на искането за обезщетение да бъде поправянето на вредата, претърпяна вследствие на приемането от търговски партньори на Общността на ответни мерки, разрешени от ОУС вследствие на споменатото неизпълнение.

21. За преценката на относимостта на доводите на жалбоподателите по този въпрос ми се струва абсолютно необходимо да се върна към практиката на Съда, свързана с възможността за позоваване на международните споразумения изобщо, и в частност на правото на СТО. Само припомнянето на нейния обхват, на мотивите, на които се основава, ще позволи да се определи дали е подходящо тя да бъде приложена, като на жалбоподателите бъде отказана, с оглед на иска за обезщетение и при разглежданите специфични обстоятелства в конкретния случай, възможността за позоваване на решението на ОУС за осъждане на Общността.

10 — Решение от 11 септември 2003 г. по дело Белгия/Комисия (C-197/99 P, Recueil, стр. I-8461, точка 81) и Решение от 11 януари 2007 г. по дело Technische Glaswerke Ilmenau/Комисия (C-404/04 P, Recueil, стр. I-1^o, резюме, точка 90).

11 — Решение на Съда от 7 януари 2004 г. по дело Aalborg Portland и др./Комисия (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P и C-219/00 P, Recueil, стр. I-123).

12 — Вж. Решение по дело Fiamm (точка 113) и Решение по дело Fedon (точка 108).

1. Практиката на Съда, свързана с възможността за позоваване на международни споразумения.

22. Общностната съдебна практика относно значението на правото на СТО във връзка с решаването на спорове е била и остава много критикувана. Струва ми се, че поне отчасти оспорването се дължи на факта, че тя често не се разбира правилно. Следващото по-долу изложение на тези разрешения може би ще направи възможно премахването на някои недоразумения.

23. Посочените разрешения не са нищо друго освен прилагане към конкретния случай на споразуменията за СТО на изведените от Съда разрешения относно принципната възможност за позоваване на международните споразумения в общностния правен ред. Най-напред следва да се припомни, че редовно сключваните от Общността споразумения с трети държави или международни организации „са задължителни за институциите и за държавите-членки“, съгласно самия текст на член 300, параграф 7 ЕО. Тази формулировка представлява едновременно напомняне за обвързващата сила на споразумението от гледна точка на международното право и израз на задължителната сила на тези споразумения в общностното право. Съдът логично прави извода, че клаузите на подобно споразумение¹³, както тези на едностранните актове, приети от органите, създадени с

външно споразумение, задължително за Общностите¹⁴, „от момента на влизане на същото в сила представляват неразделна част от общностния правен ред“. С други думи, външните споразумения, които са приети в съответствие с общностното право¹⁵ и следователно са задължителни за Общностите, представляват източник на общностното право. Съдът изрично прави извод за тяхното предимство пред актовете на вторичното право¹⁶ и признава принципната си компетентност да разглежда въпроса за действителността на общностен акт с оглед на външно споразумение, което е задължително за Общностите¹⁷.

24. Ето защо постоянната съдебна практика относно правото на СТО, според която „споразуменията за СТО по принцип не се включват сред нормите, по отношение на които Съдът осъществява контрол за законосъобразност на актовете на общностните институции“¹⁸, може да изглежда противоречива. Всъщност как е възможно

13 — Вж. Решение от 30 април 1974 г. по дело Haegeman (181/73, Recueil, стр. 449, точка 5), Решение от 30 септември 1987 г. по дело Demirel (12/86, Recueil, стр. 3719, точка 7), Становище 1/91 от 14 декември 1991 г. (Recueil, стр. I-6079, точка 37) и Решение от 16 юни 1998 г. по дело Raske (C-162/96, Recueil, стр. I-3655, точка 41). За Споразуменията за СТО вж. по-специално Решение от 10 януари 2006 г. по дело International Air Transport Association и др. (C-344/04, Recueil, стр. I-403, точка 36), Решение от 30 май 2006 г. по дело Комисия/Ирландия (C-459/03, Recueil, стр. I-4635, точка 82) и Решение от 11 септември 2007 г. по дело Merck Genéricos Produtos Farmacéuticos (C-431/05, Сборник, стр. I-7001, точка 31).

14 — Вж. Решение от 14 ноември 1989 г. по дело Гърция/Комисия (30/88, Recueil, стр. 3711, точка 13), Решение от 20 септември 1990 г. по дело Sevince (C-192/89, Recueil, стр. I-3461, точка 9) и Решение от 21 януари 1993 г. по дело Deutsche Shell (C-188/91, Recueil, стр. I-363, точка 17).

15 — За припомняне на това условие вж. моето заключение от 16 януари 2008 г. по дело Kadi/Съвет и Комисия (C-402/05 P, все още непубликувано в Recueil, точка 23).

16 — Вж. и по-скорошното Решение от 1 април 2004 г. по дело Bellio F.lli (C-286/02, Recueil, стр. I-3465, точка 33). По повод на Споразуменията за ГАТТ или СТО вж. Решение на Съда от 10 септември 1996 г. по дело Комисия/Германия (C-61/94, Recueil, стр. I-3989, точка 52) и Решение по дело International Air Transport Association и др., посочено по-горе (точка 35).

17 — Вж. Решение от 12 декември 1972 г. по дело International Fruit Company и др. (21/72—24/72, Recueil, стр. 1219, точки 6 и 7).

18 — Решение от 23 ноември 1999 г. по дело Португалия/Съвет (C-149/96, Recueil, стр. I-8395, точка 47), Решение от 9 януари 2003 г. по дело Petrotub и Republica (C-76/00 P, Recueil, стр. I-79, точка 53), Решение от 30 септември 2003 г. по дело Biret International/Съвет (C-93/02 P, Recueil, стр. I-10497, точка 52), Решение от 1 март 2005 г. по дело Van Parys (C-377/02, Recueil, стр. I-1465, точка 39) и Решение от 27 септември 2007 г. по дело Ikea Wholesale (C-351/04, Сборник, стр. I-7723, точка 29), както и Решение на Първоинстанционния съд от 20 март 2001 г. по дело Cordis/Комисия (T-18/99, Recueil, стр. II-913, точка 50) и Решение на Първоинстанционния съд от 3 февруари 2005 г. по дело Chiquita Brands и др./Комисия (T-19/01, Recueil, стр. II-315, точка 114).

международно споразумение да представлява норма от общностния правен ред и същевременно да не е показател за законосъобразност при контрола на общностните актове?

а) Условието, на което трябва да отговаря позоваването на международните споразумения

25. За да може обаче да послужи като уредба, на която може да има позоваване и в светлината на която да се преценява законосъобразността на общностен акт, и изобщо за да е възможно прилагането на клаузите на дадено споразумение надлежно да бъде поискано от съдилищата, международното споразумение трябва да може освен това да бъде приложено по съдебен ред. С други думи, трябва да е възможно позоваване на това споразумение пред съд, т.е. „да поражда право за правните субекти в Общността да се позовават на него пред съдилищата“¹⁹, т.е. необходимо е то да има и „непосредствено действие“²⁰.

26. Би могло да се смята, че условието за непосредствено действие е свързано и се ограничава до производството за преюдициално запитване за преценка на действителността, в рамките което то първоначално е поставено. В Решение по дело International Fruit Company и др., посочено по-горе, Съдът изрично приема за задължително условието за непосредствено действие „в

случаите, когато позоваването на недействителността се прави пред националния съд“²¹. Тъй като тази формулировка води до известно объркване на въпроса за възможността за позоваване на международните споразумения и този за непосредственото действие на общностното право²², тя несъмнено обяснява някои от недоразуменията. При все това двете понятия за непосредствено действие на международните споразумения и за непосредствено действие на общностното право се различават.

і) Понятието за непосредствено действие на международно споразумение

27. Двете понятия за непосредствено действие на международните споразумения и за непосредствено действие на общностното право се преценяват по различен начин. Известно е, че от предмета и структурата на учредителния договор на Общността следва, че като цяло общностното право притежава способността да произвежда непосредствено действие — способност, която се потвърждава, когато разглежданата общностна норма е ясна, точна и безусловна²³. Нищо такова не може да се каже за международните споразумения, които са задължителни за Общностите. На тях може да им бъде признато непосредствено действие от страните, подписали споразумението, когато са се договорили за това, но е възможна и уговорка в обратния смисъл. В действителност „в съответствие с принципите на международното право общностните институции, които са компетентни да

19 — Решение по дело International Fruit Company и др., посочено по-горе (точка 8); вж. в същия смисъл и Решение от 14 декември 2000 г. по дело Diog и др. (C-300/98 и C-392/98, Recueil, стр. I-11307, точка 44), Решение на Първоинстанционния съд по дело Cordis/Комисия, посочено по-горе (точка 46) и Решение на Първоинстанционния съд по дело Chiquita Brands и др./Комисия, посочено по-горе (точка 114).

20 — Решение по дело Diog и др., посочено по-горе (точка 45).

21 — Решение по дело International Fruit Company и др., посочено по-горе (точка 8).

22 — Както именно напомня Rideau, J., „Les accords internationaux dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes“, *Revue générale du droit international public*, 1990, p. 289, по-специално стр. 357).

23 — Вж. Решение от 5 февруари 1963 г. по дело van Gend & Loos (26/62, Recueil, стр. 1).

водят преговори и да сключват споразумения с трети страни, разполагат с правото да договарят с тях действието, което разпоредбите на това споразумение трябва да произведат във вътрешния ред на договарящите страни²⁴. Ако споразумението не урежда изрично този въпрос, съдилищата на всяка договаряща страна трябва да направят това²⁵. От практиката на Съда следва, че дадено международно споразумение има непосредствено действие в общностния правен ред само ако са изпълнени две условия, а именно неговите текст, естество и структура да не са пречка за позоваване на това споразумение и клаузите, на които се прави позоваване, да изглеждат с оглед както на предмета и целта, така и на контекста на споразумението, достатъчно точни и безусловни, т.е. да съдържат ясно и точно задължение, чието изпълнение и действие не зависи от издаването на последващ акт²⁶.

ii) Значението на условието за непосредствено действие на международните споразумения

28. Двете понятия се различават и по своя обхват. В действителност от Решение по дело Германия/Съвет²⁷ следва, че непосредственото действие на дадено международно

споразумение обуславя възможността да се направи позоваване на него не само пред националния, но и пред общностния съд, с други думи, че това условие важи независимо от естеството на искането, в подкрепа на което се посочва основание, изведено от нарушението на международно споразумение. От същото решение следва също че това условие важи независимо от качеството на жалбоподателя, без значение дали последният действа като частноправен субект или като привилегирован жалбоподател.

29. В този смисъл когато става въпрос за споразуменията за СТО, общностният съд е отказал да признае възможността да се направи позоваване на тях както в рамките на преюдициално запитване за преценка на действителност²⁸, така и при иск за отмяна²⁹ или при иск за обезщетение³⁰. Той отказва да разгледа правно основание, изведено от нарушение на правото на СТО, независимо дали е изтъкнато от частноправен субект или от държава-членка.

30. Въпреки че предоставянето на подобен обхват на непосредственото действие на международните споразумения често се критикува от част от доктрината, то е напълно обосновано. В качеството си на пазител на общностния правен ред в случаите, когато се прави позоваване на международноправна норма, Съдът трябва да определи нейното действие по общ и единен начин, валиден за целия общностен правен ред. Тогава е лесно да се разбере, че условието за непосредствено действие на международен договор е задължително, независимо от вида на иска и качеството

24 — Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе (точка 34); вж. вече Решение от 26 октомври 1982 г. по дело Kupferberg (104/81, Recueil, стр. 3641, точка 17).

25 — Пак там.

26 — Вж. Решение от 29 април 1982 г. по дело Pabst & Richarz (17/81, Recueil, стр. 1331, точка 27), Решение по дело Kupferberg, посочено по-горе (точки 22 и 23), Решение по дело Demirel, посочено по-горе (точка 14), както и заключението на генералния адвокат Darmon по същото дело, което обобщава цялата съдебна практика по този въпрос (точка 18), Решение по дело Racke, посочено по-горе (точка 31), Решение по дело Dior и др., посочено по-горе (точка 42), Решение по дело International Air Transport Association, посочено по-горе (точка 39); вж. и заключението на госпожа генералния адвокат Kokott по дело The International Association of Independent Tanker Owners и др. (C-308/06, Сборник, стр. I-4057, точка 48).

27 — Решение от 5 октомври 1994 г. (C-280/93, Recueil, стр. I-4973, точки 103—112).

28 — Вж. Решение по дело Van Parys, посочено по-горе; вж. вече, по повод на ГАТТ, Решение по дело International Fruit Company и др., посочено по-горе.

29 — Вж. Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе.

30 — Вж. например Решение по дело Cordis/Комисия, посочено по-горе (точки 44—60).

на ищеца, без значение дали спорът е отнесен за решаване пред националния или общностния съд³¹.

31. Тъй като двете условия за непосредствено действие на международните споразумения и за непосредствено действие на общностното право се различават съвсем ясно както като понятия, така и по своя обхват, няма съмнение, че би било разумно в бъдеще, за да се избегне каквото и да било неуместно объркване, да се използват различни термини за обозначаването им и следователно да се говори само за възможността за позоваване на международните споразумения.

iii) Възможност за позоваване на правото на СТО

32. Като прилага този анализ към ГАТТ, Съдът приема, че голямата гъвкавост на неговите разпоредби и принципът на преговори, водени на основата на реципрочност и взаимни ползи, на който той почива, са пречка да се прави позоваване на него³². Казано по друг начин, от духа, структурата и текста на споразумението не произтича задължение да му бъде признато непосредствено действие³³. Както е известно, Съдът стига до същия извод по отношение на споразуменията за СТО³⁴, макар някои

да смятат, че е трябвало да заеме различна позиция, като се има предвид въведеният с тези споразумения засилен механизъм за уреждане на спорове. За да отхвърли непосредственото действие на правото на СТО в неговата цялост, Съдът се основава на следните две съображения.

33. На първо място, въпреки правораздавателния характер на системата за уреждане на спорове, споразумението запазва в значителна степен и възможността за водене на преговори между страните, дори в случай на неизпълнение от засегнатата от решенията и препоръките на ОУС страна членка. Поради това налагането на съдебните органи на задължение да не прилагат несъвместимите с клаузите на споразумението норми на вътрешното право би лишило общностните органи от възможността за договорени решения.

34. На второ място, някои търговски партньори на Общността отказват всякаква възможност за позоваване на Споразумението. Трябва да се предостави същата свобода на действие на законодателните и изпълнителните органи на Общността, за да не се стигне до дисбаланс при прилагането на нормите на СТО, след като последната се основава на принципа на реципрочност и взаимни ползи.

35. Като цяло от изложените съображения следва, че споразуменията за СТО трябва да се тълкуват като предоставящи политическа свобода на действие на общностните институции в рамките на СТО, която може да бъде застрашена от признаването на непосредствено действие на тези споразумения. Освен това Съдът счита, че в тази област той не може да се намесва в правомощия от политически характер, без при това да засегне институционалния баланс.

31 — Както някои представители на доктрината (вж. Kovar, R., „Les accords liant les Communautés européennes et l'ordre juridique communautaire“, *RMC* 1974, p. 352, по-специално стр. 358—359) или на Съда (Joliet, R., *Le droit institutionnel des Communautés européennes — Les institutions — Les sources — Les rapports entre ordres juridiques*, Liège, 1983, по-специално стр. 256—257) изцяло са го предвидили.

32 — Вж. Решение по дело *International Fruit Company* и др., посочено по-горе.

33 — Вж. Решение по дело *Германия/Съвет*, посочено по-горе (точка 110).

34 — В Решение по дело *Португалия/Съвет*, посочено по-горе.

36. Както е известно, състоятелността на тези доводи е била усилено обсъждана в доктрината³⁵ и няколко пъти оспорвана от генералните адвокати³⁶. Може би тя изглежда в противоречие с предишни съображения на Съда, свързани с непосредственото действие на едно или друго международно споразумение³⁷. Въпреки това оттогава съдебната практика с непоклонително постоянство потвърждава изведеното разрешение за липса на непосредствено действие на правото на СТО.

37. Невъзможността за позоваване на правото на СТО пред съдебните органи обаче не означава, че то не е част от общия правен ред. От тази гледна точка формулировката, използвана от Съда в Решение по дело Португалия/Комисия, посочено по-горе, без съмнение е неуспешна. Тя оставя впечатлението, че международните споразумения не са част от цялостния общностен правен ред, докато става въпрос само за защитимостта по съдебен ред на тези норми и за компетентността на съдилищата да ги разглеждат. В действителност Съдът, макар и неумело, е искал да каже точно това. Той всъщност отказва да включи

споразуменията за СТО сред нормите, с оглед на които проверява законосъобразността на общностните актове, тъй като предвид характерните особености на нормите на СТО не може да се „приеме, че задачата за осигуряване на съответствието на общностното право с тези норми принадлежи непосредствено на общия съд“³⁸. Следователно тази съдебна практика трябва да се разглежда не като отричаща качеството на източник на общностното право на нормите на СТО, а като засягаща тяхното значение при решаването на спорове. В противен случай как би могло да се разбере, че лишаването им от значение при решаването на спорове е само частично? В действителност само доколкото прилагането на правото на СТО от съдебните органи би засегнало политическата свобода на общностните институции в рамките на СТО, не е възможно да се прави надлежно позоваване на това право пред Съда.

б) Случаи на смекчаване на принципа за невъзможност за позоваване на нормите на СТО

35 — Сред изобилната литература ще посоча по-специално Eeckhout, P., „The domestic legal status of the WTO Agreement: interconnecting legal systems“, *CMLR* 1997, p. 11; Kuijper, P. J., and Bronckers, M., „WTO law in the European Court of justice“ *CMLR* 2005, p. 1313; Peers, S., „Fundamental Right or political Whim? WTO Law and the European Court of Justice“, in G. de Burca/Scott, *The EU and WTO*, 2001, p. 111.

36 — Вж. по-специално заключението на генералния адвокат Saggio по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе, и заключението на генералния адвокат Tesauro по дело Hermès (Решение от 16 юни 1998 г., C-53/96, Recueil, стр. I-3606, точки 28—37).

37 — Достатъчно е да се сравни този начин на разсъждение с извършения от Съда анализ по делото Kupferberg във връзка с друго международно споразумение (посочено по-горе, точки 17—22).

38. Общностната съдебна практика внася известно смекчаване в принципа за невъзможност за позоваване на правото на СТО, което е възможно само защото правото на СТО представлява норма от общия правен ред. Нещо повече,

38 — Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе (точки 46 и 47) и Решение по дело Van Parys, посочено по-горе (точка 53).

това смекчаване се основава на съображенията, обосноваващи отказа от принципа за възможност за позоваване на нормите на СТО. Тези случаи на смекчаване са три вида.

39. На първо място, общностните актове³⁹, както и националните мерки⁴⁰, трябва да бъдат тълкувани в съответствие с правото на СТО. В действителност подобно задължение не би могло да намали възможностите на институциите за водене на преговори в случай на спор с техните партньори от СТО. Това е очевидно, когато задължението се отнася до националното право. Така е и когато се прилага за общностните актове. Всъщност тълкуването в съответствие с правото на СТО се налага само в границите на възможното. По този начин чрез приемането или запазването на акт, който ясно противоречи на правото на СТО, на институциите се предоставя възможността да предпочетат постигането на договорено решение.

40. На второ място, споразуменията могат да послужат и като основание за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка⁴¹. Това разрешение също е лесно обяснимо. Липсата на общностен акт, който противоречи на правото на СТО, показва волята на институциите да се съобразяват с него. Ето защо държава-членка не може едностранно да избегне изпълнението на произтичащите от правото на СТО задължения. Освен това осъждането ѝ изобщо не е пречка за институциите

да се отклонят в бъдеще от нормата на СТО, на основание на която тя е била осъдена, за да постигнат договорено решение.

41. На последно място, правното основание, изведено от нарушаване на правото на СТО, е допустимо, в това число и когато е изтъкнато в подкрепа на оспорване на законосъобразността на общностен акт, в два случая⁴²: когато Общността е възнамерявала да изпълни определено задължение, поето в рамките на СТО⁴³, или когато, като се отнася изрично до конкретни разпоредби от споразуменията за СТО, общностен акт поражда право за правните субекти да се позовават на него⁴⁴. Следователно независимо дали споразуменията за СТО задължават изрично или чрез тълкуване на техния предмет и тяхната цел подписалите ги страни да им признаят непосредствено действие в своя правен порядък, всяка от тези страни следва свободно да определи подходящите правни основания за гарантиране на тяхното добросъвестно изпълнение в своя правен ред⁴⁵, т.е. да реши дали иска да предостави на правните субекти правото да се позовават на техните клаузи. Посочените по-горе два случая са израз на подобна воля от страна на Общността. По този начин тя показва, че възнамерява да се съобразява с правото на СТО, като се лишава по собствена воля от свободата на действие при прилагането на нормите на СТО, с която разполагат някои от договарящите страни, отказващи да признаят каквото и да било непосредствено действие на тези норми.

39 — Вж. Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе (точка 52). Решение от 7 юни 2007 г. по дело *Rízení Letového Provozu* (С-335/05, Сборник, стр. I-4307, точка 16) и Решение по дело *Merck Genéricos Produtos Farmacéuticos*, посочено по-горе (точка 35).

40 — Вж. посочените по-горе Решение по дело *Hermès* (точка 28) и Решение по дело *Diog и др.* (точка 47).

41 — Вж. Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе.

42 — Напомени по-специално с Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе (точка 49).

43 — Това е хипотезата по дело *Nakajima*. За приложение вж. Решение от 9 януари 2003 г. по дело *Petrotub и Republica*, посочено по-горе (точки 52—56).

44 — Това е хипотезата по дело *Fediol*.

45 — Вж. Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе (точка 35).

2. Действие на решение на ОУС за осъждане на Общността

42. Именно в контекста на тази съдебна практика попадат и доводите на жалбоподателите. Те искат от Съда да определи дали и доколко решение на ОУС, установяващо несъвместимостта на дадена общностна правна уредба с клауза на споразуменията за СТО, може да доведе също до отклоняване от принципния отказ на възможността за позоваване на посочените споразумения и следователно да изключи всякакъв контрол за съвместимостта на вторичното общностно право с тези споразумения. За тази цел те подчертават задължителния характер на решението на ОУС, за да подкрепят тезата, че трябва да могат да се позоват на него и да се оплачат от неговото неизпълнение, дори и позоваването на самите споразумения за СТО да е невъзможно. Представени по този начин, доводите несъмнено са неумело обосновани. Както с основание възразява Съветът, решение на ОУС не би могло да произведе по-широко действие от нормите на СТО, чието нарушение то установява. Следователно въпросът, на който се иска Съдът да отговори, по-специално е, ако се използва формулировката на Първоинстанционния съд в обжалваните решения, дали „споразуменията за СТО пораждат за правните субекти от Общността правото да се позовават на тях пред съдебните органи, с цел да оспорят действителността на общностна правна уредба, когато както тази правна уредба, така и последващата приета от Общността уредба, по-специално с цел съобразяване с въпросните норми на СТО, са обявени от ОУС за несъвместими с последнит“⁴⁶.

46 — Решение по дело Fiamm (точка 108) и Решение по дело Fedon (точка 101).

43. Жалбоподателите упрекуват Първоинстанционния съд, че е отговорил отрицателно на този въпрос в обжалваните решения. При все това произнасяйки се по този начин, Първоинстанционният съд просто се е ограничил до следване на предходната тенденция в съдебната практика. Наистина Съдът вече е дал възможност да се разбере, че не би могло да има позоваване на решение на ОУС, без да е възможно позоваване на нормите на СТО⁴⁷. Разбира се, въпросът дали решение на ОУС за осъждане на Общността би могло да доведе до отклоняване от принципа за невъзможност за позоваване на правото на СТО, остава висящ. Вярно е също, че първоначално Съдът изглежда открява вратата, като упреква Първоинстанционния съд, че е не е отговорил на довода, според който правното действие на решение на ОУС по отношение на Европейската общност „може да постави под съмнение неговата преценка относно липсата на непосредствено действие на нормите на СТО и да обоснове упражняването от страна на общностния съд на контрола за законосъобразност на директивите [...] от гледна точка на тези норми, в рамките на подадения от жалбоподателя иск за обезщетение“⁴⁸. Вратата обаче бързо е затворена, като общностният съд приема, че дори и установена с решение на ОУС, несъвместимостта на общностен акт с правото на СТО може да се изтъква в рамките на преюдициално запитване при преценка на действителност⁴⁹ или в подкрепа на иск за обезщетение⁵⁰,

47 — Съдът наистина е пояснил, че фактът, че правен субект се позовава на нарушаването от Общността на задължителната сила на решение на ОУС, е равносвален на това да се твърди нарушаване на задължителното действие на Споразумението за СТО, което е възможно само в случай на непосредствено действие на това споразумение (вж. Решение на Съда от 14 октомври 1999 г. по дело Atlanta/Европейска общност, C-104/97 P, Recueil, стр. I-6983, точки 17—23).

48 — Вж. Решение по дело Biret International/Съвет, посочено по-горе (точка 57).

49 — Вж. Решение по дело Van Parys, посочено по-горе.

50 — Вж. Решение на Първоинстанционния съд по дело Chiquita Brands и др./Комисия, посочено по-горе.

независимо от липсата на непосредствено действие на нормите на СТО, само в тесните рамки, определени с Решенията по дело Nakajima и по дело Fediol.

44. FIAMM и FEDON са запознати с тази съдебна практика. При все това те изтъкват особеностите на техния случай в сравнение с предходните дела, за да искат да се възприеме различно разрешение. С оглед на това посочват, че Съдът следва да се произнесе относно възможността за позоваване на решение на ОУС след изтичането на предвидения разумен срок за съобразяване с него, с цел поправяне на вредите, действително претърпени вследствие на ответните мерки. Според тях ставало въпрос за различен случай, доколкото Решение по дело Van Parus се отнасяло до възможността за позоваване на решение на ОУС с оглед на преценка на действителността на общностен акт в рамките на преюдициално запитване; наистина различен случай и защото в Решение по дело Chiquita Brands и др., посоченото по-горе, действително се касаело също за искане за обезщетение на вреда, възникнала поради установено от ОУС продължително нарушаване на нормите на СТО, но ищецът се бил ограничил с искане да се приложи изключението от Решението по дело Nakajima.

45. За да се прецени основателността на доводите на жалбоподателите, е необходимо да се обърнем към основанията на самия принцип за невъзможност за позоваване на правото на СТО. Следва отново да се напомни, че предвид характера и структурата на споразуменията за СТО в тяхната цялост по принцип не се признава каквато и да било възможност за позоваване на тях и че нормите на СТО биха могли да се прилагат при решаването на спорове само доколкото това не би засегнало предоставените от споразуменията за СТО на подписалите ги страни, дори в случай на спор, възможности за водене на преговори, нито реципрочността и баланса при прилагането

на договорените по силата на СТО ангажменти; т.е. в крайна сметка само доколкото това не би ограничило политическата свобода, която естеството и структурата на споразуменията за СТО предоставят на договорящите страни с оглед на прилагането на клаузите на тези споразумения. Поради това следва да се определи дали в особения контекст на разглежданите дела признатата на жалбоподателите възможност да се позоват на решението на ОУС, за да докажат незаконосъобразността на поведението на Общността с оглед на поправяне на претърпяната вреда в резултат на наложеното от Съединените американски щати допълнително мито като ответна мярка за неизпълнението от страна на Общността на решението на ОУС, би засегнало политическата свобода на законодателните и изпълнителните органи на Общността в рамките на СТО.

46. От тази гледна точка първият въпрос се отнася до това дали такава политическа свобода продължава да съществува при специфичните обстоятелства на разглежданите случаи. Отговорът със сигурност щеше да бъде утвърдителен, ако разумният срок за изпълнение на решението на ОУС все още не беше изтекъл. Съдът вече е пояснил, че „общностният съд не може да осъществява контрол за законосъобразност на разглежданите общностни актове, в частност в рамките на иск за обезщетение, предявен на основание на член 178 от Договора, за да не лиши от действие предвидения в рамките на установената от споразуменията за СТО система за уреждане на спорове разумен срок за съобразяване с препоръките или решенията на ОУС“⁵¹. Впрочем, точно както с основание посочват FIAMM и FEDON, разумният срок, предоставен на Общността, за да се съобрази с решението на ОУС, е изтекъл на 1 януари

51 — Решение по дело Biret International/Съвет, посочено по-горе (точка 62).

1999 г. и с Решението от 19 април 1999 г. ОУС е установил, че на същия 1 януари несъвместимостта на общностната правна уредба с нормите на СТО продължава да съществува. Следователно, както твърдят жалбоподателите, след като не е била договорена каквато и да било удовлетворяваща компенсация в двадесетте дни след датата, на която е изтекъл разумният срок, каквато възможност е предвидена в член 22, параграф 2 от ДППУС, Общността не може повече да прибегва до постигането на договорени решения. Тя вече не е имала друг избор, освен да се съобрази с решението на ОУС или да се изложи на ответни мерки в случай на отказ да направи това. В крайна сметка, както е видно, спорът се отнася до задължителната сила на решението на ОУС: налага ли ДППУС решенията и препоръките на ОУС да бъдат напълно изпълнени?

47. Ако трябва да бъде откровен, не споделям анализа на жалбоподателите по този въпрос⁵². Наистина, с член 22, параграф 1 от ДППУС се отдава предпочитание на пълното изпълнение на препоръка за привеждане на дадена мярка в съответствие със споразуменията за СТО и съгласно член 3, параграф 7, при липса на взаимно договорено разрешение между страните, което е в съответствие със споразуменията, влизащи в обхвата на настоящата договореност, ДППУС обикновено има първо за цел оттеглянето на мерките, чието несъответствие е установено. Впрочем от това не може да се направи изводът, ако използвам формулировката на съдебната практика⁵³, че ДППУС определя правните средства, които могат да осигурят добросъвестното изпълнение във вътрешния правен ред на договарящите страни на решението на

ОУС и оттам на нормите на СТО, чието нарушение то е установило. Общността си запазва свободата на политическия избор да се изложи първо на ответните мерки, разрешени от ОУС на основание на член 22, параграф 2 от ДППУС. Освен това, както Съдът вече е отбелязвал⁵⁴ и както напомня Първоинстанционният съд в обжалваните решения⁵⁵, дори и при изтичането на предвидения от ОУС срок за съобразяване на мярката, обявена като несъвместима с нормите на СТО, и дори след разрешението и приемането на ответните мерки важното значение на преговорите между страните по спора във всички случаи се запазва. В този смисъл в член 22, параграф 8 от ДППУС се подчертава временният характер на спирането на отстъпки и се ограничава неговата продължителност „ докато мярката, която е посочено, че е в противоречие със споразумение, влизащо в обхвата на настоящата договореност, не бъде премахната или докато страната членка, която трябва да изпълнява препоръките или решенията, не представи свое решение относно обезсилването или накръняването на ползите, или докато не бъде постигнато взаимно удовлетворяващо решение“, с единственото условие, формулирано в член 3, параграф 5 от ДППУС, разглежданото решение да е съгласувано със споразуменията за СТО. Впрочем с последователните изменения на общностния режим на внос на банани, чиято несъвместимост с нормите на СТО е била установена, Съветът и Комисията не са се стремили да премахнат разпоредбите, установени като противоречащи; те са се постарали едновременно да отчетат констатациите на ОУС, да спазват поетите задължения по отношение на останалите страни, подписали Четвъртата конвенция от Ломе, и да запазят целите на ООП на банани;

52 — Въпреки че те намират опора в заключенията на някои генерални адвокати (вж. заключението на генералния адвокат Alberг по дело Biret International/Съвет, посочено по-горе, и заключението на генералния адвокат Tizzano по дело Van Parys, посочено по-горе).

53 — Вж. Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе (точка 41).

54 — Вж. Решение по дело Van Parys, посочено по-горе (точки 42—51). Вж. и Решение на Първоинстанционния съд по дело Chiquita Brands и др./Комисия, посочено по-горе (точка 164).

55 — Вж. Решение по дело Fiamm (точки 125—129) и Решение по дело Fedon (точки 118—123).

и посредством сключването на 19 април 2001 г. на споразумение със Съединените американски щати накрая се слага край на спора. Наистина, би могло да се възрази, че изпълнението на препоръките и решенията на ОУС няма как да се избегне и че подобно договорено решение представлява още една форма на изпълнение на решението на ОУС⁵⁶. Впрочем независимо дали винаги съществуващата възможност за постигане на договорено решение на спора се разглежда като свобода, ограничена от условията за изпълнение на решенията на ОУС, или като свобода да се отдаде предпочитание на алтернатива за изпълнението на същото решение, свобода съществува.

48. Може ли поради това възможността за позоваване на нормите на СТО, чието нарушаване е установено с решението на ОУС, за да се ангажира отговорността на Общността за непозволено увреждане, да отслаби политическата свобода, с която Общността разполага при всички случаи в правната уредба на СТО? С други думи, ще бъде ли тази свобода засегната вследствие установяването от общностния съд, по повод на иск за обезщетение, на незаконосъобразност на поведението на Общността, което ще стане възможно при признаването на подобна възможност за позоваване? Жалбоподателите упрекуват Първоинстанционния съд, че е отговорил утвърдително на този въпрос⁵⁷. Те посочват, че установяването на незаконосъобразността няма за цел, както в рамките на преюдициално запитване при преценка на действителност, видно от решението по дело Van Parus, така и в рамките на производство за отмяна, да доведе до обявяване на противоречашата на правото на СТО общностна

мярка за недействителна или до нейната отмяна; съдебно решение, което несъмнено би могло да засегне възможността на законодателните и изпълнителните органи на Общността да потърсят договорено решение, тъй като ще задължи институциите да премахнат мярката, обявена за недействителна или отменена от правния ред на Съюза. Установяването на незаконосъобразността в случая ще има за цел само да изпълни едно от трите условия, от които зависи извъндоговорната отговорност за непозволено увреждане на Общността и не би имало никакво влияние върху ефикасността на признатата за несъвместима със споразуменията за СТО общностна мярка.

49. Тук за мен доводите на жалбоподателите също не са убедителни. Наистина, установената от общностния съд в рамките на иск за обезщетение незаконосъобразност на общностната правна уредба, чиято несъвместимост с правото на СТО е била констатирана от ОУС, формално не води до нейната отмяна, нито до обявяването ѝ за недействителна. Следователно разглежданата правна уредба продължава да бъде част от правния ред и поради това теоретично остава приложима. При все това констатирането на незаконосъобразност от общностния съд се ползва със сила на пресъдено нещо. Следователно политическите органи на Общността няма да могат да запазят тази незаконосъобразност, без да нарушат принципа за общност на правото. Те ще бъдат длъжни да отстранят тази незаконосъобразност, като отменят или изтеглят разглежданата правна уредба. Ето защо за тях ще стане невъзможно, както са направили в конкретния случай с последните законодателни изменения на общностния режим на внос на банани, да потърсят договорено решение, което да им позволи да постигнат най-добър баланс между замесените различни интереси. Тяхната политическа свобода на действие би била несъмнено поставена под въпрос.

56 — Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Alber по дело Biret International/Съвет, посочено по-горе (точки 74—88), и заключението на генералния адвокат Tizzano по дело Van Parus, посочено по-горе (точки 56 и 57).

57 — Вж. Решение по дело Fiamm (точки 130—135) и Решение по дело Fedon (точки 123—128).

50. Освен това признаването на отговорност на Общността за неправомерно увреждане би дало възможност на всички предприятия, засегнати от несъвместимата с нормите на СТО конкретна обществена мярка, или от ответни мерки, чрез иск да получат обезщетение за всички претърпени от тях вреди. Перспективата за подобна финансова тежест също би могла да принуди политическите органи на Общността да отстранят общностната мярка, приета за несъвместима с нормите на СТО, и следователно да ограничат предоставената им в правната рамка на СТО свобода на действие.

51. Накрая, жалбоподателите възразяват, че признаването на възможността за позоваване на решение на ОУС с цел поправяне на вреда, претърпяна вследствие на ответни мерки, приети поради неизпълнението на посоченото решение, не би имало вече никакво влияние върху политическата свобода на органите на Общността, тъй като в случая искането за обезщетение било представено след разрешаването на търговския спор по делото Fedon или най-малкото било разглеждано след това в делото Fiamm. Впрочем установяването на принципа за отговорност за неправомерно поведение на Общността, която не се е съобразила в предвидения разумен срок с решение на ОУС, ще представлява дамоклев меч, който в бъдеще ще застрашава свободата на политическите органи на Общността в рамките на СТО.

52. От изложените по-горе съображения следва, че като се изключат решенията по дело Fediol и по дело Nakajima, отказът на Първоинстанционния съд в рамките на иск за обезщетение да осъществи контрол за законосъобразност на поведението на институциите ответници с оглед на нормите на СТО, чието нарушаване от Общността е било установено от ОУС, може само да бъде потвърден.

Б — Безвиновната отговорност на Общността

53. Жалбоподателите се оплакват, че Първоинстанционният съд бил възприел погрешна дефиниция на понятието „необичайна вреда“, което довело до погрешно отричане на наличието на такава в конкретния случай. В своя защита Съветът, Комисията и Кралство Испания поддържат анализа на Първоинстанционния съд относно липсата на необичаен характер на претърпяната от жалбоподателите вреда и са удовлетворени от диспозитива на обжалваните решения, с който се отхвърля всякаква безвиновна отговорност на Общността, като упрекуват Първоинстанционния съд за това, че бил утвърдил самия принцип на отговорност за правомерно действие, че го е признал за приложим в разглежданите дела, че го е свързал с недостатъчно ограничителни условия и погрешно е признал, че някои от тях, в частност условието, свързано с пряката причинно-следствена връзка, били изпълнени. Освен това Съветът, Комисията и Кралство Испания предлагат на Съда да промени някои мотиви на обжалваните решения и дори що се отнася до Съвета и испанското правителство, които са подали насрещни жалби за тази цел, да отмени частично обжалваните решения. Ще прецени относимостта на доводите на различните страни, като разгледам последователно въпроса за принципа за безвиновна отговорност на Общността, за нейното приложно поле и накрая за условията за нейното ангажиране.

1. Принципът за безвиновна отговорност на Общността

54. Съветът, Комисията и Кралство Испания оспорват наличието, потвърдено от Първоинстанционния съд, според тях без достатъчно мотиви, на принцип за отговорност на Общността при липса на неправомерно поведение на нейните органи като основен принцип на правото, който е общ за правните уредби на държавите-членки. По-малко от половината от държавите-членки били утвърдили подобен принцип в правните си системи и техният брой се свеждал дори до две, когато предизвикалият вредата акт е законодателен. Вярно е, че Първоинстанционният съд без особено много доказателства се ограничава да обоснове принципа за отговорност на Общността при липса на неправомерно поведение на нейните органи с твърдението, че „националните правни уредби относно извъндоговорната отговорност позволяват на частноправните субекти, макар в различна степен, в специфични области и при различни условия, да получат по съдебен ред обезщетение на определени вреди, дори при липса на противоправно действие на причинителя на вредата“⁵⁸. Впрочем с член 288, втора алинея ЕО се поставя изискването поправянето от Общността на вредите, причинени от нейните институции, да се подчинява на „основните принципи на правото, които са общи за държавите-членки“.

55. Трябва ли обаче член 288, втора алинея ЕО да се разбира в смисъл, че с него се разрешава в общностното право да се

възприеме даден подход в областта на извъндоговорната отговорност на публичната власт само ако той се споделя от всички държави-членки? Може ли откриването на „основен принцип на правото, който е общ за държавите-членки“ да се извърши чрез почти механичното наслагване на правото на всяка държава-членка, за да се определят само точно съвпадащите елементи? Не мисля така. Подобна математическа логика на най-малкия общ знаменател би довела до установяването на режим на отговорност на Общността, при който възможностите на пострадалите да искат поправяне на вреди, за които се твърди, че са причинени от институциите, ще бъдат особено ограничени⁵⁹. Разбира се, ако Съдът трябва да черпи вдъхновение от най-типичните разпоредби на системите на вътрешното право, той трябва преди всичко да следи за възприемането на разрешение, което е подходящо за нуждите и специфичните особености на общностния правен ред. С други думи, Съдът следва да се ръководи от правните традиции на държавите-членки, за да намери отговор на сходните юридически въпроси, поставящи се в общностното право, които едновременно съответства на правните традиции на държавите-членки и е приспособен към характерния за общностния

58 — Решение по дело Fiamm (точка 159) и Решение по дело Fedon (точка 152). За възприемането на това решение и идентични доводи вж. Решение на Първоинстанционния съд от 10 май 2006 г. по дело Galileo International Technology и др./Комисия (T-279/03, Recueil, стр. II-1291, точки 144—147).

59 — По същия начин генералният адвокат Roemer отхвърля прилагането на „принципа за долна граница“, който е резултат от избора да се възприемат само норми, съществуващи във всички държави-членки (Заключение по дело Zuckerfabrik Schöppenstedt/Съвет, Решение от 2 декември 1971 г., 5/71, Recueil, стр. 975, по-специално стр. 991). Той подчертава, че важно е „не съгласуването на правните системи на всички държави-членки, нито вид избор, последван от установяването на мнозинство, а [...] разумното изследване в рамките на сравнителното право“ (Заключение по дело Werhahn Hansamühle и др./Съвет и Комисия, 63/72—69/72, Решение от 13 ноември 1973 г., Recueil, стр. 1253, по-специално стр. 1258). Той изтъква дори възможността да се черпят идеи от „правната уредба, която съдържа най-разумни разрешения“ („überlegenst“) (Заключение по дело 5/71, посочено по-горе, вж. по-специално стр. 991), „да се установи кой правен ред изглежда най-добре обмислен“ (заключение по дела 63/72—69/72, посочени по-горе, по-специално стр. 1258). Впрочем смятам, че става въпрос не за това да се търси най-доброто правно разрешение, а да се избере това, което изглежда в най-голяма степен подходящо с оглед на контекста и нуждите на общностния правен ред.

правен ред контекст. От тази гледна точка дори разрешението, възприето от по-малко държави-членки, може да бъде предпочетено, след като отговаря най-добре на изискванията на общностната система. За да се уверим в това, достатъчно е да се напомним примерът с „Vertrauensschutzprinzip“, установен в общностното право, въпреки че е бил познат само в германското право. Ето защо обстоятелството, че само испанското и френското право предвиждали отговорност на публичната власт вследствие на законосъобразен законодателен акт, не можело да бъде пречка за признаването ѝ в общностното право.

56. Определящо значение има въпросът дали подобно разрешението ще отговори в най-пълна степен на специфичните нужди на общностния правен ред. Това не означава, че би трябвало принципът за отговорност на публичната власт за правомерен законодателен акт да се утвърди в общностния правен ред само защото изглежда най-доброто правно разрешението, което като такова следва да бъде прието в общностния правен ред. Неговото утвърждаване в общностното право може да се осъществи само след сравняване на възприетите в тази област разрешения от различните национални правни системи с цел да се постигне решение, което е най-подходящо предвид собствените изисквания на общностния правен ред⁶⁰.

57. Струва ми се, че в случая става въпрос точно за това. Утвърждаването на принципа за безвиновна отговорност на Общността би позволило в интерес на справедливостта да се компенсират

строгите условия за ангажиране на отговорността на Общността за непозволено увреждане, свързани в частност с изискването за достатъчно съществено нарушение на правна норма, която защитава частноправните субекти⁶¹, за да се даде възможност на пострадалите лица, претърпели особено сериозна вреда вследствие на поведението на общностните институции, да получат обезщетение. Уместният характер на подобно разрешението несъмнено обяснява защо Съдът никога не е отричал възможността да го въведе в общностното право⁶². Освен това, макар това правно разрешението да се среща само в някои национални правни системи, загрижеността, която то изразява, и защитата на правните интереси, която гарантира, са взети под внимание и в други правни системи, дори и, както ще видим⁶³, посредством различни правни механизми.

58. В особения контекст на разглежданите случаи посоченото разрешението изглежда още по-подходящо. Тъй като не е възможно позоваване на нормите на СТО, правните

61 — Вж. Решение от 4 юли 2000 г. по дело Bergaderm и Goupil/Комисия, (С-352/98 P, Recueil, стр. I-5291, точки 41 и 42).

62 — Вж. Решение от 13 юни 1972 г. по дело Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit et Grands Moulins de Paris/Комисия (9/71 и 11/71, Recueil, стр. 391, точка 46), Решение от 31 март 1977 г. по дело Compagnie industrielle et agricole du comté de Loheac и др./Съвет и Комисия (54/76—60/76, Recueil, стр. 645, точка 19), Решение от 6 декември 1984 г. по дело Biovilac/ЕИО (59/83, Recueil, стр. 4057, точка 29), Решение от 24 юни 1986 г. по дело Développement et Slemessy/Комисия (267/82, Recueil, стр. 1907, точка 33), Решение от 15 юни 2000 г. по дело Dorsch Consult/Съвет и Комисия (С-237/98 P, Recueil, стр. I-4549, точка 18), Решение на Първоинстанционния съд от 6 декември 2001 г. по дело Arca Cova и др./Съвет и Комисия (Т-196/99, Recueil, стр. II-3597, точка 171), Решение на Първоинстанционния съд от 20 февруари 2002 г. по дело Förde-Reederei/Съвет и Комисия (Т-170/00, Recueil, стр. II-515, точка 56), Решение на Първоинстанционния съд от 10 април 2003 г. по дело Travellex Global and Financial Services и Interpayment Services/Комисия (Т-195/00, Recueil, стр. II-1677, точка 161), Решение на Първоинстанционния съд от 2 юли 2003 г. по дело Hameico Stuttgart и др./Съвет и Комисия (Т-99/98, Recueil, стр. II-2195, точка 60) и Решение на Първоинстанционния съд от 10 февруари 2004 г. по дело Afrikanische Frucht-Compagnie/Съвет и Комисия (Т-64/01 и Т-65/01, Recueil, стр. II-521, точки 150 и 151).

63 — Вж. по-долу, точка 63 от настоящото заключение.

60 — За онагледяване на този метод с оглед на правото на стачка, с който се цели съпоставяне на възприето в националните правни системи решение с присъщите за общностния правен ред изисквания, вж. моето заключение по дело International Transport Workers' Federation и Finnish Seamen's Union (Решение от 11 декември 2007 г., С-438/05, Сборник, стр. I-10779, точка 60).

субекти, които биха се оплакали от поведение на институциите на Общността, противоречащо на споразуменията за СТО, в действителност, както вече стана ясно, не могат да се позоват на тяхната незаконосъобразност. Следователно те не могат да се възползват, нито от производството за отмяна, нито от преюдициалното запитване за преценка на действителност или от иска за обезщетение, основаващ се на виновно поведение. Ако принципът за безвиновна отговорност на Общността не бъде утвърден, дори и тези, които вследствие на тази незаконосъобразност претърпят особено сериозни вреди, ще бъдат лишени от всякаква съдебна защита. В този ред на мисли следва да се посочи, че утвърждаването на безвиновна отговорност за законодателни актове от френския Conseil d'État (Държавен съвет) често се представя като компенсация за невъзможността на френските административни съдилища да се издигнат до арбитри за законност при осъществяването на контрол за конституционност.

59. Впрочем възприемането на принципа за безвиновна отговорност би послужило и за спазване на изискванията за добро управление. То ще принуждава политическата власт, когато предвижда запазването на общностна правна уредба въпреки изтичането на предписания разумен срок за съобразяване с решение на ОУС, установяващо нейната несъвместимост с нормите на СТО, по-добре да преценява разходите, които биха произтекли за гражданите на Съюза, и да ги претегля спрямо предимствата за засегнатия от запазването на общностната правна уредба икономически сектор или сектори. Няма да има ограничаване на дискреционната власт на институциите в рамките на СТО, а гаранция за нейното далновидно упражняване.

60. Накрая, признаването на принцип за безвиновна отговорност би довело до предоставяне на общностния правен ред на

контрол върху вътрешното разпределяне на последиците от свободата на действие на институциите в рамките на СТО. Търговските партньори вече няма по собствена преценка да избират посредством ответни мерки коя категория общностни икономически оператори трябва да понесе цената на тази свобода, а Общността ще бъде тази, която ще решава дали цената трябва да се понесе само от предприятията, засегнати от ответните мерки, или да се разпредели между всички членове на обществото.

61. Поради изложените съображения ми се струва, че разглежданите дела са повод и дори изглежда налагат практиката на Съда да направи още една крачка напред. Необходимо е с установяването на принципа за безвиновна отговорност на Общността тази съдебна практика да премине от етапа на възможното към етапа на установеното, от времето на несигурност към времето на намерени разрешения⁶⁴.

62. Установяването на принцип на безвиновна отговорност на Общността би могло да се ръководи от идеята за равенство на гражданите при поемането на публични тежести, на която френското административно право основава отговорността за нормотворческа дейност. Този подход може накратко да бъде представен по

64 — За да възпроизведе формулировка, зета от Picod, F., et Coutron, L., „La responsabilité de la Communauté européenne du fait de son activité administrative“, in Aubey J. B. et Dutheil de la Rochère J., *Droit administratif européen*, Bruylant 2007, p. 171, вж. по-специално стр. 204—208.

следния начин: тъй като се предполага, че всяка обществена дейност е от полза за цялото общество, нормално е гражданите да понасят без компенсация следващите от нея тежести; при все това, ако в общ интерес публичните органи причинят на някои лица особено тежка вреда, която се понася само от тях, налице е тежест, която обикновено те не следва да понасят и за която трябва да получат обезщетение; като се понася от цялото общество посредством данъците, последното възстановява нарушеното равенство.

63. Тази идея не е твърде различна от теорията „Sonderopfertheorie“ в германското право, според която лицата, които вследствие на правомерна публична намеса претърпят „специална жертва“, т.е. вреда, равностойна на отчуждаване, трябва да получат обезщетение. Представена по този начин, безвиновната отговорност на Общността би могла да намери основание и в правото на собственост, което в съответствие с общите за държавите-членки конституционни традиции се защитава от общностния правен ред като общ принцип на правото. Тя ще даде израз на идеята, че не е възможно увреждане, равностойно на отчуждаване, настъпило вследствие на намеса, била тя и правомерна, на общностната законодателна власт без обезщетение⁶⁵.

65 — За предусещане на подобна теза вж. заключението на генералния адвокат сър Gordon Slynn по делото Biovilac/ЕИО, посочено по-горе, вж. по-специално стр. 4091. Впрочем, тази идея съществува, по един или друг начин, в повечето правни системи (вж. Amaral, M. L., *Responsabilidade do Estado e dever de indemnizar do legislador*, Coimbra Editora, 1998, p. 474 y ss.).

2. Приложното поле на безвиновната отговорност на Общността

64. Що се отнася до приложното поле на такъв принцип за безвиновна отговорност, Комисията по-специално упреква Първоинстанционния съд, че след като признава, че същият може да се прилага само в „специфични области“⁶⁶, не е счел за необходимо да поясни за кои области става въпрос. Впрочем това не било необходимо за решаването на разглежданите дела. За Първоинстанционния съд било достатъчно да се увери, че безвиновната отговорност може да се приложи в посочените дела, както той имплицитно признавал, тъй като проверявал наличието на условията за нейното прилагане. Именно за това го упреква както Комисията, така и Съветът. По този повод следва да се изложат следните съображения.

65. На първо място, обратно на това, което се опитват да представят както Комисията, така и Съветът, в обжалваните решения не става въпрос толкова за утвърден от Първоинстанционния съд, според мен с основание, принцип на отговорност за правомерен акт. Става въпрос по-общо за обективна отговорност, дори и при липсата на вина. С други думи, отговорността се носи независимо от изискването за наличие на вина за вредата, чието наличие ищецът би трябвало да докаже. Тази отговорност може да се прилага дори в случаи на незаконосъобразни актове, които обаче не съставляват достатъчно съществено нарушение.

66 — Решение по дело Fiamm (точка 159) и Решение по дело Fedon (точка 152).

66. На второ място, за разлика от Съвета, не виждам защо този режим на обективна отговорност да не може да се прилага и в случаите на липса на нормотворческа дейност. Установеният от Съвета паралел с посоченото в член 232 ЕО бездействие не е относим, когато става въпрос за безвиновна отговорност. Във всеки случай в настоящите дела не се разглежда непредприемането на нормотворческа дейност. Както Съветът, така и Комисията са предприели в предписания разумен срок няколко инициативи (приспособяване на общностния режим за внос на банани, преговори), които впрочем са изтъкнати от самия Съвет в неговото писмено становище, но тези инициативи се оказват неподходящи, за да осигурят правилно изпълнение на решението на ОУС.

67. На трето място, както поддържа Комисията, няма никаква действителна причина да се ограничи безвиновната отговорност на Общността само до хипотезите, в които в основата на вредата не стои законодателен акт. Член 288, втора алинея ЕО налага на Общността задължението да поправи „вредите, причинени от нейни институции“, без да прави разлика между тях в зависимост от административното или законодателно естество на тяхната дейност. Освен това в общ интерес може да бъде причинена особено сериозна вреда на някои оператори както от законодателната, така и от изпълнителната власт. Впрочем в случая приспособяването на общностния режим за внос на банани, за което е установено, че е недостатъчно, е резултат както от основен регламент на Съвета, така и от регламент за прилагане на Комисията. Най-накрая следва да се добави, че подобно ограничение, струва ми се, не е особено подходящо предвид недостатъчното разграничение между законодателните и административните актове в настоящото състояние на общностното право. В крайна сметка сама по себе си вреда, причинена на основание на разпоредба на първичното право,

не би могла да е основание за нейното поправяне⁶⁷.

68. На последно място, в присъщия за спазването на споразуменията за СТО контекст на разглежданите дела, само гражданите на Съюза биха могли да се позовават на този режим на безвиновна отговорност, за да искат поправяне на особено сериозна вреда, причинена от общностните институции в общ интерес. В действителност не би могло да се изисква от политическата власт, нито е възможно за нея, с оглед на упражняването на нейната свобода на действие в рамките на СТО да оценява и разходите за операторите от трети страни в резултат на направен от нея избор. Следователно при упражняването на общностните правомощия от страна на институциите в областта на външнотърговската политика идеята за нарушаване на равенството при разпределянето на публичните тежести е мислимо само между гражданите на Съюза. Ето защо не е приемливо застъпеното от Съвета твърдение, че признаването на безвиновна отговорност при прилагането на правото на СТО би нарушило принципа на реципрочност, доколкото основните търговски партньори на Общността не познават подобна отговорност.

69. Установена, обоснована и разграничена по този начин, функцията на принципа за безвиновната отговорност на Общността се разкрива ясно. Съвсем не става въпрос общностните институции да бъдат принудени да се съобразят с

67 — Вж. Решение на Първоинстанционния съд от 29 януари 1998 г. по дело Dubois et Fils/Съвет и Комисия (Т-113/96, Recueil, стр. II-125, точки 40—48).

нормите на СТО, като се ограничи тяхната политическа свобода. Въпросът е само да се гарантира, че разходите в резултат на направения политически избор не засягат равенството на гражданите на Съюза по отношение на публичните тежести.

70. Предпазните мерки от страна на Съвета и на Комисията срещу установяването на принцип на безвиновна отговорност на Общността са разбираеми. Не би трябвало чрез създаването на твърде леснодостъпен механизъм за реализиране на отговорност упражняването на законодателната и административната дейност да бъде поставено под заплаха, която може да възпрепятства самото упражняване на тази дейност. Макар и законосъобразна, тази загриженост все пак не би могла да бъде пречка за признаването на принцип за безвиновна отговорност на Общността. Вземането ѝ под внимание, както и претеглянето ѝ спрямо грижата за равномерно разпределение на публичните тежести, трябва да намерят израз в предоставения ѝ обхват и установените условия за тази отговорност.

3. Условията за безвиновна отговорност на Общността

71. Съветът и Комисията оспорват най-напред основателността на преценката на Първоинстанционния съд относно спазването на условията, присъщи за всеки механизъм на отговорност, които следователно не са свойствени само за режима на безвиновната отговорност. Те твърдят, че е налице незначитане на

понятието за действителна и сигурна вреда и на правилата, свързани с тежестта на доказване. Първоинстанционният съд обаче с основание установил, че ответниците не оспорват действителния характер на претърпяната от жалбоподателите търговска вреда вследствие на поскъпването на техните стоки, предизвикано от допълнителното мито, а само упрекуват жалбоподателите за това, че не са били в състояние да ограничат тези вреди чрез подходящи мерки. За да прецени действителния характер на претърпяната вреда, Първоинстанционният съд се основава на предоставените от Комисията статистически данни, които показват спад в общия обем на вноса на акумулатори и калъфи за очила в Съединените американски щати през периода на прилагане на посоченото допълнително мито⁶⁸.

72. Ответниците правят и още по-сериозно оплакване, че Първоинстанционният съд бил нарушил изискването, според което вредата трябва да следва по достатъчно пряк начин от поведението на съответната институция⁶⁹. Всъщност не бил налице никакъв автоматизъм между неизпълнението от страна на Общността на осъдителното решение на ОУС и въвеждането на допълнителното мито, тъй като действително по дискреционен начин, американските власти са прекъснали причинно-следствената връзка между поведението на общностните институции и твърдяната вреда. От една страна, американските власти са отказали компенсациите, предложени им от Общността на основание член 22, параграфи 1 и 2 от ДППУС. От друга страна, те свободно са избрали да

68 — Вж. Решение по дело Fiamm (точки 166—170) и Решение по дело Fedon (точки 159—162).

69 — Вж. Решение на Съда от 4 октомври 1979 г. по дело Dumortier и др./Съвет (64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 и 45/79, Recueil, стр. 3091, точка 21). Вж. и Решение на Първоинстанционния съд от 24 октомври 2000 г. по дело Fresh Marine/Комисия (Т-178/98, Recueil, стр. II-3331, точка 118).

поискат от ОУС разрешение да приемат ответни мерки и да се възползват от полученото разрешение и от тази гледна точка по дискреционен начин са установили списъка на засегнатите стоки и размера на митото. Вярно е, че Съединените американски щати изобщо не са били длъжни да реагират по начина, по който са действали при неизпълнението на решението на ОУС от страна на Общността в предписания разумен срок. Това не пречи реакцията на американските власти да представлява една от предоставените от ДППУС възможности в случай на неизпълнение на решение или на препоръка на ОУС и следователно тя е могла да бъде предвидена. Както уместно изтъква Първоинстанционният съд, „оттеглянето на отстъпките по отношение на Общността, изразяващо се в установяване на допълнително мито при внос, следва да се разглежда като обективна последица, настъпила съобразно обичайния и предвидим начин на функциониране на приетата от Общността система за уреждане на спорове на СТО, вследствие на запазването в сила от институциите ответници на несъвместим със споразуменията за СТО режим за внос на банани“⁷⁰. Ето защо предприетите от американските власти действия не само не прекъсват причинно-следствената верига между поведението на Общността и твърдяната вреда, но изглеждат по-скоро като брънки от тази верига. Следователно Първоинстанционният съд с основание е приел, че поведението на Общността представлява „основната причина“⁷¹ за претърпяната от жалбоподателите вреда.

73. Нека сега да разгледаме условията, които са специфични за режима на безвиновната отговорност. Според жалбоподателите Първоинстанционният съд бил възприел и приложил погрешно понятието

за необичайна вреда. Обратно, присъединявайки се напълно към развитата от Първоинстанционния съд идея за необичайна вреда, ответниците считат посочените от него условия за ангажиране на безвиновната отговорност за недостатъчни и искат от Съда да допълни мотивите на обжалваните решения, като добави допълнително изискване за липсата на изцяло общ интерес, преследван с поведението на институциите, причинило вредата.

74. За да се прецени съответното значение на различните твърдения, е необходимо да се изясни какви трябва да бъдат условията, от които да зависи безвиновната отговорност на Общността. Струва ми се, че те трябва да бъдат продиктувани от самите основи, на които почива този режим на отговорност. Както се постарях да покажа, принципът за безвиновна отговорност може да се основава едновременно на идеята за нарушаване на равенството на гражданите при понасянето на публичните тежести и на защитата, която трябва да се предостави на основното право на собственост. Следователно единствените вреди, подлежащи на поправка на основание на безвиновна отговорност, са тези, които имат едновременно необичаен и специален характер.

75. Всъщност по същия начин както се ползват от произтичащите предимства, всички лица трябва да понасят без компенсация и обичайните неудобства, следващи от организацията на живота в общество и от свързаната с нея намеса на публичните власти. Донякъде става въпрос за публични тежести, които следва да се разглеждат като обичайно полагащи се на заинтересованите лица. Дори и тези тежести да не се понасят по еднообразен начин от всички граждани, съдилищата не са в състояние да възстановят абсолютно равенство. Това значи да им бъде поверена непосилна и неподходяща задача. Следователно дори и асиметрични, публичните тежести по принцип трябва да се разглеждат като обичайно полагащи

70 — Решение по дело Fiamm (точка 183) и Решение по дело Fedon (точка 177).

71 — Решение по дело Fiamm (точка 185) и Решение по дело Fedon (точка 179).

се на лицата и поради това несъздаващи право на обезщетение. Положението обаче е различно, когато публичната намеса предизвика необичайна и специална вреда.

76. Дадена вреда трябва да се определи като необичайна, когато изглежда такава едновременно поради условията, при които настъпва, и поради присъщите ѝ характерни особености. Необичайна вреда е най-напред тази, която надвишава икономическите рискове, присъщи на дейностите в съответния сектор, т.е. която следва от осъществяването на риск, който пострадалият не е могъл да предвиди в границите на разумното и срещу който не е могъл да се подсури. Това обаче не е достатъчно. Освен това тя трябва да бъде и сериозна. В противен случай тежестта няма да може да се разглежда като необичайна; няма да може да граничи с отчуждаване, което защитата, която трябва да се предостави на правото на собственост, не би могла да остави без обезщетение. Това не означава, че вредата трябва да съответства на пълно и окончателно лишаване от собственост. Тя обаче трябва да води до достатъчно сериозно посегателство върху атрибутите на правото на собственост (*usus, fructus et abusus*). Трябва да се подчертае още веднъж, че е без значение дали това посегателство върху правото на собственост е законосъобразно или не, когато се намираме в контекста на отговорност, която не се основава на вина.

77. За сметка на това, при режим на отговорност, основаващ се на равенството при понасянето на публичните тежести, дори вредата да може да се квалифицира като необичайна в посочения от мен по-горе смисъл, тя не би могла да представлява основание за поправяне, ако същевременно няма и специален характер. Това е така само ако вредата е причинена на малък брой лица, или по-точно ако засяга особена категория икономически оператори несъразмерно сериозно в сравнение

с другите оператори. Само в този случай равенството при понасянето на публичните тежести ще бъде нарушено.

78. Изложени и определени по този начин, условията за необичаен и специален характер на вредата са достатъчно ограничителни, за да може, обратно на твърденията на Комисията, приложимостта на този режим на безвиновна отговорност в разглежданите дела да не засегне политическата свобода на институциите в рамките на СТО, която е подтикнала Съда да направи извод за невъзможност за позоваване на нормите на СТО. Броят на засегнатите, които биха могли да се оплачат от вреда, отговаряща на тези изисквания, във всеки случай ще бъде винаги много ограничен, така че бремето за бюджета на Съюза при евентуално обезщетяване никога не би било от естество да засегне поведението на общностните политически органи в рамките на СТО.

79. Трябва ли ангажирането на безвиновната отговорност на Общността да зависи и от наличието на допълнително условие, свързано с липсата на общ икономически интерес, който да се преследва с акта или поведението, намиращи се в основата на вредата? Точно това изискват както Съветът, така и Комисията и упрекуват Първоинстанционния съд, че не е постъпил по този начин в обжалваните решения. За тази цел те могат да разчитат на някои решения на общностния съд, които се отделят от основната тенденция в съдебната практика и добавят това изискване⁷². Казано по друг начин, ако актът

72 — Вж. Решение по дело *Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit et Grands Moulins de Paris*/Комисия, посочено по-горе (точки 45 и 46), посочените по-горе Решение на Първоинстанционния съд по дело *Förde-Reederei*/Съвет и Комисия (точка 56) и Решение на Първоинстанционния съд по дело *Afrikanische Frucht-Compagnie*/Съвет и Комисия (точка 151).

или поведението, причинил(о) вредата, е бил(о) приет(о) в интерес на цялата общност, а не с цел да се отдаде предпочитание на някои интереси, каквото и да било поправяне на вредите ще е изключено. По мое мнение това допълнително условие, наложено от непреобладаваща част от практиката, не следва да се възприеме. Според мен то не изглежда подходящо, тъй като равенството при понасянето на публичните тежести и защитата, която трябва да се предостави на правото на собственост, налагат операторите, претърпели необичайна и специална вреда, да получат обезщетение, дори и мярката, предизвикала тази вреда, да е била оправдана от общ икономически интерес. Освен това разглежданото изискване не ми изглежда необходимо, тъй като условията за необичаен и специален характер на вредата са достатъчно ограничителни, за да може опасението от налагането на евентуална отговорност да засегне свободата на действие на политическите органи при преследването на общ икономически интерес.

80. Изложените от мен условия са тези, които преобладаващата съдебна практика, въздържайки се да утвърди безвиновната отговорност на Общността, посочва и определя като задължителни във всички случаи. В този смисъл Съдът изрично поставя безвиновната отговорност на Общността в зависимост от наличието на необичайна и специална вреда⁷³. Освен това той отхвърля и съществуването на безвиновна отговорност, тъй като твърдяната вреда е само следствие на обичайния икономически риск, който понася икономическият оператор в съответния сектор⁷⁴, или тъй като твърдяната вреда не надвишава „икономическите рискове, присъщи за дейностите в

съответния сектор“⁷⁵. По същия начин в обжалваните решения Първоинстанционният съд поставя безвиновната отговорност на Общността в зависимост от спазването на изискването за необичайна и специална вреда, която определя по следния начин: „вредата е, от една страна, необичайна, ако излиза извън границите на икономическите рискове, присъщи за дейностите в съответния сектор, и от друга страна, специална, когато засяга особена категория икономически оператори несъразмерно сериозно в сравнение с другите оператори“⁷⁶. Като се произнася по този начин, Първоинстанционният съд заема позиция в рамките на практиката, която е установил⁷⁷.

81. Впрочем FIAMM и FEDON не поставят под въпрос нито изискването за необичаен и специален характер на вредата, нито дадената му с обжалваните решения дефиниция. Те изтъкват погрешното правно значение на възприетата и приложена от Първоинстанционния съд дефиниция на понятието „необичайна вреда“. В действителност Първоинстанционният съд е приел, че претърпяната от жалбоподателите вреда не е надвишила икономическите рискове, присъщи за дейността им по износ, след като предвидената в ДППУС вероятност за налагане на ответни мерки не може да се счита за необичайна с оглед на нормалните рискове в международната търговия, в състоянието на настоящата ѝ организация, така че вредоносните последици, които биха могли да настъпят, трябва задължително да бъдат понесени от всеки оператор, който решава да пусне стоките си за продажба на пазара на някоя от страните — членки

73 — Вж. Решение по дело Dorsch Consult/Съвет и Комисия, посочено по-горе (точки 18 и 53).

74 — Вж. Решение по дело Développement и Clemessy/Комисия, посочено по-горе (точка 33).

75 — Решение по дело Biovilas/ЕИО, посочено по-горе (точки 28 и 29).

76 — Решение по дело Fiamm (точка 202) и Решение по дело Fedon (точка 191).

77 — Вж. най-напред по-специално посочените по-горе Решение на Първоинстанционния съд по дело Afrikanische Frucht-Compagnie/Съвет и Комисия (точки 150 и 151); вж. след това Решение на Първоинстанционния съд по дело Galileo International Technology и др./Комисия (точки 147 и 148).

на СТО. С други думи, тъй като с инструмента, уреждащ международната търговия, ответните мерки юридически са предвидени, те задължително са предвидими от всяко предприятие износител. Това е риск, присъщ за дейността по износ.

82. Като се произнася по този начин, Първоинстанционният съд, както с основание твърдят жалбоподателите, пренебрегва факта, че необичайният характер на вредата се преценява от гледна точка на икономическите рискове, присъщи на дейностите в съответния сектор, т.е. вредата е необичайна⁷⁸ от момента, в който не изглежда реализиран риск, присъщ за дейностите в разглеждания сектор. Такъв е случаят при липсата на каквато и да било връзка между акта или поведението, причинило вредата, и икономическия сектор, към който спада дейността на пострадалите от тази вреда предприятия. В действителност при липсата на подобна връзка вредата не може да се разглежда като реализацията на обичаен търговски риск, от който далновидният оператор е могъл и е трябвало да се предпази. Именно в този смисъл е ориентирана съдебната практика. Като обичайни се разглеждат: вредата, претърпяна от дружество за морски транспорт вследствие на изменението на временния режим за данъчно освобождаване на стоки, подлежащи на облагане с акциз и продадени на борда на кораби по време на плавания между държавите-членки⁷⁹; вредата, претърпяна от производител на основни хранителни продукти за прасенца и домашни птици, приготвяни от суроватка, в резултат на влизането в сила на някои общностни регламенти, свързани с продажбата на сухо мляко, предназначено за храненето на прасетата и домашните птици⁸⁰.

83. В случая обаче не съществува никаква връзка между приемането и запазването на правната уредба, свързана с общностния режим на износ на банани, и вредата, претърпяна вследствие на серия ответни мерки от общностните износители на калъфи за очила и индустриални акумулатори. Поради това тази вреда не може да се разглежда като обичайна за тези оператори, още повече че по силата на член 22, параграф 3 от ППДУС ответните мерки трябва да се отнасят преимуществено за сектора, в който е установено нарушение на правото на СТО. Поради този мотив обжалваните решения трябва да бъдат отменени като опорочени поради грешка при прилагане на правото. След като изиска от жалбоподателите необходимите сведения, Първоинстанционният съд следва да прецени дали твърдяната вреда има и необичаен характер, доколкото би представлявала достатъчно сериозно посегателство върху атрибутите на правото на собственост, и да се произнесе относно специалния характер на вредата.

В — Неразумната продължителност на производството

84. Накрая, жалбоподателите искат да им бъде присъдено справедливо обезщетение предвид неразумната продължителност на първоинстанционното производство. Предявеното от FEDON искане лесно може да бъде отхвърлено на основание член 112, буква в) от Процедурния правилник на Съда поради недопустимост, тъй като изобщо не е мотивирано.

78 — Впрочем ако е достатъчно сериозна.

79 — Вж. Решение по дело Förde-Reederei/Съвет и Комисия, посочено по-горе (точки 58—60).

80 — Вж. Решение по дело Biovilac/ЕИО, посочено по-горе (точки 27—30).

85. Остава искането, подадено от FIAMM, с което като се изтъква, че на Първоинстанционния съд са му били необходими почти пет години и девет месеца, за да се произнесе по делото, се твърди нарушение на правото на справедлив процес в разумен срок, което е съставна част на правото на справедлив процес, закрепено в член 6, параграф 1 от Европейската конвенция за правата на човека и гарантирано в общностния правен ред като основен принцип на правото. Жалбоподателят се основава по този повод на Решение по дело *Baustahlgewebe*⁸¹, в което Съдът признава приложимостта на това право в производствата пред Първоинстанционния съд и в резултат приема да разгледа жалба, съдържаща правно основание, свързано с нередовността на производството пред Първоинстанционния съд поради твърдяната му неразумна продължителност. Жалбоподателят счита, че срокът за произнасяне на решението е прекомерен, предвид яснотата на фактическите въпроси, обстоятелството, че поведението на нито една от страните не е допринесло за удължаване на производството, и факта, че Първоинстанционният съд не е бил изправен пред изключителни обстоятелства. Тази нередовност на производството била довела до увреждане на неговите интереси, доколкото вследствие на заемите, договорени с оглед на изплащане на допълнителното мито, от този момент той сериозно задължнял и бил принуден да договори прехвърляне на основната част от капитала си в полза на инвестиционен фонд в замяна на поемането на неговото задължение пред банките.

86. В защита на позицията си Комисията отново пледира, на първо място, недопустимостта на това правно основание, и за тази цел по-специално посочва, че твърдяната нередовност на производството не е оказала

никакво влияние върху разрешаването на спора. Впрочем в член 58 от Статута на Съда не се изисква нередовността на производството пред Първоинстанционния съд да има подобен резултат, за да може да бъде изтъкната, необходимо е само тази нередовност да е „накърнила интересите на жалбоподателя“. Впрочем в случая това изглежда е така, тъй като продължителността на срока за произнасяне на решение е допринесла за увеличаване на задължията на жалбоподателя. И ако когато става въпрос за нередовност на производството поради прекомерния срок за произнасяне на решение от Първоинстанционния съд условието за накърняване на интересите на жалбоподателя понякога се тълкува като налагащо тази нередовност да е повлияла върху разрешаването на спора, това във всеки случай е било само доколкото изведеното от тази нередовност правно основание е изтъкнато в подкрепа на искания за отмяна на решението на Първоинстанционния съд⁸². В случая обаче това правно основание е изтъкнато само с оглед на присъждането на справедливо обезщетение.

87. За сметка на това исканията за справедливо обезщетение трябва да бъдат анализирани като искания за поправяне на вредата, предизвикана от неразумния срок на производството пред Първоинстанционния съд. Впрочем претенцията на жалбоподателя по дело *Baustahlgewebe* също се разглежда като искане за обезщетение, чиято цел е намаляване на размера на наложената от Комисията и потвърдена от Първоинстанционния съд глоба, и което искане се основава на неразумната продължителност на срока за произнасяне на решение по делото от Първоинстанционния съд⁸³. И ако „от

81 — Решение от 17 декември 1998 г. (C-185/95 P, Recueil, стр. I-8417).

82 — Вж. Решение по дело *Baustahlgewebe*/Комисия, посочено по-горе (точка 49), Определение от 13 декември 2000 г. по дело *SGA*/Комисия (C-39/00 P, Recueil, стр. I-11201, точка 46).

83 — Вж. анализа на генералния адвокат Léger в неговото заключение по дело *Baustahlgewebe*/Комисия, посочено по-горе (точка 46—76).

съображения за процесуална икономия и за да осигури незабавни и ефективни мерки срещу подобна незаконосъобразност на производството⁸⁴ Съдът все пак е уважил исканията на жалбоподателя и е приел размерът на обезщетението да се приспадне от глобата, достатъчно е да се констатира, че при всички обстоятелства подобна логика на обезщетяване в случая не е възможна.

88. Исканията за присъждане на справедливо обезщетение е трябвало да бъдат направени пред Съда⁸⁵ в рамките на иск за извъндоговорна отговорност на основание членове 235 ЕО и 288 ЕО, който трябва да се предяви срещу институцията

или институциите, чието поведение е било в основата на вредата. В действителност, както е приел Съдът, „в интерес на доброто правораздаване е, когато отговорността на Общността се ангажира поради действията на една от нейните институции, тя да бъде представлявана пред Съда от институцията или институциите, упреknата или упреknати за пораздащия вредата факт“⁸⁶. Впрочем както с основание посочва Комисията, ответници в настоящото производство са Съветът и Комисията, макар че прекомерният срок на производството, предмет на оплакването, може да се припише на Първоинстанционния съд, който е част от институцията Съд. Следователно както *ratione materiae*, така и *ratione personae* искането за справедливо обезщетение трябва да се обяви за недопустимо.

84 — Решение по дело *Baustahlgewebe*/Комисия, посочено по-горе (точка 48).

85 — Относно компетентността на Съда, а не на Първоинстанционния съд, да гледа подобен иск се присъединявам към доводите, изложени от генералния адвокат Léger (заключение по дело *Baustahlgewebe*/Комисия, посочено по-горе, точки 66—71).

86 — Вж. Решение по дело *Werhahn Hansamühle* и др./Съвет и Комисия, посочено по-горе (точка 7).

III — Заключение

89. Предвид съображенията, изложени от мен по-горе, предлагам на Съда:

— да отхвърли Решенията на Първоинстанционния съд на Европейските общности от 14 декември 2005 г. по дело *FIAMM* и *FIAMM Technologies*/Съвет и Комисия (T-69/01) и по дело *Fedon & Figli* и др./Съвет и Комисия

(T-135/01) като опорочени поради грешка при прилагане на правото, състояща се в погрешно тълкуване на понятието „необичайна вреда“ и да върне делата за ново разглеждане от Първоинстанционния съд, и

- да обяви за недопустими исканията на Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) и на Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies Inc. (FIAMM Technologies), както и на Giorgio Fedon & Figli SpA и Fedon America Inc. за присъждане на справедливо обезщетение.