



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

М. ВОЕК

представено на 15 април 2021 година¹

Дело C-561/19

**Consorzio Italian Management,
Catania Multiservizi SpA
срещу
Rete Ferroviaria Italiana SpA**

(Преюдициално запитване от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия))

„Преюдициално запитване — Член 267, трета алинея ДФЕС — Национална юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право — Задължение за отправяне на преюдициално запитване — Обхват — Изключения и критерии, формуирани в решение CILFIT и др.“

Съдържание

I.	Въведение	2
II.	Правна уредба	3
III.	Фактите, националното производство и преюдициалните въпроси	4
IV.	Анализ	6
1.	Аспектите	7
1.	Външният аспект: винаги националната юрисдикция следва да реши	7
2.	По-дълбокият аспект: трябва ли всъщност всички въпроси да бъдат отправяни? .	10
Б.	Решение CILFIT (и последващите го подобни решения)	12
1.	Основанията за задължението за отправяне на преюдициално запитване	13

¹ Език на оригиналния текст: английски.

2. Изключенията от задължението	14
3. Последващата практика по прилагане (на Съда)	17
V. Проблемите, свързани със съдебната практика CILFIT	21
1. Концептуалните проблеми	21
2. Приложимост	24
3. Системната съгласуваност на средствата за защита в правото на Съюза	28
4. Развитието на правото на Съюза и съдебната система	30
5. Междинно обобщение	32
Г. Предложението	32
1. Общ или обобщим въпрос относно тълкуването на правото на Съюза	34
2. Други разумни възможности за тълкуване	37
3. Липса на практика на Съда	39
4. Задължението за излагане на мотиви (и отвореният въпрос за изпълнението)	41
V. Заключение	44

I. Въведение

1. Подозирам, че за разлика от националните юрисдикции от последна инстанция, студентите по право на Европейския съюз винаги са харесвали решение CILFIT и др.². През последните едно-две десетилетия сърцата на много студенти по право на Европейския съюз вероятно са се изпълвали с радост и облекчение, когато са виждали в изпитната си работа или писменото си задание думите „CILFIT“, „изключения от задължението за отправяне на преюдициално запитване“ и „обсъждане“. Наистина оспорването на твърденията за приложимост на изключенията от задължението за отправяне на преюдициално запитване, изведени от CILFIT, и по-специално изключението, свързано с липсата на основателно съмнение у националната юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване, може би не е най-сложната логическа задача. Трябва ли тези юрисдикции да сравняват (всички) еднакво автентични текстове на различните езици на правото на Съюза? Как на практика трябва да определят дали въпросът е също толкова очевиден за юрисдикциите на други държави членки и за Съда?

2. От години задължението за отправяне на преюдициално запитване съгласно член 267, трета алинея ДФЕС, изключенията от него и преди всичко неговото изпълнение са метафоричните спящи кучета на правото на Съюза. Наясно, че те са там. Можем да ги обсъждаме или дори да пишем научни трактати за тях. В реалния живот обаче е най-добре

² Решение от 6 октомври 1982 г., CILFIT и др. (283/81, EU:C:1982:335) (наричано по-нататък „решение CILFIT“).

да не ги безпокоим. Прагматично (или цинично) казано, цялата система на преюдициалните запитвания функционира поради факта, че никой не прилага CILFIT, поне не буквално. Често идеята за куче е по-добра, отколкото да имаме работа със самото животно.

3. По редица причини, изложени в настоящото заключение, считам, че е време Съдът да се преразгледа делото CILFIT. Предложението ми в това отношение е доста просто: задължението за отправяне на преюдициално запитване съгласно член 267, трета алинея ДФЕС, както и изключенията от него да се адаптират така, че да отразяват нуждите на настоящата съдебна система на Съюза и да могат действително да се прилагат (и евентуално един ден да се изпълняват).

4. Предложеният процес на адаптация обаче изисква структурна промяна на модела. Логиката и фокусът на задължението за отправяне на преюдициално запитване и изключенията от него трябва да се пренасочат от липсата на всякакво основателно съмнение относно правилното *прилагане* на правото на Съюза в *конкретен* случай, доказано от наличието на *субективно* съмнение у съда, към *по-обективно* изискване да се осигури в целия Съюз еднакво *тълкуване* на правото на Съюза. С други думи, задължението за отправяне на преюдициално запитване не трябва да се съсредоточава предимно върху правилните отговори, а по-скоро върху определянето на правилните въпроси.

II. Правна уредба

5. Съгласно член 267 ДФЕС:

„Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася преюдициално относно:

- а) тълкуването на настоящия договор;
- б) валидността и тълкуването на актовете на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза.

Когато такъв въпрос бъде повдигнат пред юрисдикция в държава членка, тази юрисдикция би могла, ако счита, че по този въпрос е необходимо решение, за да бъде постановено нейното решение, да поиска от Съда на Европейския съюз да се произнесе.

Когато такъв въпрос е повдигнат по висящо дело пред национална юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, тази юрисдикция е длъжна да сезира Съда на Европейския съюз.

[...]“.

6. Член 99 от Процедурния правилник на Съда гласи:

„Когато преюдициалният въпрос е идентичен с въпрос, по който Съдът вече се е произнесъл, отговорът на този въпрос се налага недвусмислено от съдебната практика или отговорът не оставя място за основателно съмнение, Съдът може във всеки един момент да се произнесе с мотивирано определение по предложение на съдията докладчик и след изслушване на генералния адвокат“.

III. Фактите, националното производство и преюдициалните въпроси

7. На 23 февруари 2006 г. Rete ferroviaria italiana SpA (наричано по-нататък „RFI“) възлага чрез договор за обществена поръчка на Consorzio Italian Management и Catania Multiservizi SpA (наричани по-нататък „жалбоподателите“) „услуги за почистване и поддържане на чистотата на помещенията и други публично достъпни места и допълнителни услуги, извършвани в станции, съоръжения, офиси и работилници, разположени в различни места под юрисдикцията на Direzione compartimentale movimento di Cagliari (Регионална дирекция за мобилност Каляри, Италия)“.

8. Договорът съдържа клауза, ограничаваща преразглеждането на цената. По време на изпълнението на договора жалбоподателите искат от RFI преразглеждане на договорените преди това цени на поръчката поради твърдяното увеличение на себестойността на поръчката, произтичащо от нараснали разходи за персонал. RFI отказва.

9. Жалбоподателите подават жалба срещу RFI до Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Областен административен съд, Сардиния, наричан по-нататък „ОАС“). С решение от 11 юни 2014 г. ОАС оставя жалбата без уважение. С решението се постановява, че член 115 от Законодателен декрет № 163/2006 не е приложим към дейности, попадащи в обхвата на специалните сектори, като почистване, когато те са съществена част от железопътната транспортна мрежа. ОАС приема също, че съгласно член 1664 от Codice Civile (Граждански кодекс) преразглеждането на цените не е задължително и страните могат да дерогират въпросната норма.

10. Жалбоподателите обжалват решението пред Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия). Те поддържат, че член 115 от Законодателен декрет № 163/2006 или, при условията на евентуалност, член 1664 от Гражданския кодекс, са приложими. Освен това според тях националната правна уредба в частта, изключваща преразглеждането на цените в сектора на транспорта и съответните договори за почистване, нарушава Директива 2004/17/ЕО³. Тази правна уредба водела до несправедливо и непропорционално нарушаване на договорното равновесие и в крайна сметка изкривявала правилата за функциониране на пазара. В случай че Директива 2004/17 следва да се тълкува в смисъл, че изключва преразглеждането на цените за всички сключени и прилагани в специалните сектори договори, то тя е невалидна.

11. При тези обстоятелства на 24 ноември 2016 г. Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) отправя до Съда следните два преюдициални въпроса:

„1) Съвместимо ли е с правото на Съюза (и по-специално с член 3, параграф 3 ДЕС, членове 26 ДФЕС, 56—58 ДФЕС и 101 ДФЕС, както и член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз) и с Директива 2004/17/ЕО тълкуването на вътрешно право, което изключва преразглеждането на цените в договори, отнасящи се до т.нар. „специални сектори“, по-специално поръчките, чийто предмет е различен от секторите, посочени в самата директива, които обаче са свързани с тези сектори с функционална връзка?

³ Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги (ОВ L 134, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 3).

2) Съвместима ли е Директива 2004/17 (в случай че се приеме, че изключването на преразглеждането на цените за всички договори, които са сключени и се прилагат в сферата на т.нар. специални сектори, е пряко следствие от Директивата), с принципите на Европейския съюз (и по-специално с член 3, параграф 1 ДЕС, членове 26 ДФЕС, 56—58 ДФЕС и 101 ДФЕС, както и член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз) „поради несправедливост, непропорционалност и промяна на договорното равновесие и следователно на правилата на ефективния пазар?“.

12. Съдът отговора на тези въпроси с решение от 19 април 2018 г.⁴ По отношение на първия въпрос Съдът отбелязва, че запитващата юрисдикция не дава никакво обяснение относно значението на тълкуването на член 3, параграф 3 ДЕС, както и на членове 26 ДФЕС, 57 ДФЕС, 58 ДФЕС и 101 ДФЕС за решаването на спора в главното производство. Член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), също както и останали разпоредби на Хартата, се отнася до държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза, а случаят в главното производство не е такъв. Поради това Съдът заключава, че по отношение на тези разпоредби първият въпрос е недопустим⁵.

13. Все пак, що се отнася до Директива 2004/17 и общите принципи, заложили в нея, по-конкретно принципите на равенство и задължението за прозрачност, Съдът заключава, че те трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национални разпоредби, които не предвиждат периодично преразглеждане на цените след възлагането на обществени поръчки в секторите, обхванати от Директивата. С оглед на този отговор Съдът намира, че вторият въпрос има хипотетичен характер.

14. На 28 октомври 2018 г., след постановяването на решението на Съда и преди откритото заседание по делото, проведено на 14 ноември 2018 г., жалбоподателите молят Consiglio di Stato (Държавен съвет) да отправи нови преюдициални въпроси. По същество жалбоподателите твърдят, че решението на Съда не взема отношение по въпроса дали услугата по почистване е функционално свързана с транспортната услуга. Те отбелязват, че в решението си Съдът прием,а че както е обявено в първоначалното обявление за обществена поръчка, продължителността на договорното отношение не може да бъде удължавана, но фактическото положение не било такова в Италия, където договорите за възлагане на обществените поръчки за услуги често били удължавани от публичноправните органи, понякога и за неограничено време, като така се нарушавал договорният баланс. В подкрепа на тезата си жалбоподателите се позовават на съображения 9, 10 и 45, както и на член 57 от Директива 2004/17.

15. Според Consiglio di Stato (Държавен съвет), който отново е запитващата юрисдикция в главното производство, по този начин жалбоподателите са повдигнали нови преюдициални въпроси. Запитващата юрисдикция обаче иска да се установи дали при обстоятелствата по делото в главното производство трябва да отправи тези въпроси до Съда на основание член 267, трета алинея ДФЕС. Тя счита, че задължението на съда от последна инстанция да отправи преюдициално запитване няма как да се отдели от режима на „процесуални пречки“, който насърчава страните „веднъж завинаги“ да изложат пред националния съд аспектите на националното право, които според тях противоречат на правото на ЕС. В противен случай последователните или непрекъснати предложения за отправяне на преюдициални запитвания — освен че евентуално могат да бъдат използвани с цел

⁴ Решение от 19 април 2018 г., Consorzio Italian Management and Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264).

⁵ Пак там, точки 33—35.

злоупотреба и в някои случаи дори да доведат до реална „процесуална злоупотреба“ — в крайна сметка (вследствие от задължението за отправяне на преюдициално запитване) биха изпразнили от съдържание правото на съдебна защита и обезсилили принципа на бързо и ефективно решаване на делото.

16. В този фактически и правен контекст Consiglio di Stato (Държавен съвет) отправя до Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) По принцип длъжен ли е националният съд, чиито решения не подлежат на обжалване, в съответствие с член 267 ДФЕС да отправи преюдициален въпрос за тълкуване на правото на Съюза и в случаите, когато някоя от страните в процеса постави такъв въпрос след първия подаден от нея акт, въз основа на който се образува производството, или за конституиране в производството, или и след момента, в който делото е било поставено за решаване за първи път, или дори и след като веднъж вече е отправяно преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз?
- 2) С оглед на изложеното в предишния въпрос, съвместими ли са членове 115, 206 и 217 от Законодателен декрет 163/2006 — както са разтълкувани в административната съдебна практика, в смисъл че изключват преразглеждането на цените по договорите, свързани с т.нар. „специални сектори“, и по-специално договорите с различен предмет от тези, за които се отнася Директива 2004/17, но функционално свързани с последните — с правото на Съюза (и по-специално с член 4, параграф 2, член 9 и член 101, параграф 1, буква д), членове 106 ДФЕС и 151 ДФЕС — както и с цитираните в последния член Европейска социална харта, подписана в Торино на 18 октомври 1961 г., и Харта на Общността за основните социални права на работниците от 1989 г. — с членове 152 ДФЕС, 153 ДФЕС и 156 ДФЕС, членове 2 ДЕС и 3 ДЕС, а и с член 28 от [Хартата])?
- 3) С оглед на изложеното по-горе в първия въпрос, съвместими ли са членове 115, 206 и 217 от Законодателен декрет 163/2006 — както са разтълкувани в административната съдебна практика, в смисъл че изключват преразглеждането на цените по договорите, свързани с т.нар. „специални сектори“, и по-специално договорите с различен предмет от тези, за които се отнася Директива 2004/17, но функционално свързани с последните — с правото на Съюза (и по-специално с член 28 от [Хартата], със залегналия в членове 26 ДФЕС и 34 ДФЕС принцип на равно третиране и с принципа на свобода на стопанската инициатива, признат от член 16 от [Хартата])?“

17. Жалбоподателите, RFI, италианското правителство и Европейската комисия представят писмени становища. Всички тези заинтересовани страни, заедно с правителствата на Германия и Франция, участват в заседанието, проведено на 15 юли 2020 г.

IV. Анализ

18. В съответствие с искането на Съда настоящото заключение се съсредоточава върху първия въпрос, отправен от запитващата юрисдикция. Този въпрос има два аспекта. От една страна, с оглед на формулировката му, първият въпрос би могъл евентуално да се разбере като обикновено питане дали национален съд от последна инстанция е длъжен да отправи запитване при конкретни фактически обстоятелства, съдържащи три елемента: i) когато въпросът е повдигнат от една от страните, ii) когато въпросът е повдигнат, след като страната вече е подала първия си акт, и iii) дори след като до Съда вече е отправено

искане за преюдициално запитване. Да се даде отговор на тези въпроси не е трудно. Отговорите наистина произтичат от утвърдената практика на Съда (както ще бъде изложено в раздел А по-долу).

19. От друга страна, не мисля, че това би бил достатъчен отговор на действително поставените от запитващата юрисдикция въпроси. Тази юрисдикция отбелязва, че страните са посочили допълнителни проблеми, които могат да бъдат уредени, като се използва отговорът, вече предоставен от Съда. Въпреки това запитващата юрисдикция признава и че има нови въпроси, които не могат да бъдат разрешени по този начин. По отношение на тези допълнителни въпроси запитващата юрисдикция посочва, че като съд от последна инстанция съгласно националното право е длъжна да отправи запитване до Съда, тъй като пред него е повдигнат въпрос за тълкуване на правото на Съюза⁶.

20. На този етап се проявява в пълна степен по-широката проблематика на първия въпрос: обхваща ли задължението за отправяне на преюдициално запитване, което е задължение на съдилищата от последна инстанция, и всички дела, по които продължават да съществуват съмнения относно правилното прилагане на правото на Съюза в конкретния случай, независимо дали вече е било отправено предишно преюдициално запитване или не? Какъв е подходящият обхват на задължението за отправяне на преюдициално запитване и изключенията от него, особено в случаи като този по главното производство?

21. Ще започна предложения от мен отговор на този въпрос с очертаване на настоящия контекст на задължението за отправяне на преюдициално запитване и изключенията от него (Б). След това ще разгледам различните проблеми, породени от тази съдебна практика, като впоследствие те ще бъдат преформулирани като причините, поради които предлагам на Съда да представи задължението за отправяне на запитване в различна светлина (В). Накрая ще дам конкретно предложение в това отношение (Г).

1. Аспектите

22. Елементите, на които се позовава запитващата юрисдикция, се отнасят до три въпроса: i) *ролята на страните* при повдигане на въпрос, ii) *момента*, в който е повдигнат въпросът, с оглед на различните етапи, от които може да се състои националното съдебно производство, и iii) възможността за *второ* искане за преюдициално запитване в рамките на същото производство. Ако тези три елемента се разбираха като три различни въпроса, а не като три аспекта на един и същ въпрос, отговорът на тях лесно би могъл да се изведе от установената съдебна практика на Съда.

1. Външният аспект: винаги националната юрисдикция следва да реши

23. На първо място, изключително в рамките на компетентността на запитващата юрисдикция е да прецени дали ѝ е необходимо решение на Съда, за да постанови своето решение. Разбира се, националният съд, както всеки друг съд, е вероятно да изслуша становищата на страните по отношение на възможността да се отправи преюдициално запитване. Член 267 ДФЕС обаче установява пряко сътрудничество между Съда и националните юрисдикции чрез производство, което изобщо не зависи от инициативата на

⁶ Като се позовава на установената практика на Съда в това отношение, по-специално на решение от 18 юли 2013 г., Consiglio Nazionale dei Geologi и Autorità Garante della Concorrenza e del mercato (C-136/12, EU:C:2013:489, т. 25).

страните⁷. Ето защо не е достатъчно дадена страна да твърди, че със спора в главното производство се повдигат някои въпроси от правото на Съюза, за да се породи задължение за съответната юрисдикция да приеме, че е повдигнат въпрос по смисъла на член 267 ДФЕС, което я задължава да сезира Съда⁸. И обратно, това означава също така че националната юрисдикция може служебно да отправи преюдициално запитване до Съда⁹.

24. На второ място, единствено националната юрисдикция е компетентна да решава на кой етап от производството следва да постави на Съда преюдициален въпрос¹⁰. Националната юрисдикция е в състояние най-добре да прецени на кой етап от производството е необходимо да се отправи преюдициално запитване до Съда¹¹. Съдът изисква единствено към момента на отправяне на преюдициалното запитване производството да бъде висящо¹².

25. Разбира се, от гледна точка на Съда и неговото желание да подпомогне запитващата юрисдикция възможно най-пълноценно, ситуации, при които националната юрисдикция решава да сезира Съда едва след като си е изяснила напълно спора и всички негови последици, могат само да бъдат приветствани. Така в някои случаи може да бъде в интерес на доброто правораздаване преюдициален въпрос да бъде отправен едва след като съдът, отправящ запитването, изслуша и двете страни по спора. Това обаче със сигурност не е самостоятелно изискване, наложено от Съда¹³.

26. В същия смисъл не мисля, че Съдът би се противопоставил на национални правила или разпоредби, които изискват или налагат съсредоточаване на производството, по-специално пред апелативни или върховни съдилища, и задължават страните да излагат нови или допълнителни доводи в определен момент или етап на съдебното производство. Вярно е обаче, че в миналото Съдът по принцип е разглеждал въпроса дали такива срокове или съсредоточаване на производството не биха довели до практическата невъзможност на националните съдилища да повдигат въпроси относно съвместимостта на националните правила с правото на Съюза¹⁴.

27. Логиката на практиката на Съда в тази област е по този начин да се гарантира, че независимо от етапа на производството националните процедурни правила не пречат повдигането на въпроси от правото на Съюза и евентуалното отправяне на преюдициално запитване. Това на практика може да доведе до възможност за отмяна на всички национални правила, въвеждащи ограничения¹⁵.

⁷ Вж. например решения 12 февруари 2008 г., *Kempter* (C-2/06, EU:C:2008:78, т. 41), от 9 ноември 2010 г., *VB Pénzügyi Lízing* (C-137/08, EU:C:2010:659, т. 28), и от 18 юли 2013 г., *Consiglio Nazionale dei Geologi and Autorità Garante della Concorrenza e del mercato* (C-136/12, EU:C:2013:489, т. 28).

⁸ Вж. решение от 6 октомври 1982 г., *CILFIT* и др. (283/81, EU:C:1982:335, т. 9). Вж. също решение от 10 януари 2006 г., *IATA и ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, т. 28).

⁹ Вж. решение от 16 юни 1981 г., *Salonia* (126/80, EU:C:1981:136, т. 7). Вж. също решение от 15 януари 2013 г., *Križan* и др. (C-416/10, EU:C:2013:8, т. 65).

¹⁰ Вж. например решения от 17 юли 2008 г., *Coleman* (C-303/06, EU:C:2008:415, т. 29 и цитираната съдебна практика), и от 22 декември 2008 г., *Les Vergers du Vieux Tauves* (C-48/07, EU:C:2008:758, т. 20 и цитираната съдебна практика).

¹¹ Вж. например решение от 11 юни 1987 г., *X* (14/86, EU:C:1987:275, т. 11).

¹² Вж. например решение от 13 април 2000 г., *Lehtonen и Castors Braine* (C-176/96, EU:C:2000:201, т. 19).

¹³ Вж. решение от 28 юни 1978 г., *Simmmenthal* (70/77, EU:C:1978:139, т. 10 и т. 11). Вж. също например неотдавнашното решение от 1 февруари 2017 г., *Tolley* (C-430/15, EU:C:2017:74, т. 32 и 33).

¹⁴ Вж. например решение от 14 декември 1995 г., *Peterbroeck* (C-312/93, EU:C:1995:437, т. 19 и 20). Вж. също, с особено внимание към потенциалното ограничаване на обхвата на (въззивните) жалби, решение от 4 юни 2002 г., *Lyckeskog* (C-99/00, EU:C:2002:329, т. 17 и 18).

¹⁵ Вж. също най-общо решение от 5 октомври 2010 г., *Елчинов* (C-173/09, EU:C:2010:581, т. 25), или решение от 15 януари 2013 г., *Križan* и др. (C-416/10, EU:C:2013:8, т. 67).

28. В контекста на настоящото дело обаче изглежда, че въпросът дали е възможно да възникне евентуално задължение за отправяне на преюдициално запитване на основание член 267 ДФЕС дори „когато някоя от страните в процеса постави такъв въпрос [пред националния съд] след първия подаден от нея акт, [...] или и след момента, в който делото е било поставено за решаване за първи път“, се поставя с различна идея. В настоящия случай изглежда, че в действителност в националното право не се съдържа ограничение, като очевидно на страните е позволено да започнат (повторно) обсъждане пред запитващата юрисдикция на въпроси, които вече са били предмет на преюдициално запитване. Все пак най-малкото би било много необичайно, ако някой започне да се позовава на посочената по-горе „предоставяща възможност“ съдебна практика, в която винаги категорично се настоява националните съдии да бъдат напълно свободни да повдигат *всеки* въпрос от правото на Съюза на *всеки* етап на производството, за да се търси изведнъж обратният резултат: да се прекрати всякакво по-нататъшно обсъждане, разрешено съгласно националното законодателство, след като произнасянето на Съда бъде получено на национално равнище.

29. Трето, това също трудно би било могло да се съчетае с традиционния подход на Съда по отношение на третия елемент, очертан от запитващата юрисдикция: възможността да се отправи повторно запитване. В това отношение Съдът винаги е подчертавал, че националните юрисдикции запазват свободата да сезират Съда, ако считат това за уместно, без обстоятелството, че разпоредбите, чието тълкуване е поискано, вече са били тълкувани от Съда, да води до отпадане на компетентността на Съда да се произнесе отново¹⁶.

30. Това важи и в *рамките на едно и също* национално производство. Според Съда „[т]акова ново сезиране би било оправдано, когато националният съд среща трудности при разбирането или прилагането на съдебното решение, когато поставя на Съда нов правен въпрос или още когато му представя за преценка нови обстоятелства, които биха могли да накарат Съда да отговори различно на вече поставен въпрос“¹⁷. Следователно винаги е възможно отправянето на ново запитване по същата разпоредба на правото на Съюза, както и по други разпоредби или въпроси в рамките на същото производство.

31. От това следва, че краткият отговор на първия въпрос е, че преюдициално запитване *може* да бъде отправено по всяко време, независимо от предходно решение на Съда по преюдициално запитване, постановено в рамките на същото производство, стига запитващата юрисдикция да счита, че отговорът на Съда ѝ е необходим, за да може да постанови решение. Преценката винаги трябва да бъде направена от националната юрисдикция с оглед на всяко основателно съмнение, което тя все още може да има относно правилното прилагане на правото на Съюза в разглежданото от нея дело.

¹⁶ Вж. например решения от 17 юли 2014 г., *Torresi* (C-58/13 и C-59/13, EU:C:2014:2088, т. 32 и цитираната съдебна практика), от 20 декември 2017 г., *Schweppes* (C-291/16, EU:C:2017:990, т. 26), и от 6 ноември 2018 г., *Bauer и Willmeroth* (C-569/16 и C-570/16, EU:C:2018:871, т. 21).

¹⁷ Вж. определение от 5 март 1986 г., *Wünsche* (69/85, EU:C:1986:104, т. 15), решение от 11 юни 1987 г., *X* (14/86, EU:C:1987:275, т. 12), решение от 6 март 2003 г., *Kaba* (C-466/00, EU:C:2003:127, т. 39), и определение от 30 юни 2016 г., *Sokoll-Seebacher and Naderhirm* (C-634/15, EU:C:2016:510, т. 19).

2. По-дълбокият аспект: трябва ли всъщност всички въпроси да бъдат отправяни?

32. Накратко, всичко остава в рамките на изключителната компетентност на запитващата юрисдикция и на преценката ѝ относно нейната (субективна) необходимост да потърси допълнителни пояснения от Съда. Това ли е наистина отговорът обаче? Или това твърдение е по-скоро описание на проблема? Всъщност трябва ли все пак да има задължение за отправяне на преюдициално запитване в случаи като настоящия?

33. Разгледан в този контекст, първият въпрос на запитващата юрисдикция разкрива друг, много по-дълбок аспект. Това се подчертава допълнително от факта, че *и трите елемента*, обсъдени в предишния раздел като самостоятелни въпроси, присъстват едновременно в главното производство. По този начин възниква въпросът дали запитващата юрисдикция, въпреки всички тези обстоятелства, все още е задължена да отправи преюдициално запитване.

34. Поради изложеното не считам, че на такъв въпрос може да се даде надлежен отговор по начина, посочен в предишния раздел. Също така не вярвам, че на него може да се отговори, изхождайки от предположението, че настоящото дело се отнася само до обвързващата сила и зачитането на предишно решение на Съда. Със сигурност е вярно, че още от решение *Da Costa*¹⁸, и както по-късно е обобщено в решение *CILFIT*¹⁹, авторитетният характер на вече дадено от Съда тълкуване по член 267 ДФЕС може да лиши това задължение от неговата цел и така да го изпразни от съдържание²⁰. Такъв а fortiori е случаят, когато поставеният въпрос е по същество същият като въпрос, който вече е бил предмет на преюдициално запитване в същото национално производство²¹.

35. Запитващата юрисдикция обаче ясно посочва, че отчасти е изправена пред нови, допълнителни елементи по делото, които не са били разглеждани от Съда преди. Следователно въпросът не е в това, че би било пренебрегнато предходно решение на Съда.

36. В такъв контекст не е възможно да се твърди, че правото на Съюза изключва италианската практика на страните да се предоставя възможността да представят своите становища по отговор, получен от висша юрисдикция по искане, отправено като част от това производство. В съдебното заседание италианското правителство заявява, че това е практиката, възприета не само по отношение на отговор, получен от Съда, но и по отношение на отговорите, получени от националния конституционен съд по въпрос за конституционосъобразност, отправен от национален съд. При такива обстоятелства на страните в главното производство се дава възможност да изразят мнение относно изводите, които трябва да бъдат направени по техния случай с оглед на насоките, дадени от по-висша юрисдикция.

¹⁸ Решение от 27 март 1963 г., *Da Costa* и др. (28/62—30/62, EU:C:1963:6).

¹⁹ Решение от 6 октомври 1982 г., *CILFIT* и др. (283/81, EU:C:1982:335, т. 13 и 14).

²⁰ При подразбиране, заявено изрично едва по-късно, че националният съд е обвързан от даденото от Съда тълкуване — вж. по-скорошен пример решение от 5 октомври 2010 г., *Елчинов* (C-173/09, EU:C:2010:581, т. 29 и 30), или решение от 5 юли 2016 г., *Огнянов* (C-614/14, EU:C:2016:514, т. 33).

²¹ Вж. например решение от 4 ноември 1997 г., *Parfums Christian Dior* (C-337/95, EU:C:1997:517, т. 29).

37. В обобщение, освен ако Съдът не пожелае да преповтори очевидното, без да се ангажира с по-дълбокия аспект на това дело или да преразгледа радикално някои от току-що очертаните елементи, считам за оправдано обсъждане относно същността и обхвата на задължението за отправяне на преюдициално запитване в контекста на настоящото дело. Заинтересованите страни са представили различни виждания по въпроса.

38. Жалбоподателите и ответникът в главното производство са съсредоточили становищата си основно върху въпроси 2 и 3. По отношение на първия въпрос жалбоподателите твърдят, че когато има установена съдебна практика, преюдициалните запитвания са излишни, освен ако съответните съдебни прецеденти са твърде стари или когато пред запитващата юрисдикция са изложени нови доводи, какъвто е случаят в главното производство. Мнението на ответника е, че запитващата юрисдикция не е трябвало да отправя нови въпроси, тъй като тълкуването на разглежданите норми на правото на Съюза е ясно и че в практиката на Съда вече е даден отговор.

39. Германското, френското и италианското правителство, както и Комисията разглеждат по-подробно първия въпрос, като представят различни гледни точки. Германското правителство и Комисията считат, че във всеки случай нищо не налага преразглеждането на съдебната практика CILFIT. Германското правителство подчертава, че формулираните в решение CILFIT критерии са издържали изпитанието на времето и трябва да бъдат запазени.

40. Италианското правителство набляга на необходимостта от по-добър баланс между задължението за сезиране и доброто правораздаване. Според това правителство съдилищата от последна инстанция биха нарушили член 267, трета алинея ДФЕС само ако не вземат предвид повдигнати от страните въпроси относно правото на Съюза или немотивирано ги обявят за неоснователни. Правителството смята, че мотивирането е от решаващо значение. То би могло дори да смекчи отговорността на държавите членки за отказа на съдилищата им от последна инстанция да отправят запитване.

41. Френското правителство предлага критериите от решение CILFIT да бъдат (наново) тълкувани в светлината на общата цел на член 267 ДФЕС и в светлината на настоящото състояние на правото на Съюза, като се вземат предвид настъпилите структурни промени. Задължението за сезиране следва да се съсредоточи върху важни въпроси на тълкуването и върху въпроси, които могат да доведат до различни тълкувания в рамките на Съюза, а не непременно върху отделни случаи в държавите членки. Въпросите относно прилагането на правото на Съюза не трябва да предизвикват задължение за сезиране. Такова задължение трябва да се запази само за общи въпроси или въпроси, които, макар и по-казуистични, изискват от Съда да установи обща рамка за анализ или критерии за мотивиране. Въпреки че съдилищата от последна инстанция все така могат да решат да отправят преюдициално запитване с други видове въпроси, изискванията за добро администриране на правосъдието и за произнасяне на решения в разумен период от време трябва да бъдат взети предвид от националните юрисдикции, по-специално когато Съдът се е произнесъл по едно преюдициално запитване в рамките на същото производство.

Б. Решение CILFIT (и последващите го подобни решения)

42. По силата на член 267, трета алинея ДФЕС национална юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, е длъжна да сезира Съда на Европейския съюз с въпроси относно тълкуването или валидността на правото на Съюза.

43. Следователно в текста на Договора се съдържа ясно задължение за юрисдикцията от последна инстанция²² да сезира Съда с посочените в първата алинея на тази разпоредба въпроси. Въпреки това, какъвто е случаят с редица разпоредби от първичното право, останалото е просто изведено в съдебната практика.

44. На първо място, по отношение на обхвата на задължението за сезиране текстът на Договора не прави разлика между въпросите относно тълкуването и въпросите относно валидността. Въпреки това по отношение на въпросите относно *валидността* Съдът е постановил, че *всички* национални юрисдикции, тоест не само тези от последна инстанция, са безусловно задължени да сезират Съда с такива въпроси. Не е в компетентността на националните юрисдикции сами да определят като невалидни актове на институциите на Съюза²³. Изискването за еднаквост се налага с особена строгост, когато става дума за валидността на акт от правото на Съюза. Евентуални разногласия между юрисдикциите на държавите членки по въпроса за валидността на актовете от правото на Съюза биха могли да застрашат фундаменталното единство на правния ред на Съюза и да накърнят основополагащото изискване за правна сигурност²⁴.

45. Подобни съображения поставят въпросите относно валидността на актовете от правото на Съюза на различна и отделна плоскост. Тъй като основанието за съществуването на категоричното задължение на всички национални юрисдикции да отправят до Съда всеки въпрос, свързан с валидност, е различно от основанията за съществуването на задължение за сезиране с въпроси относно тълкуване, от решаващо значение е, че същото важи и за изключенията от тях. Изключенията по решение CILFIT *не са приложими* към задължението за отправяне на въпрос относно *валидността*²⁵.

46. На този етап вече трябва да се подчертае, че обсъждането оттук насетне в настоящото заключение се отнася изключително до преюдициалните запитвания относно тълкуването на правото на Съюза.

47. Второ, справедливо е да се признае, че в текста си член 267, трета алинея ДФЕС предвижда категорично задължение за отправяне на преюдициално запитване, което е вменено на националните юрисдикции от последна инстанция *без никакви изключения*: „когато такъв въпрос е *повдигнат* [...] тази юрисдикция *е длъжна* да сезира Съда на

²² В заключението ще използвам този добре известен термин като съкращение за „национална юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право“. В допълнение относно идентифицирането на тези юрисдикции във *всяко* конкретно производство вж. например решения от 4 юни 2002 г., Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, т. 16), от 16 декември 2008 г., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, т. 76—78), от 15 януари 2013 г., Križan и др. (C-416/10, EU:C:2013:8, т. 72), и от 21 декември 2016 г., Biuro podróży 'Partner' (C-119/15, EU:C:2016:987, т. 52 и 53).

²³ Вж. решения от 22 октомври 1987 г., Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, т. 20), от 6 декември 2005 г., Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, т. 17), и от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 47).

²⁴ Вж. например решения от 22 октомври 1987 г., Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, т. 15), от 6 декември 2005 г., Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, т. 21), и от 28 март 2017 г., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, т. 78—80).

²⁵ Вж. решение от 6 декември 2005 г., Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, т. 20 и 25).

Европейския съюз“. В това отношение именно практиката на Съда ефективно е включила в формулираните в решение CILFIT изключенията по отношение на въпросите относно *тълкуването*.

48. Със сигурност не повдигам този въпрос, за да намекна, че подобни изключения са неправилни или невъзможни. Напротив, всъщност те са необходими. Въпреки това искам да подчертая това преди обсъждането по-долу, за да наблегна на факта, че когато става въпрос за естеството и обхвата на задължението за отправяне на преюдициално запитване или изключенията от това задължение, доводът, че „това не може да бъде променено, защото така е записано в Договора“, е донякъде странен. От гледна точка на това какъв точно е обхватът на задължението за отправяне на преюдициално запитване, член 267 ДФЕС е изключително отворен текст. По отношение на изключенията от това задължение Договорът не казва нищо. За да бъдем по-точни, ако някой иска да твърдоглаво да се придържа към буквата, би могъл дори да твърди, че текстът на член 267 ДФЕС допуска изключения от задължението за отправяне на преюдициално запитване.

1. Основанията за задължението за отправяне на преюдициално запитване

49. Най-общо, „въведената с член 267 ДФЕС система установява пряко сътрудничество между Съда и националните юрисдикции, в рамките на което последните участват активно в *правилното прилагане и еднаквото тълкуване* на правото на Съюза, както и в защитата на правата, предоставени от този правен ред на частноправните субекти“²⁶.

50. Договорът обаче изисква повече от националните юрисдикции от последна инстанция, попадащи в обхвата на член 267, трета алинея ДФЕС, отколкото от всяка друга юрисдикция по член 267, втора алинея ДФЕС. Следователно трябва да има някои допълнителни, структурни основания, поради които освен *възможността* да отправи запитване, с която разполага всяка национална юрисдикция, тези от последна инстанция да са *дължни* да отправят преюдициално запитване.

51. Структурното основание за задължението, вменено на националните юрисдикции от последна инстанция, е формулирано още в решение Hoffmann-Laroche: „да се предотврати установяването в която и да е държава членка на национална съдебна практика, която не е в съответствие с разпоредбите от [правото на Съюза]“²⁷. С други думи, член 267, трета алинея ДФЕС има за цел по-специално „да се предотвратят отклонения в съдебната практика в рамките на [Съюза] по въпроси на правото на [Съюза]“²⁸. Ограничаването на това задължение до юрисдикциите от последна инстанция е оправдано от обстоятелството, че „юрисдикция, която се произнася като последна инстанция, по дефиниция представлява последната инстанция, пред която частноправните субекти могат да отстояват правата, които правото на Съюза им признава. Юрисдикциите, които се произнасят като последна инстанция, имат задачата да осигурят на национално равнище еднаквото тълкуване на правните норми“²⁹.

²⁶ Становище 1/09 (Споразумение за създаване на унифицирана система за патентно съдопроизводство) от 8 март 2011 г. (EU:C:2011:123, т. 84). Курсивът е мой.

²⁷ Решение от 24 май 1977 г., Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, т. 5), впоследствие повторено в редица други решения като решения от 2 април 2009 г., Pedro IV Servicios (C-260/07, EU:C:2009:215, т. 32 и цитираната съдебна практика), от 15 март 2017 г., Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, т. 33 и цитираната съдебна практика), и от 4 октомври 2018 г., Комисия/Франция (Удръжка върху доходите от капитали) (C-416/17, EU:C:2018:811, т. 109).

²⁸ Решение от 24 май 1977 г., Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, т. 7).

²⁹ Вж. например решение от 15 март 2017 г., Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, т. 34).

52. По този начин, освен желанието да се съдейства на националната юрисдикция при правилното тълкуване или прилагане на правото на Съюза в конкретния случай, което, изглежда, е основната логика на член 267 ДФЕС, логиката на задължението за отправяне на преюдициално запитване е формулирана систематично и структурирано: да се предотвратят отклонения в съдебната практика на Съюза. До голяма степен логично тази цел всъщност се преследва най-добре на нивото на тези национални юрисдикции, на които обикновено е поверена задачата да осигурят уеднаквяване на национално равнище.

53. Въпреки това е справедливо да се признае, че през годините в становищата (и в практиката по прилагане) на Съда причината за задължението за отправяне на преюдициално запитване невинаги е била изразявана толкова последователно в терминологично отношение. Понякога се използват понятията еднакво тълкуване и прилагане на правото на Съюза³⁰, понякога терминът е точно или правилно прилагане и еднакво тълкуване³¹, понякога дори само еднакво прилагане³².

54. Това наистина може да са просто неволни промени в използваната формулировка. В други случаи обаче те са показателни за по-дълбоко несъответствие. Те намекват за продължаващо напрежение по въпроса колко различно трябва да се тълкува *задължението* по член 267, трета алинея ДФЕС от *възможността* по втората алинея.

55. *Възможността* по втората алинея, както и целта въобще на производството по преюдициални запитвания, несъмнено е да подпомага националните юрисдикции при решаването на *отделни* дела, включващи елементи от правото на Съюза. Тази съсредоточена върху конкретния случай „микроцел“ със сигурност служи в дългосрочен план на по-системната „макроцел“ на преюдициалното производство. Тя постепенно изгражда система от прецеденти (или, на езика на Съда, установена съдебна практика), която спомага за еднаквото прилагане на правото на Съюза в целия Европейски съюз.

56. Може ли обаче *задължението* за отправяне на преюдициално запитване да се възприеме просто като продължение на *възможността* да се отправи запитване, в опит да се идентифицират случаите, при които нещо, което произлиза от възможността за отправяне на преюдициално запитване, изведнъж се превръща в структурно задължение с конкретен национален съд, който може да има „субективно съмнение“, но внезапно е изправен пред „обективна нужда“ от помощта на Съда?

2. Изключенията от задължението

57. Решение CILFIT се отнася до спор между вносителите на вълна и италианското министерство на здравеопазването относно плащането на такса за санитарна инспекция на вълната, внасяна от страни извън (тогавашната) Общност. Вносителите се позовават на разпоредба от регламент, забраняващ на държавите членки да налагат каквито и да е такси с равностоен на мито ефект по отношение на определени внасяни животински продукти. Министерството на здравеопазването възразява, че вълната не е включена в Договора и следователно не е предмет на този регламент.

³⁰ Например решение от 24 май 1977 г., Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, т. 5), или Съд на Европейския съюз, Препоръки към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания (ОВ С 380, 2019 г., стр. 1, т. 1).

³¹ Например решение от 6 октомври 1982 г., CILFIT и др. (283/81, EU:C:1982:335, т. 7), и становище 1/09 (Споразумение за създаване на унифицирана система за патентно съдопроизводство) от 8 март 2011 г. (EU:C:2011:123, т. 84).

³² Например решения от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 47), и от 28 март 2017 г., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, т. 80).

58. При тези обстоятелства Corte Suprema di Cassazione (Върховен касационен съд, Италия) отправя преюдициален въпрос за тълкуването на член 177, трета алинея от Договора за ЕИО (сега член 267 ДФЕС), като по същество запитването е дали задължението за отправяне на преюдициално запитване възниква автоматично или зависи от предварително наличие на основателно тълкувателно съмнение. Според Министерството на здравеопазването отговорът на въпроса относно тълкуването на регламента е толкова очевиден, че изключва възможността за наличие на всякакво тълкувателно съмнение и по този начин отстранява необходимостта от преюдициално запитване до Съда. Засегнатите вносителни поддържат, че след като въпросът за тълкуването на регламент е бил повдигнат пред върховен съд, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, този съд не може да се отклони от задължението си да сезира Съда.

59. В решението си Съдът най-напред припомня целта на задължението за отправяне на преюдициално запитване, което е „[установено] с цел да се гарантира надлежното прилагане и еднаквото тълкуване на общностното право във всички държави членки [...] С трета алинея от член 177 по-специално се цели да се предотвратят отклонения в съдебната практика в рамките на Общността по въпроси на общностното право. Ето защо [...] обхватът на задължението трябва да бъде определен от гледна точка на тези цели [...]“³³.

60. След това, *от гледна точка на тези цели*, Съдът постановява, че задължението за отправяне на преюдициално запитване не е абсолютно. Съдът формулира три изключения от задължението на юрисдикциите от последна инстанция да отправят преюдициално запитване.

61. Първо, юрисдикциите от последна инстанция не са длъжни да отправят въпрос относно тълкуването, „ако въпросът е *ирелевантен*, т.е. ако отговорът му, независимо от това какъв е той, не би могъл по никакъв начин да повлияе решаването на спора“³⁴.

62. Съгласен съм, че е напълно възможно да се спори дали това всъщност е изключение от задължението или по-скоро е потвърждение за отсъствие на задължение. Ако няма (релевантен) въпрос относно правото на Съюза, какво тогава трябва или дори може да се попита? Когато зададеният въпрос по никакъв начин не е релевантен за разрешаването на спора в главното производство, то не само няма задължение той да бъде отправен, но такъв въпрос би бил просто недопустим³⁵.

63. Въпреки това считам за правилно първото „изключение“ да се чете в неговия времеви контекст. Това е първият път, в който Съдът заявява, че въпреки формулировката на член 267, трета алинея ДФЕС, въведеното с втора алинея условие ще се прилага и към трета алинея. Все пак и може би по-важно е, че чрез изграждането на мост между тези две алинеи от член 267 ДФЕС, първото изключение става структурно обвързано с индивидуалния случай и микроцелта на преюдициалното запитване: когато възникне въпрос, свързан с правото на Съюза, да подпомага националните юрисдикции (от първа и последна инстанция) при разрешаването на конкретен висящ пред тях спор.

³³ Решение от 6 октомври 1982 г., CILFIT и др. (283/81, EU:C:1982:335, т. 7).

³⁴ Пак там, точка 10. Курсивът е мой.

³⁵ Като скорошен пример вж. решение от 26 март 2020 г., Miasto Łowicz and Prokurator Generalny (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234).

64. Второ, не съществува задължение за отправяне на преюдициално запитване, когато „повдигнатият въпрос е по същество идентичен с въпрос, който е бил вече предмет на преюдициално решение по подобно дело“³⁶, както и при „установена практика на Съда, в която вече е разрешен разглежданият правен въпрос, независимо от естеството на производствата, довели до тази практика, дори ако спорните въпроси не са строго идентични“³⁷.

65. Това второ изключение, описвано разговорно като „acte éclairé“ (термин, който се използва и в други езици), обхваща ситуации, в които Съдът вече е създал прецедент. То възниква като разширяване на обхвата на решение *Da Costa*, където Съдът приема, че „авторитетният характер на вече дадено от Съда тълкуване [...] може да направи безпредметно и следователно да лиши от съдържание задължението [за отправяне на запитвания]“³⁸.

66. Трето, Съдът на последно място отбелязва, че не съществува задължение за отправяне на преюдициално запитване, когато „надлежното прилагане на правото [на Съюза] може да бъде толкова очевидно, че да не оставя никакво място за съмнение относно начина, по който повдигнатият въпрос следва да бъде разрешен“³⁹. По същество така (вероятно) е възникнало най-добре познатото изключение — изключението „липса на основателно съмнение“ или, както се обозначава на други езици, изключението „acte clair“.

67. Съдът продължава с изброяване на няколко изисквания, в наличието на които националната юрисдикция трябва да се убеди, за да стигне до заключението, че няма никакво основателно съмнение относно това как да се тълкува въпросната разпоредба на правото на Съюза. Може да се спори дали изискването, че националната юрисдикция трябва да бъде „убедена, че въпросът е също толкова очевиден за юрисдикциите на другите държави членки и за Съда“⁴⁰, е едно от тези специфични изисквания или всъщност е нещо като общ критерий, който предоставя допълнителни насоки за това кога не би било налице основателно съмнение.

68. Като приема обаче, че това е „общ“ критерий, Съдът продължава с изброяването на допълнителни характерни черти на общностното право, които националната юрисдикция трябва да съобрази, преди да стигне до подобно заключение. Те включват: i) „тълкуване на дадена разпоредба на общностното право налага сравнение на редакциите на различни езици“⁴¹, ii) „правните понятия нямат непременно едно и също съдържание в общностното право и в различните национални правни системи“⁴², iii) „всяка разпоредба на общностното право трябва да бъде поставена в нейния контекст и да се тълкува в светлината на разпоредбите на това право, на неговите цели и на етапа от развитието му към датата, на която разглежданата разпоредба следва да бъде приложена“⁴³.

³⁶ Решение от 6 октомври 1982 г., *CILFIT* и др. (283/81, EU:C:1982:335, т. 13).

³⁷ Пак там, точка 14.

³⁸ Решение от 27 март 1963 г., *Da Costa* и др. (28/62—30/62, EU:C:1963:6, стр. 38).

³⁹ Решение от 6 октомври 1982 г., *CILFIT* и др. (283/81, EU:C:1982:335, т. 16).

⁴⁰ Пак там, точка 16.

⁴¹ Пак там, точка 18.

⁴² Пак там, точка 19.

⁴³ Пак там, точка 20.

3. Последващата практика по прилагане (на Съда)

69. През годините не липсват научни⁴⁴ или дори съдебни⁴⁵ публикации, в които се обсъжда дали формулираните в решение CILFIT изключения, и по-специално тези, посочени във връзка с *acte clair*, наистина трябва да се разглеждат като изисквания, като по този начин за националните юрисдикции от последна инстанция се въвежда контролен списък, или на изключенията трябва да се гледа по-скоро като на „обща система с насоки“ или „инструментариум“⁴⁶, които не следва да се приемат дословно.

70. Тук от значение е последващата практика на Съда по този въпрос. От съдебната му практика могат да бъдат изведени два момента, които са особено достойни за внимание. Първо, въпреки че многократно е бил приканван от редица генерални адвокати, Съдът никога изрично не е преразглеждал или нюансирал решение CILFIT. Второ, що се отнася до дела, включващи ефективното прилагане на формулираните в решение CILFIT критерии, може да се каже, че особено през последното десетилетие практиката на Съда по прилагане в известна степен е била разнообразна.

71. Първо, в решение *Intermodal Transports*⁴⁷ запитващата юрисдикция иска да разбере дали трябва да отправи преюдициално запитване относно тълкуването на Комбинираната номенклатура (наричана по-нататък „КН“) при обстоятелства, когато страна по спор относно класирането на определен продукт в КН се позовава на решение на митнически орган в обвързваща тарифна информация (наричана по-нататък „ОТИ“), издадено на трета страна по отношение на подобен продукт, ако запитващата юрисдикция смята, че тази ОТИ е в противоречие с КН. Казано по-просто, приема ли се, че дадена юрисдикция таи основателно съмнение при обстоятелства, при които има различни правни възгледи от тези на административен орган на друга държава членка?

72. Съдът намира, че третото изключение по решение CILFIT (*acte clair*) може да бъде приложено въпреки съществуването на различно тълкуване на правото на Съюза от административен орган в друга държава членка. Според Съда, когато митническите органи на друга държава членка са издали решение с тълкуване на позициите от КН, различно от тълкуването, което запитващата юрисдикция смята да възприеме за сходен на разглеждания в посочения спор продукт, това „несъмнено трябва да подтикне юрисдикцията да бъде особено внимателна при преценката дали евентуално липсва разумно съмнение относно правилното прилагане на КН“⁴⁸. Съществуването на такава

⁴⁴ Сред многото вж. най-вече *Rasmussen*, H. The European Court's Acte Clair Strategy in C.I.L.F.I.T. Or: Acte Clair, of Course! But What does it Mean? 9 *EL Rev.* (1984), p. 242; *Bebr*, G. The Preliminary Proceedings or Article 177 EEC — Problems and Suggestions for Improvement, in *Schermers*, HG, et al. (eds.). *Article 177 EEC: Experience and Problems*. North-Holland, Amsterdam, 1987, p. 355; *Vaughan*, D. The Advocate's View. — In: *Andenas*, M. *Article 177 References to the European Court — Policy and Practice*. Butterworths, London, 1994, p. 61; *Broberg*, M. *Acte clair revisited: Adapting the acte clair criteria to the demands of time*. (2008) 45 *CMLR*, p. 1383; *Broberg*, M., et *Fenger*, N. *Preliminary References to the European Court of Justice*. 2. ed., Oxford University Press, Oxford, 2014, 240—246.

⁴⁵ Вж. например вижданията на националните съдилища в *Schermers*, HG, et al. (eds.). *Article 177 EEC: Experience and Problems*. North-Holland, Amsterdam, 1987, 53—134; Основен доклад на XVIII Конференция на Асоциацията на Държавните съвети и Върховните административни съдилища на Европейския съюз, Хелзинки, 20 и 21 май 2002 г., по въпроса *The Preliminary Reference to the Court of Justice of the European Communities*. 28—29; вж. също *Wattel*, P. J. Köbler, *CILFIT and Welthgrove: We can't go on meeting like this*. 41 *CMLR*, 2004, p. 177.

⁴⁶ Да заема израза, използван наскоро от генерален адвокат *Wahl* по съединени дела *X* и *van Dijk* (C-72/14 и C-197/14, EU:C:2015:319, т. 67).

⁴⁷ Решение от 15 септември 2005 г., *Intermodal Transports* (C-495/03, EU:C:2005:552).

⁴⁸ Пак там, точка 34.

ОТИ обаче само по себе си не би могло да попречи на запитващата юрисдикция да стигне до заключението, че правилното прилагане на тарифна позиция по КН е толкова очевидно, че не оставя възможност за основателно съмнение⁴⁹.

73. Второ, в решение X и van Dijk⁵⁰, където запитващата юрисдикция (Hoge Raad der Nederlanden (Върховен съд на Нидерландия) пита дали, ако по-низшестоящ съд в Нидерландия е отправил преюдициално запитване по същия въпрос, Hoge Raad (Върховен съд) може законосъобразно да разреши спора, без да отправя преюдициално запитване до Съда и без да изчака отговорите на въпросите, поставени от по-низшестоящия съд.

74. Съдът сочи, че наличието на съмнение относно тълкуването от страна на по-низшестоящ съд в една държава членка изключва наличието на *acte clair* за юрисдикцията от последна инстанция на същата държава да е налице *acte clair*. Съдът първо подчертава, че „единствено националните юрисдикции, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, имат задължение да преценяват на своя собствена отговорност и по независим начин дали са изправени пред *acte clair*“⁵¹. След това добавя: „доколкото обстоятелството, че по-низшестоящ съд е отправил преюдициално запитване до Съда по въпрос със същата проблематика като повдигнатия в конкретния спор, с който е сезирана националната юрисдикция, правораздаваща като последна инстанция, *само по себе си* не предполага, че повече не могат да бъдат изпълнени условията, установени в решение [CILFIT], поради което последната юрисдикция може да реши да се въздържи да сезира Съда и да разреши повдигнатия пред нея въпрос на своя собствена отговорност, следва да се приеме, че това обстоятелство не налага по никакъв начин на националния върховен съд да изчака отговора на Съда на преюдициалния въпрос, поставен от отправия преюдициално запитване по-низшестоящ съд“⁵².

75. Трето, в решение Ferreira Da Silva e Brito⁵³ чрез иск за установяване на извъндоговорна отговорност срещу португалската държава ищците оспорват тълкуването на понятието за „прехвърляне на стопанска дейност“ по смисъла на Директива 2001/23/ЕО⁵⁴, дадено от Supremo Tribunal de Justiça (Върховен съд, Португалия). Според ищците Supremo Tribunal de Justiça (Върховен съд) е трябвало да изпълни задължението си да сезира Съда и да отправи преюдициално запитване по този въпрос. Запитващата по-нисша юрисдикция пита Съда дали член 267 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че предвид обстоятелството, че националните съдилища от по-долните инстанции, произнесли се по случая, са постановили противоречиви решения, Supremo Tribunal de Justiça (Върховен съд) е бил длъжен да отправи преюдициално запитване до Съда за установяване на правилното тълкуване на понятието „прехвърляне на стопанска дейност“ по смисъла на член 1, параграф 1 от Директива 2001/23.

76. Съдът приема, че „само по себе си съществуването на противоречиви решения, постановени от други национални юрисдикции, не може да бъде решаващ елемент за възникване на задължението, предвидено в член 267, трета алинея ДФЕС. Юрисдикцията,

⁴⁹ Пак там, точка 35.

⁵⁰ Решение от 9 септември 2015 г. (C-72/14 и C-197/14, EU:C:2015:564).

⁵¹ Пак там, точка 59.

⁵² Пак там, точка 61. Курсивът е мой.

⁵³ Решение от 9 септември 2015 г., Ferreira da Silva e Brito и др. (C-160/14, EU:C:2015:565).

⁵⁴ Директива 2001/23/ЕО на Съвета от 12 март 2001 година относно сближаването на законодателствата на държавите членки във връзка с гарантирането на правата на работниците и служителите при прехвърляне на предприятия, стопански дейности или части от предприятия или стопански дейности (ОВ L 82, 2001 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 20).

която се произнася като последна инстанция, действително може да приеме, независимо от определено тълкуване на разпоредба на правото на Съюза от страна на подчинените юрисдикции, че различното от даденото от въпросните юрисдикции тълкуване, което смята да даде на посочената разпоредба, се налага без никакво разумно съмнение⁵⁵. За разлика от решение X и van Dijk обаче въз основа на обстоятелствата по случая Съдът постановява, че в резултат на противоречиви тенденции в съдебната практика на национално равнище наред с чести затруднения в тълкуването в различните държави членки, национална юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно вътрешното право, трябва да изпълни задължението си да сезира Съда, за да избегне риска от неправилно тълкуване на правото на Съюза⁵⁶.

77. Четвърто, в решение Association France Nature Environnement⁵⁷ Съдът, макар и да не разглежда изрично въпроса за основателното съмнение, изключва прилагането на формулираните в решение CILFIT изключения (както *casu acte clair*, така и *acte éclairé*). В конкретния контекст, когато юрисдикция от последна инстанция предвижда да упражни изключителното правомощие да запази някои последици на национален акт, несъвместим с правото на Съюза, Съдът възприема строг подход към задължението за отправяне на преюдициално запитване.

78. След като препотвърждава критериите за наличие на „*acte clair*“⁵⁸, Съдът отбелязва, че „що се отнася до случай като този по главното производство, щом като, от една страна, по въпроса за възможността на националната юрисдикция да ограничи във времето някои от последиците на решение, с което се обявява за незаконосъобразна разпоредба от националното право, приета в разрез с изискванията на [директива], Съдът не е постановил друго решение след [първото] решение⁵⁹, и от друга страна, подобна възможност *представлява изключение*, [...] националната юрисдикция, чиито решения не подлежат вече на обжалване, трябва да сезира Съда с преюдициално запитване, ако има и *най-малкото съмнение*, що се отнася до правилното тълкуване или прилагане на правото на Съюза“⁶⁰. „По-конкретно, при положение че упражняването на това изключително правомощие може да застраши прилагането на принципа за предимство на правото на Съюза, посочената национална юрисдикция би могла да се освободи от задължението си да сезира Съда с преюдициално запитване само ако е убедена, че упражняването на въпросното изключително правомощие не повдига никакво основателно съмнение. Освен това изводът, че липсва такова съмнение, следва да бъде мотивиран“⁶¹.

79. При съвместното разглеждане на тази съдебна практика следва да се отбележат поне три елемента.

80. Първо, въпреки че всички случаи препращат към решение CILFIT и някои дори се позовават на посочените в него изключения, всъщност по никое от тях не са приложени формулираните в това решение критерии. Може да се поддържа, че това са фактически обстоятелства, които следва да се прилагат от националните юрисдикции. Това обаче не е съвсем вярно, тъй като по тези дела Съдът всъщност е направил оценката дали при такива

⁵⁵ Решение от 9 септември 2015 г., Ferreira da Silva e Brito и др. (C 160/14, EU:C:2015:565, т. 41 и 42). Курсивът е мой.

⁵⁶ Пак там, точка 44 от решението.

⁵⁷ Решение от 28 юли 2016 г. (C-379/15, EU:C:2016:603).

⁵⁸ Пак там, точка 48.

⁵⁹ Решение от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103).

⁶⁰ Решение от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, т. 51). Курсивът е мой.

⁶¹ Пак там, точка 52. Курсивът е мой.

обстоятелства запитващата юрисдикция е можела валидно да се позове на формулираните в решение CILFIT изключения, най-често на *acte clair*. Независимо от това, макар несъмнено да извършва този вид проверка, Съдът, изглежда, не прилага собствените си критерии.

81. На второ място, посочената по-горе съдебна практика демонстрира много добре трудностите, които произтичат от практиката по прилагане в резултат на концептуалната липса на яснота в „субективно-обективния“ характер относно съществуването на „основателно съмнение“. Чисто субективно ли е съмнението, възникващо в съзнанието на националния съдия? Или е субективно, докато не бъде оборено от силни обективни косвени доказателства? Или съдията всъщност трябва субективно да разбере, че има обективни съмнения? Първите две дела, *Intermodal Transports* и *X и van Dijk*, са разгледани по-скоро на плоскостта на субективната оценка и следователно на зачитането (в крайна сметка националният съд е този, който знае най-добре). За разлика от това, другите две дела, *Ferreira Da Silva e Brito* и *Association France Nature Environmentnement*, клонят силно към обективната страна (с оглед на обективните обстоятелства съдът би трябвало да знае по-добре).

82. На трето място, такова колебание по отношение на критериите неминуемо води до съвсем различни резултати. Разбира се, обстоятелствата по всяко дело са различни. От гледна точка на цялостния подход обаче не е ясно как да се съвмести например решение *X и van Dijk* с решение *Ferreira Da Silva e Brito*. Човек би предположил, че ако съществуват обективни противоречиви възгледи относно тълкуването на едни и същи разпоредби, е възможно да има основателни съмнения (и по този начин да не е налице *acte clair*). Вярно е, че ако към тази комбинация се добавят доводи, свързани с официални правомощия или разделението на властите, може да се отграничи решение *Intermodal Transports*: дори ако сред юрисдикциите има различни правни тълкувания на един и същ акт на Съюза, те са дело „само“ на административни органи, а не съдебна преценка.

83. Въпреки това, и в решение *X и van Dijk*, и в решение *Ferreira Da Silva e Brito*, в рамките на съответните юрисдикции е възникнала противоречива съдебна практика относно едни и същи елементи на правото на Съюза. Тъй като и двете дела се отнасят до *различни* производства в рамките на тези държави членки, едва ли би могло да се твърди, че става въпрос за „еднократна грешка“ от по-низшестоящ съд, която се очаква да бъде отстранена от съда от последната инстанция. В рамките на една и съща държава членка в различни производства едни и същи законови разпоредби обективно са тълкувани различно.

84. Отново, обстоятелствата по всяко дело са различни. Поради това могат да се установят потенциално значими фактически разлики между двата случая, които да обосноват различен резултат. Може би най-интригуващото би било да се обясни, че докато решение *X и van Dijk* се отнася до признато разминаване в тълкуването *само в рамките на една* национална правна система, в решение *Ferreira Da Silva e Brito* това разминаване не е само в рамките на една държава членка, а очевидно и *в целия* Съюз. Всъщност, както отбеляза Съдът в последното решение, „тълкуването на понятието „прехвърляне на стопанска дейност“ е предизвикало множество съмнения от страна на голям брой национални юрисдикции, които поради това са се оказали принудени да сезират Съда. Тези съмнения свидетелстват не само за наличието на трудности при тълкуването, но и за съществуването на рискове от разминавания в съдебната практика на равнището на Съюза“⁶².

⁶² Решение от 9 септември 2015 г., *Ferreira da Silva e Brito and Others* (C-160/14, EU:C:2015:565, т. 43).

85. Наистина ли намерението на Съда е било внезапно да започне да възприема решение CILFIT буквално, т.е. че дадена национална юрисдикция „трябва да бъде убедена, че въпросът е също толкова очевиден за юрисдикциите на *другите* държави членки и за Съда“⁶³, като изключи противоречиви решения по въпроси от правото на Съюза в *рамките на една и съща* държава членка? Интересно е, че такъв прочит е възможен. Независимо от това тук има много важна скрита предпоставка, а именно че съответните национални върховни юрисдикции са тези, които трябва да „подредят собствената си къща“ и да уеднаквят националната съдебна практика. Едва тогава, когато има тълкувателни различия в държавите членки, ще възникне задължението за отправяне на преюдициално запитване⁶⁴.

86. Остава обаче фактът, че като цяло не е лесно да се съвмести описаната в този раздел неотдавнашна практика на Съда. Този факт дава основание на редица учени да спекулират дали Съдът е разхлабил, донякъде мълчаливо, критерия *acte clair*, формулиран в решение CILFIT⁶⁵. Изглежда, че някои национални съдилища също го разбират по този начин⁶⁶.

87. В обобщение считам, че многообразието в очертаната съдебна практика вече на *собствено основание* оправдава намесата на (Големия състав на) Съда, за да се изясни точно какъв е обхватът на задължението за отправяне на преюдициално запитване съгласно член 267, трета алинея ДФЕС в момента и възможните изключения от това задължение.

V. Проблемите, свързани със съдебната практика CILFIT

88. В този раздел ще се опитам да посоча проблемите (В), които според мен трябва да са водещи при преразглеждането на решение CILFIT, предложено в следващия раздел (Г). Разделям проблемите в четири категории: тези, които са *концептуални* и от самото начало съществуват и са присъщи на съдебната практика CILFIT (1), тези, свързани с *приложимостта* на критериите, формулирани в решение CILFIT (2), тези относно *систематичното* несъответствие на критериите, формулирани в решение CILFIT, с други видове производства и средства за защита в правото на Съюза (3), и накрая тези, които са възникнали по-късно поради последвалото *развитие* на правото на Съюза и съдебната система на Съюза след решение CILFIT (4).

1. Концептуалните проблеми

89. Има редица недостатъци в оригиналния проект и идея на решение CILFIT. Ето защо от самото начало критериите, формулирани в решение CILFIT, са проблемни от концептуална гледна точка.

⁶³ Решение от 6 октомври 1982 г., CILFIT и др. (283/81, EU:C:1982:335, т. 16). Курсивът е мой.

⁶⁴ Вж. обаче по този въпрос заключение на генерален адвокат Wahl по съединени дела X и van Dijk (C-72/14 и C-197/14, EU:C:2015:319, т. 68).

⁶⁵ Вж. например Корнезов, А. The New Format of the *Acte Clair* Doctrine and its Consequences. 53 CMLR, 2016, p. 1317; Limante, A. Recent Development in the *Acte Clair* Case Law of the EU Court of Justice: Towards a more Flexible Approach. JCMS, vol. 54, 2016, p. 1384; Gervasoni, S. CJUE et cours suprêmes: repenser les termes du dialogue des juges? AJDA, 2019, p. 150.

⁶⁶ Вж. например решение на Ústavní soud (Конституционен съд, Чешка република) от 11 септември 2008 г., Case No II.ÚS 3432/17 (ECLI:CZ:US:2018:2.US.3432.17.1). По това дело Ústavní soud (Конституционен съд), като се позовава многократно на решение Ferreira Da Silva e Brito, в противоречие с предишната си съдебна практика, отказва да наложи санкция на чешкия Nejvyšší soud (Върховен съд) за признат отказ на съда да отправи преюдициално запитване при наличие на противоречиви съдебни решения по един и същ въпрос от правото на Съюза, постановени в *рамките* на Чешката република. За критика вж. например Malenovský J. Protichůdné zájmy v řízení o předběžné otázce a její důsledky. Právní rozhledy, C.H. Beck, 6/2019, p. 191.

90. Първо и преди всичко, налице е това, което бих нарекъл „несъответствие между решение Hoffmann-Laroche и решение CILFIT“. Казано по-просто, логиката на формулираните в решение CILFIT изключения не съответства на естеството на задължението за отправяне на преюдициално запитване, предвидено в решение Hoffmann-Laroche.

91. Още от решение Hoffmann-Laroche през 1977 г. Съдът последователно постановява, че задължението за отправяне на преюдициално запитване съществува, за да се предотврати формирането, в която и да е държава членка на национална съдебна практика, която да се отклонява от съдебната практика в друга държава, както и от тази на Съда⁶⁷. Логиката зад такова задължение за сезиране е очевидно *структурна* и съсредоточена върху еднаквото *тълкуване* в рамките на Съюза. Отправната ѝ точка и характерът ѝ изглеждат *обективни*, фокусирани върху съдебната практика като цяло, а не само върху конкретното дело пред запитващата юрисдикция: не трябва да има разминаване в националната *съдебна практика* („la jurisprudence“, „die Rechtsprechung“, „guirisprudenza“ или „rechtspraak“ съгласно другите официални езици към онзи момент)⁶⁸.

92. Около пет години по-късно обаче, когато изключенията от това задължение са формулирани в решение CILFIT, логиката в основата на тези изключения се съсредоточава основно върху *отделния* случай и *субективните* колебания на съда по *конкретното* дело. Единственото реално изключение, което отчита структурни или системни съображения и изисква от националния съдия да погледне отвъд делото пред себе си, е това, свързано с *acte éclairé*: наличието на прецедент. За разлика от това, първото изключение (потвърждение за релевантността на въпроса) се отнася изключително до конкретния случай. И най-важното, изключението *acte clair* е замислено като странна комбинация от няколко обективни и общи, но предимно субективни елементи, свързани с отделния случай.

93. Именно тук според мен се крие истинският проблем. Обикновено се очаква изключенията от дадено задължение да отразяват цялостната логика и целта на това задължение. По някакъв начин те трябва да представляват другата страна на същата всеизвестна монета. Изключенията обаче на практика са отделени от задължението, до чието изпълнение би трябвало да водят. Въпреки това, макар решение CILFIT да заявява, че желае да следва целите, формулирани в решение Hoffmann-Laroche⁶⁹, то изгражда изключенията на базата на съвсем различна логика.

94. Второ, и по-скоро като странична бележка, произходът на третото изключение (*acte clair*), изглежда, потвърждава съмненията относно системната целесъобразност на този отделен правен трансплант. В решение CILFIT Съдът по същество възприема довода на ответника, а изглежда, и този на запитващата юрисдикция, и го възпроизвежда като свой: тълкуването на разглеждания регламент е „толкова очевидно, че изключва възможността за наличие на всякакво тълкувателно съмнение, [с което се избягва] необходимостта от преюдициално запитване до Съда“⁷⁰. В своето решение Съдът до голяма степен одобрява този подход, въпреки че донякъде го ограничава, като за да характеризира вида на тълкувателното съмнение, добавя „основателно“.

⁶⁷ Вж. точка 51 от настоящото заключение.

⁶⁸ Решение от 24 май 1977 г., Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, т. 5).

⁶⁹ Вж. точки 59 и 60 от настоящото заключение.

⁷⁰ Вж. решение от 6 октомври 1982 г., CILFIT и др. (283/81, EU:C:1982:335, т. 3).

95. Проблемът не е в това, че изключението е породено при обстоятелствата на конкретен спор. По-спорният въпрос е пренасянето на една типична френска доктрина, създадена в съвсем различен контекст с различна цел, в производството *sui generis* на Съюза⁷¹. Това, което става известно като „теория *acte clair*“, се прилага във френското право в различен контекст, а именно при тълкуването на международни договори. Макар че по принцип тълкуването трябва да се извършва единствено от министъра на външните работи (а националните съдилища следва просто да приложат това тълкуване към случая), френските съдилища се позовават на тази теория за укрепване на съдебните правомощия за тълкуване в ущърб на тези на изпълнителната власт⁷². От 1964 г. Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) започва да я прилага в контекста на задължението за отправяне на преюдициално запитване, за да го ограничи в своя полза⁷³. Вероятно воден от желанието да постави под контрол националната употреба на практиката на *acte clair*, Съдът я припознава като своя и пренася в правния ред на Съюза механизъм, който има много различна функция в системата си по произход.

96. Трето, дори ако човек вярва, че подобни транс-функционални правни трансплантации наистина са възможни, без да застрашават здравето на (получателя) пациента, остава фактът, че това, което е било привнесено в (тогавашния общностен) правен ред, просто е имало различна функция. Изключенията, формуирани в решение CILFIT, по-специално това за *acte clair*, остават съобразени с липсата на основателно съмнение относно *изхода на индивидуално* дело. Формулировката остава насочена към правилното тълкуване и приложение на правото на Съюза в конкретния случай.

97. Да се проверява обаче правилното прилагане на закона във всеки отделен случай е много висока цел. Този идеал е много трудно постижим дори в национални системи, които са *йерархични* по своя характер, разчитат на широкообхватен индивидуален контрол върху правилността на отделните решения и в рамките на които по-горните инстанции преразглеждат хиляди или по-скоро десетки хиляди решения годишно. Такава идеална и систематизирана логика обаче е чужда на *по-координираните* системи на съдебно управление, където се разчита в голяма степен на силата на прецедентите и в рамките на които един прецедент може да е определящ⁷⁴. Според мен може да се спори доколко настоящата съдебна система на Съюза е близка до този последен координиран идеал. Сигурно е обаче, че тя е много далеч от първия йерархичен модел.

98. И накрая, като наблягат на правилното разделение на задачите съгласно член 267 ДФЕС, изключенията от задължението за отправяне на преюдициално запитване, формуирани в решение CILFIT, могат да размият границата между тълкуването и прилагането на правото на Съюза. Ако липсата на основателно съмнение относно правилното прилагане на правото на Съюза в конкретния случай трябва да бъде

⁷¹ Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Capotorti по дело CILFIT и др. (283/81, EU:C:1982:267), който при определянето на обхвата на задължението за отправяне на преюдициално запитване съгласно правото на Съюза първо разяснява критично произхода на френската „теория *acte clair*“, а след това отказва да почерпи вдъхновение и от италианското конституционно право (теста за „явна ирелевантност“).

⁷² Относно практиката на френските съдилища, свързана общо с „*acte clair*“ вж. например *Lagrange*, M. Cour de justice européenne et tribunaux nationaux — La théorie de „l'acte clair“: pomme de discorde ou trait d'union? — *Gazette du Palais*, 19.3.1971, No. 76—78, p. 1; в специфичния контекст на правото на Съюза вж. например *Lesquillons*, H. Les juges français et l'article 177. — *Cahiers de droit européen* 4, 1968, p. 253.

⁷³ Conseil d'Etat, Франция, решение от 19 юни 1964 г., *Société des pétroles Shell-Berre*, n°47007, известно като първото решение, по което Conseil d'Etat прилага „теорията *acte clair*“ към правото на Съюза.

⁷⁴ Вж. *Damaška*, M. R. *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*. Yale University Press, 1986, p. 16.

установена, за да се задейства изключението от задължението за отправяне на запитване, където тогава, поне приблизително, е границата между задачите на Съда и тези на националните юрисдикции?

2. Приложимост

99. Не е необходимо да се подновява дебатът за това дали критериите, формуирани в решение CILFIT, по-специално тези, свързани с липсата на основателно съмнение относно правилното тълкуване и прилагане на правото на Съюза в конкретен случай (изключението *acte clair*), представляват контролен списък или са само инструментариум. Факт е, че те не работят и по двата начина. Ако са контролен списък, тогава попълването на този списък е невъзможно. Ако са набор от инструменти, проблемът по своята същност се превръща във въпрос за подбора — кой инструмент трябва да се използва в даден случай. На етапа на потенциалното изпълнение на задължението за отправяне на запитване последният проблем става очевидно сериозен: ако няма ясни критерии, как изобщо би могло да бъде изпълнено това задължение, без изпълнението да е произволно?

100. В миналото редица генерални адвокати са коментирали неприложимостта на критериите. Нещо повече, интригуващо е също така неприлагането на тези критерии от националните юрисдикции и от Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“), включително от юрисдикциите, които всъщност изпълняват задължението за отправяне на преюдициално запитване.

101. Първо, редица мои многоуважавани предшественици са критикували практическите трудности, свързани с изключението *acte clair*, започвайки с прочутите колебания на генералния адвокат Jacobs по отношение на някои дамски дрехи и класирането им като пижами за митнически цели. В решение Wiener генералният адвокат Jacobs отхвърля становището, че „съгласно решение [CILFIT] националните юрисдикции трябва да разглеждат всеки общностен акт на всеки един от официалните езици на Общността [...]. Това в много случаи би довело до непропорционални усилия за част от националните юрисдикции“ и отбелязва, че би било доста странно да се изисква от националните юрисдикции да прибегнат до метод, „който изглежда рядко се прилага от Съда“⁷⁵. Той също така посочва, че „ако решение [CILFIT] се прилага стриктно, тогава всеки въпрос от общностното право [...] ще трябва да бъде отправян от всички юрисдикции от последна инстанция“⁷⁶.

102. В заключението си по дело Intermodal Transports генералният адвокат Stix-Hackl смята, че изискването националните юрисдикции да разглеждат разпореда от тогавашното общностно право на всеки един от официалните езици на Общността „би натоварило с практически непоносима тежест националните юрисдикции“⁷⁷. Според нея критериите, формуирани в решение CILFIT, не могат да бъдат използвани като „вид ръководство с инструкции [...], което трябва да се спазва строго“⁷⁸. В заключението си по дело Gaston Schul генералният адвокат Ruiz-Jarabo подчертава необходимостта от цялостно преразглеждане на съдебната практика CILFIT, като отбеляза, че „предложеният

⁷⁵ Заключение на генералния адвокат Jacobs по дело Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, т. 65). Вж. обаче и заключението на генералния адвокат Tizzano по дело Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, т. 75).

⁷⁶ Заключение на генералния адвокат Jacobs по дело Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, т. 58).

⁷⁷ Заключение на генерален адвокат Stix-Hackl по дело Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:215, т. 99).

⁷⁸ Пак там, точка 100.

тест е бил нежизнеспособен към момента на формулирането му, но изглежда абсурден в действителността на 2005 г.“⁷⁹. В заключението си по дело X и van Dijk генералният адвокат Wahl се опитва да подчертае значението на свободата на преценка, с която националните юрисдикции от последна инстанция трябва да разполагат при оценката дали е възникнало задължението за отправяне на преюдициално запитване, като предполага, че критериите, формулирани в решение CILFIT, трябва да се разглеждат като инструментариум, и заключава, че „ако последната национална съдебна инстанция е достатъчно сигурна в тълкуването си, тя би трябвало да има правото да поеме сама отговорността (и евентуалните упреци) за разрешаването на въпрос от правото на ЕС без помощ от страна на Съда на ЕС“⁸⁰.

103. Не мисля, че е необходимо да се приповтарят доводите, изложени красноречиво от цитираните генерални адвокати или да се доказва защо и как формулираните в решение CILFIT критерии, разгледани буквално един по един, са напълно неприложими. Всъщност, както уместно и остроумно се е изразил генералният адвокат Wahl, „възможността човек да се натъкне на положение, при което „действително“ е налице „acte clair“, в най-добрия случай е горе-долу колкото да срещне еднорог“⁸¹.

104. Казано по-просто, формулираните в решение CILFIT критерии, свързани с идентифицирането на изключението *acte clair*, неминуемо са засегнати от посочения по-горе концептуален проблем⁸². От една страна, има голяма част неустановим и следователно неподлежащ на проверка *субективизъм*: националните съдилища трябва да са „убедени“ не само че въпросът е също толкова очевиден за юрисдикциите на другите държави членки и за Съда, но и „необходим за решаване на даден случай“ и да имат субективно „основателно съмнение“. От друга страна, тези елементи, които са формулирани чрез *обективни* понятия, са просто недостижими, поне за простосмъртните национални съдии, които не притежават качествата, времето и ресурсите на съдията Херкулес на Дуоркин (да сравняват текстовете на (всички) езици, да тълкуват всяка разпоредба от правото на Съюза в светлината на правото на Съюза като цяло и същевременно да притежават перфектни познания за развитието му към датата на тълкуване на разпоредбата).

105. Второ, и донякъде разбираемо с оглед на предходната точка, националните юрисдикции от последна инстанция едва ли прилагат последователно и систематично формулираните в решение CILFIT критерии за „acte clair“ при разглеждането на третото изключение от задължението за отправяне на преюдициално запитване⁸³. Със сигурност има случаи, в които решение CILFIT се цитира от национални юрисдикции от последна инстанция. Това обаче не означава, че критериите, посочени в това решение, и

⁷⁹ Заключение на генералния адвокат Ruiz-Jarabo Colomer по дело Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415, т. 52).

⁸⁰ Заключение на генералния адвокат Wahl по съединени дела X и van Dijk (C-72/14 и C-197/14, EU:C:2015:319, т. 69).

⁸¹ Пак там, точка 62.

⁸² Вж. точка 81 от настоящото заключение.

⁸³ За примери за сравнение вж. например различните национални доклади на XVIII конференция на Асоциацията на Държавните съвети и Върховните административни съдилища на Европейския съюз, Хелзинки, 20 и 21 май 2002 г., по въпроса 'The Preliminary Reference to the Court of Justice of the European Communities' (<http://www.aca-europe.eu/index.php/en/colloques-top-en/240-18th-colloquium-in-helsinki-from-20-to-21-may-2002>); Research Note No 19/004 of May 2019 г. compiled by the Directorate General for Library, Research and Documentation of the Court of Justice concerning the 'Application of the CILFIT case-law by national courts or tribunals against whose decisions there is no judicial remedy under national law' (https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-01/ndr-CILFIT_synthese_en.pdf); или *Fenger, N. et Broberg, M. Finding Light in the Darkness: On The Actual Application of the acte clair Doctrine*. 30 Yearbook of European Law 1, 2011, p. 180.

по-специално специфичните изисквания, свързани с наличието на *acte clair*, всъщност биха били приложени като такива⁸⁴. Има случаи, в които националните юрисдикции заменят формулираните в решение CILFIT критерии със свои собствени критерии и стандарти. Например френските върховни съдилища често смятат, че задължението за отправяне на запитване възниква, когато има „сериозна трудност“ при тълкуването на правото на Съюза, като по този начин задължението за сезиране става много по-свободно от това, което следва от буквата и духа на решение CILFIT⁸⁵. По същия начин, за да обосноват задължението за отправяне на преюдициално запитване, други върховни съдилища също са се съсредоточили върху естеството на повдигнатия въпрос, независимо от наличието на тълкувателни съмнения⁸⁶.

106. Трето, в някои държави членки спазването на задължението за отправяне на преюдициално запитване се проверява от конституционните съдилища по подадена индивидуална конституционна жалба, в която се прави позоваване на правото на разглеждане на делото от компетентен съд или на правото на справедлив съдебен процес⁸⁷. В тези системи обаче възприетият общ критерий всъщност е далеч по-лек от този в решение CILFIT и клони към концепциите за очевидно несъстоятелно или произволно тълкуване на правото на Съюза, често съчетано със задължението за надлежно обосноваване на причината защо не е необходимо отправяне на преюдициално запитване до Съда⁸⁸.

107. Може да се твърди, че националните конституционни съдилища разглеждат задължението за отправяне на преюдициално запитване до Съда по член 267, трета алинея ДФЕС в съответствие с *националните* стандарти и понятия за конституционособразност и защита на основните права. Това със сигурност е вярно, що се отнася до въпроса дали само по себе си релевантното национално право (правото на разглеждане на делото от компетентен съд, справедлив съдебен процес, справедливо съдопроизводство или каквото и да е друго) е сред гарантираните в националната правна система. Различно е

⁸⁴ В крайна сметка се стига до употребата на концепцията „без основателно съмнение“, но с променено съдържание. Вж. например в Кипър, *Anotato Dikastioio* (Върховен съд), *Cypra Limited v. Kipriakis Dimokratias*, appeal 78/2009 of 15 June 2013 (отправянето на преюдициално запитване е задължително само когато разглежданото право на Съюза не е „освободено от съмнения“); в английското право е възприет малко по-свободен тест в сравнение с изискването за „липса на основателно съмнение“, вж. *O'Byrne v. Aventis Pasteur SA* [2008] UKHL 34 (House of Lords), point 23 (няма нужда да се отправя преюдициално запитване, когато тълкуването на разглежданата разпоредба е „очевидно извън границите на основателните доводи“) и *R. (on the application of Buckinghamshire CC) v. Secretary of State for Transport* [2014] UKSC 3 (Supreme Court), point 127 (няма нужда да се отправя преюдициално запитване, когато тълкуването на разглежданата разпоредба „не може да бъде основателно оспорено“).

⁸⁵ Вж. например *Conseil d'État* (Държавен съвет), 1e/6e SSR, решение от 26 февруари 2014 г., n° 354603, ECLI:FR:XX:2014:354603. 20140226; *Court of Cassation* (Върховен касационен съд), 1e civ., решение от 11 юли 2018 г., no 17-18177, ECLI:FR:CCASS:2018:C100737. Докато първият съд най-общо се позовава на критерия „сериозна трудност“, вторият използва и други критерии.

⁸⁶ Когато делото повдига „въпроси относно тълкуване в общ интерес“ (*Cypriot Anotato Diskastiro Kyprou* (Върховен съд), *Proedros Tis Demokratias v. Vouli Ton Antiprosopon*, appeal 5/2016 от 5 април 2017 г.) или когато се разглежда въпрос за тълкуване, който не е свързан с приложението на правото на Съюза (*Maltese Qorti Tal-Appell* (Апелативен съд на Малта), решение от 26 юни 2007 г., *GIE Pari Mutuel Urbain (PMU) vs Bell Med Ltd & Computer Aided Technologies Ltd* (224/2006/1).

⁸⁷ За сравнителен анализ вж. *Solar*, N. *Vorlagepflichtverletzung mitgliedstaatlicher Gerichte und ihre Sanierung*. Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien, 2004; или *Warnke*, M. *Die Vorlagepflicht nach Art. 234 Abs. 3 EGV in der Rechtsprechungspraxis des BVerfG im Vergleich zu den Verfassungsgerichtsbarkeit der EG-Mitgliedstaaten*. Peter Lang, Frankfurt, 2004. По-скорошни вж. например отделните доклади за държави в *Coutron*, L. (dir.). *L'obligation de renvoi préjudiciel: une obligation sanctionnée?* Bruylant, Bruxelles, 2014, или самостоятелните статии в нарочното издание от 2015 г., 16 *German Law Journal* 6, по-специално *Lacchi*, C. *Review by Constitutional Courts of the Obligation of National Courts of Last Instance to Refer a Preliminary Question to the Court of Justice of the EU*. 16 *German Law Journal* 6, 2015, p. 1663.

⁸⁸ За илюстрация вж. например в Германия, *Bundesverfassungsgericht* (Федерален конституционен съд), определение от 9 май 2018 г. — 2 BvR 37/18; в Испания, *Tribunal Constitucional* (Конституционен съд), 19 април 2004 г., STC 58/2004 (ECLI:ES:TC:2004:58); в Чешката република, *Ústavní soud* (Конституционен съд), 8 януари 2009 г., n° II. ÚS 1009/08; в Хърватия, *Ustavni sud Republike Hrvatske* (Конституционен съд на Република Хърватска), решение no U-III-2521/2015 от 13 декември 2016 г.; в Словакия, *Ústavný súd* (Конституционен съд), решение от 18 април 2012 г., n° II. ÚS 140/2010; в Словения, *Ustavno sodišče* (Конституционен съд), решение no Up-1056/11 от 21 ноември 2013 г., ECLI:SI:USRS:2013:Up.1056.11.

положението относно вътрешния критерий, т.е. конкретните условия, при които трябва да се отправи преюдициално запитване. Може да се допусне, че националните конституционни правила не уреждат този последен въпрос. И все пак, що се отнася до ефективното изпълнение на задължението, изглежда, че никой от националните конституционни съдилища всъщност не е възприел съдебната практика CILFIT.

108. Четвърто, когато разглежда отказ на национални юрисдикции от последна инстанция да отправят преюдициално запитване до Съда, ЕСПЧ се позовава на формулираните в решение CILFIT критерии в светлината на правото на справедлив процес съгласно член 6, параграф 1 от Европейската конвенция за защита правата на човека (наричана по-нататък „ЕКПЧ“). Например по дело *Dhahbi c/y Италия* ЕСПЧ констатира нарушение на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ поради липсата на мотиви за отказа на националната юрисдикция да отправи запитване до Съда. ЕСПЧ отбелязва, че италианският върховен касационен съд не е разгледал искането на жалбоподателя за отправяне на преюдициално запитване, нито е обяснил причините, поради които е счел, че повдигнатият въпрос не налага сезиране на Съда, нито се е позовал на негова съдебна практика⁸⁹. По други дела обаче ЕСПЧ е счел, че обобщените мотиви за отхвърляне на искане за отправяне на преюдициално запитване са достатъчни, когато националният съд вече е заключил в друга част от своето решение, че такова запитване е излишно⁹⁰. ЕСПЧ е постановявал също така, че когато национална юрисдикция от последна инстанция откаже или не отправи преюдициално запитване, тази юрисдикция е длъжна да мотивира отказа си в светлината на изключенията, предвидени в практиката на Съда. По-специално тя трябва да посочи причините, поради които е приела, че въпросът не е релевантен, дали въпросната разпоредба на правото на Съюза вече е тълкувана от Съда или дали правилното прилагане на правото на Съюза е толкова очевидно, че не оставя възможност за основателно съмнение⁹¹.

109. Като цяло, макар при прегледа, който извършва, ЕСПЧ да се позовава на решение CILFIT, неговият фокус остава върху това мотивирано ли е национално решение за отказ да се отправи преюдициално запитване. По този начин, без да се доближава до същността — със сигурност не и до нивото, на което да обсъжда подробно наличието на фактора „обосновано съмнение“, който всъщност се изисква от съдебната практика CILFIT — ЕСПЧ проверява дали националните юрисдикции от последна инстанция надлежно са обяснили защо считат, че формулираните в решение CILFIT критерии са изпълнени, без той самият да изследва по същество дали случаят е такъв.

110. В обобщение, липсата на каквито и да е разумни насоки по отношение на логиката или приложението на критериите, формулирани в решение CILFIT, не се отразява само в (изненадващо последователните) критики през годините на предишни генерални адвокати. Същото се вижда и от простия факт, че изглежда, никой от онези, на които е възложено да изпълняват това задължение (и по-специално тези, които действително го изпълняват) не следва насоките, дадени от Съда. Според мен това не е защото те искат по един или друг начин да пренебрегнат неговата практика. По-скоро става дума за естествен механизъм за самосъхранение. *Impossibilium nulla est obligatio*.

⁸⁹ Решение на ЕСПЧ от 8 април 2014 г., *Dhahbi c/y Италия*, No. 17120/09, § 33. За най-нови констатации за нарушения вж. например решение на ЕСПЧ от 16 април 2019 г., *Baltic Master c/y Литва*, No. 55092/16, §§ 36-38; решение на ЕСПЧ от 13 февруари 2020 г., *Sanofi Pasteur c/y Франция*, No. 25137/16, § 81.

⁹⁰ Решение на ЕСПЧ от 24 април 2018 г., *Baydar c/y Нидерландия*, No. 55385/14, § 43.

⁹¹ Решения на ЕСПЧ от 20 септември 2011 г., *Ullens de Schooten and Rezabek c/y Белгия*, CE:ECHR:2011:0929JUD000398907 и 3835307, § 62 и от 10 април 2012 г., *Vergauwen и др. c/y Белгия*, CE:ECHR:2012:0410JUD00483204, §§ 89 и 90.

3. Системната съгласуваност на средствата за защита в правото на Съюза

111. Съществува и друг аргумент защо съдебната практика CILFIT трябва да бъде основно преразгледано: системната, хоризонтална съгласуваност на средствата за защита на Съюза. Казано накратко, формулираните в решение CILFIT критерии са дори странно изолирани от самите средства на правото на Съюза за привеждане в изпълнение на задължението за отправяне на преюдициално запитване по член 267, трета алинея ДФЕС.

112. Разбира се, понастоящем правото на Съюза не предоставя конкретно правно средство за защита на страните, които считат, че правото им даден въпрос да бъде отправен до Съда по реда на член 267, трета алинея ДФЕС е било нарушено⁹². Това е логична последица от последователната позиция на Съда, че отправянето на преюдициално запитване не е автоматично право на страните в главното производство, доколкото член 267 ДФЕС не представлява средство за обезщетение, с което разполагат страните по висящо производство пред национална юрисдикция⁹³. С оглед на стабилната (към момента) национална конституционна съдебна практика⁹⁴, както и на съдебната практика на ЕСПЧ⁹⁵, където се приема, че ако са изпълнени (обективните) критерии за възникване на задължение за отправяне на преюдициално запитване, страните в това производство имат (субективно) право Съдът да бъде сезиран с делото им, което право е неразделна част от правото им на справедлив съдебен процес може обаче да се приеме, че това вероятно не е единственият възможен подход⁹⁶.

113. Тъй като няма „пряко“ средство за защита, контролът относно изпълнението на задължението за отправяне на преюдициално запитване по член 267, трета алинея ДФЕС може да е предмет или на иск за отговорност на държавата, или за установяване на неизпълнението на задължения. Именно тук обаче проблемите се усложняват.

114. От една страна, след решение Köbler съществува възможност за търсене на обезщетение пред националните съдилища за вредите, причинени от нарушаването на индивидуални права като последица на решение на юрисдикция, която се произнася като последна инстанция⁹⁷. За да бъде успешен такъв иск, нарушената правна норма трябва да има за цел предоставянето на права на частноправните субекти; нарушението трябва да е достатъчно съществено и трябва да съществува пряка причинно-следствена връзка между вмененото на държавата задължение и вредата, претърпяна от увредените страни. Отговорността на държавата членка за вреди, причинени в резултат на решение на произнесла се като последна инстанция юрисдикция, се определя от същите условия⁹⁸.

⁹² В доклад от 1975 г. Съдът предлага създаването на подходящо средство за защита при нарушаване на тогавашния член 177 ЕИО или чрез директно подаване на молба до Съда от страните в главното производство, или чрез задължителен иск за неизпълнение на задължение, или, накрая, чрез съдебен иск за вреди срещу съответната държава, предявен от неблагоприятно засегнатата страна (Доклад за Европейския съюз. Бюлетин на Европейските общности (приложение 9/75, стр. 18).

⁹³ Вж. в този смисъл решение от 18 юли 2013 г., Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, т. 28 и цитираната съдебна практика).

⁹⁴ Очертана в точка 106 от настоящото заключение.

⁹⁵ Вж. в точки 108 и 109 от настоящото заключение.

⁹⁶ Вж. по този повод например *Baquero Cruz*, J. *The Preliminary Rulings Procedure: Cornerstone or Broken Atlas?* — In: *Baquero Cruz, J. What's Left of the Law of Integration? Decay and Resistance in European Union Law*. Oxford University Press, 2018, 64—65.

⁹⁷ Решение от 30 септември 2003 г. (C-224/01, EU:C:2003:513, т. 36).

⁹⁸ Вж. например решение от 30 септември 2003 г., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, т. 51 и 52), от 28 юли 2016 г., Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, т. 22 и 23), и от 29 юли 2019 г., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, т. 35 и 36).

115. Има обаче два проблема. Първо, тъй като член 267, трета алинея ДФЕС не е правило, „предназначено да предостави права на частноправни субекти“, неизпълнението на задължението за отправяне на преюдициално запитване *само по себе си* не може да ангажира отговорността на държавата. Второ, независимо от това, като част от оценката за нарушение на друга разпоредба от правото на Съюза формулираните в решение CILFIT критерии не играят никаква роля при оценката дали е налице нарушение на други разпоредби от правото на Съюза⁹⁹, поне от обективна страна. Стандартът в такива ситуации е *явно нарушение* на приложимото право, което може да доведе до *достатъчно сериозно нарушение*¹⁰⁰.

116. От друга страна, член 258 ДФЕС предвижда производството за установяване на неизпълнението на задължения. Това, което от години е възможно само на теория¹⁰¹, е извършено за пръв път в пълен обхват през 2018 г. В диспозитива на решение Комисия/Франция¹⁰² Съдът постановява, че държава членка е нарушила правото на Съюза *конкретно* заради пропуск на юрисдикция от последна инстанция да отправи (*едно*) преюдициално запитване до Съда, за да изпълни задължението си за отправяне на преюдициално запитване, предвидено в член 267, трета алинея ДФЕС, в хипотеза, в която тълкуването на разглежданите материалноправни разпоредби от правото на Съюза не е било толкова очевидно, че да не оставя място за никакво основателно съмнение.

117. За да стигне до този извод Съдът се позовава на решение CILFIT¹⁰³, или поне на общото му изискване да не остава място за никакво основателно съмнение. Съдът първо отбелязва, че Conseil d'État (Държавен съвет) е избрал да се отклони от предишно решение на Съда относно британското законодателство, с мотива че разглежданият британски режим е различен от френския режим, „въпреки че не е могъл да бъде сигурен, че съображенията му ще бъдат толкова очевидни и за Съда“¹⁰⁴. Поради това Съдът постановява, че тъй като липсва преюдициално запитване от страна на Conseil d'État (Държавен съвет) по две от решенията му, „същият е сигнал в посочените решения до разрешение, основаващо се тълкуване на разпоредбите на членове 49 ДФЕС и 63 ДФЕС, което е в противоречие с тълкуването на тези разпоредби в настоящото решение, а това предполага, че наличието на основателно съмнение по отношение на посоченото тълкуване не може да бъде изключено към момента, в който се е произнесъл Conseil d'État (Държавен съвет)“¹⁰⁵.

118. Във връзка с последното решение е важно да бъдат отбелязани три елемента. Първо, несъмнено в това производство за установяване на неизпълнение на задължения самият Съд трябва да прилага съдебната практика CILFIT. В посоченото решение обаче Съдът се

⁹⁹ Макар да изглежда, че са приложими — вж. в този смисъл решение от 30 септември 2003 г., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, т. 118).

¹⁰⁰ В рамките на което нарушението на задължението за отправяне на преюдициално запитване може да е само един от факторите, които следва да бъдат съобразени. Вж. например решения от 30 септември 2003 г., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, т. 55), от 28 юли 2016 г., Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, т. 25), и от 29 юли 2019 г., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, т. 42).

¹⁰¹ Първите индикации за това се съдържат в решения от 9 декември 2003 г., Комисия/Италия (C-129/00, EU:C:2003:656), и от 12 ноември 2009 г., Комисия/Испания (C-154/08, непубликувано, EU:C:2009:695). И по двете дела производството формално засяга несъвместимостта на националното законодателство или административна практика с други материалноправни разпоредби от правото на Съюза. Въпреки това по-специално по второто дело е съвсем ясно, че вината е на Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) за това, че не е отправил преюдициално запитване (вж. по-специално т. 124—126 от това решение).

¹⁰² Решение от 4 октомври 2018 г., Комисия/Франция (Удържка върху доходите от капитали) (C-416/17, EU:C:2018:811).

¹⁰³ Пак там, точка 110.

¹⁰⁴ Пак там, точка 111.

¹⁰⁵ Пак там, точка 112.

задоволява само да посочи, че общият критерий е заложен в решение CILFIT, без да разгледа или приложи нито един от конкретните критерии. Очевидна е липсата на всякакво обсъждане на каквито и да било потенциално противоречиви решения по въпроса, постановени от юрисдикциите от последна инстанция на други държави членки или дори от други френски юрисдикции, както и на досегашната практика на Съда по темата, с изключение на един прецедент.

119. Второ, такова ефективно утвърждаване на „по-строго прилагане на съдебната практика CILFIT“, поне на нейния дух, не може лесно да се впише в най-новата практика на Съда по същия въпрос, както е изразена по-специално в обсъдените по-горе решения X и van Dijk и Ferreira Da Silva e Brito¹⁰⁶. Докато конкретно в решение X и van Dijk облекченият подход, изглежда, е новото правило, той за пореден път внезапно се превръща в строг контрол.

120. Трето, в съзнанието на някои всичко това може да остави донякъде горчив вкус под формата на трудно защитима селективност по отношение на това какво, защо и как всъщност се прилага и изпълнява. Това изобщо не означава, че както е предвидено в установената съдебна практика, Комисията няма пълна свобода на преценка при вземането на решение дали да предяви иск по член 258 ДФЕС¹⁰⁷. Също така не се поставя под въпрос и крайният извод в решение Комисия/Франция: със сигурност, ако сега решение CILFIT трябва да се възприема сериозно, то тогава по делото, по което е постановено решение Комисия/Франция, наистина е имало основателни съмнения относно правилното прилагане на правото на Съюза¹⁰⁸.

121. Въпросът е различен: общата липса на (хоризонтална) съгласуваност при санкциониране на неизпълнението на задължението за отправяне на преюдициално запитване по член 267, трета алинея ДФЕС като въпрос на правото на Съюза. Собствената практика на Съда относно обхвата на това задължение, със сигурност по-новата такава, изглежда, не е в съответствие с наскоро (пре)откритото изпълнение на това задължение по реда на член 258 ДФЕС и няма никаква връзка с отговорността на държавата. Не трябва ли обаче това да са аспектите на едно и също задължение за отправяне на преюдициално запитване съгласно член 267, трета алинея ДФЕС?

4. Развитие на правото на Съюза и съдебната система

122. Не мисля, че е необходимо да се спирам с големи подробности на очевидното: колко много се е променил Съюзът през последните 40 години. С едно скорошно изключение, броят на членовете нараства непрекъснато. Нараства и броят на официалните езици, както и броят на съдилищата, които могат да сезират Съда. Понастоящем обхватът и размахът на самото право на Съюза са просто несравними. След изграждането на вътрешния пазар и последвалите не по-малко от пет последователни изменения на Договорите стана трудно да се намери област, в която няма акт на Съюза или където не е необходима помощ от Съда при тълкуването. Тези фактори водят до внушителен брой нови преюдициални запитвания, а ресурсите на Съда не са неограничени.

¹⁰⁶ Вж. точки 73—86 от настоящото заключение.

¹⁰⁷ Вж. решение от 14 февруари 1989 г., Star Fruit/Комисия (247/87, EU:C:1989:58, т. 11).

¹⁰⁸ Вече преценявайки с оглед факта, че същият правен въпрос не е бил очевиден и за *rapporteur public* на Council of State (Държавен съвет) по същото производство. Вж. заключението на генералия адвокат Wathelet по дело Комисия/Франция (C-416/17, EU:C:2018:626, т. 56, 81 и 99).

123. Въпреки всичко сред този значително променен правен пейзаж стои неподвижният Титан от отдавна отминало време — съдебната практика CILFIT, настоявайки юрисдикциите от последна инстанция да отправят преюдициални запитвания винаги когато съществува някакво основателно съмнение. Не мисля, че е необходимо да разгледам всички системни промени, една по една, за да докажа как те променят първоначалната конфигурация на логиката на съдебната практика CILFIT¹⁰⁹. Вместо това в заключение предпочитам да посоча друг, по-сериозен въпрос.

124. Тъй като средата се е променила и системата е съзряла, естеството на преюдициалното производство също се е променило. Производство, което първоначално е било замислено като производство за партньорство и съдебно сътрудничество между равни, постепенно и по-скоро неизбежно започва да поставя по-голям акцент върху изграждането на прецеденти с цел системна еднаквост. Разбира се, остава езикът на „помощ“ и „партньорство“, но по-дългогодишните и внимателни наблюдатели на системата забелязват постепенно въвеждане на редица вертикални елементи.

125. Всичко това, под формата на осигуряване на еднакво тълкуване и по-нататъшно развитие на правото, поставя по-голям акцент върху макро (или публичната) цел на постановените от Съда решения. Разбира се, винаги съществува и винаги ще съществува индивидуалният случай и микро- (или частното) измерение на съдебния процес. Въпреки това все по-често, а *fortiori* в производство като това по преюдициалните запитвания, където фактите и отделните дела трябва да бъдат решени от запитващата юрисдикция, погледът минава отвъд конкретните материали по делото.

126. И още един системен паралел: въведеният наскоро член 58а от Статута на Съда създаде механизъм за филтриране на жалби до Съда в някои области срещу решения на Общия съд. Такава жалба не се разглежда по същество, освен ако Съдът не е допуснал това обжалване, тъй като повдига „въпрос от съществено значение за единството, съгласуваността или развитието на правото на Съюза“¹¹⁰. Ако такива съображения са валидни по отношение на преки искове, в рамките на които единственият арбитър е Съдът на Европейския съюз, и следователно в съдебните производства пред съдилищата на Съюза служат преди всичко за разрешаване на спорове по индивидуални случаи, не следва ли същата логика а *fortiori* да е приложима и към преюдициалните производства?

127. И накрая, съзряването на съдебна система предполага и съзряване на нейните съставни части. Националните юрисдикции днес са много по-запознати с правото на Съюза като цяло, и в частност с преюдициалните производства. Отделни изключения има и винаги ще има. Въпреки това, на едно потенциално (неохотно) дърво не трябва да се позволява да засенчва (съобразяващата се с правилата) гора. Националните юрисдикции от последна инстанция, особено тези, чиято структурна задача е да осигурят единното и еднакво прилагане на закона в рамките на съответната им компетентност, са привилегирани партньори на Съда при идентифицирането на дела със структурно значение за правния ред на Съюза. Не трябва ли (често по-скоро твърдяното, отколкото съществуващото) взаимно доверие да е релевантно и по вертикала?

¹⁰⁹ В това отношение не мога да не се присъединя към моите многоуважавани предшественици, като отбележа, че дори да предположим, че съдебната практика CILFIT би била жизнеспособна по време на своето зачеване, *quod non*, тя със сигурност не е остаряла добре — заключение на генералния адвокат Ruiz-Jarabo Colomer по дело *Gaston Schul Douane-expediteur* (C-461/03, EU:C:2005:415, т. 52) и също заключението на генералния адвокат Jacobs по дело *Wiener SI* (C-338/95, EU:C:1997:352, т. 59 и 60).

¹¹⁰ Регламент (ЕС, Евратом) 2019/629 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година за изменение на Протокол № 3 относно статута на Съда на Европейския съюз (ОВ L 111, 2019 г., стр. 1).

128. Според мен фактът, че понастоящем националните юрисдикции от последна инстанция са в състояние да боравят с производството по преюдициално запитване, се доказва по доста неортодоксален начин: а именно че те не следват съдебната практика CILFIT. Колкото и еретично да звучи, като се самоограничават и упражняват свобода на преценката, несъвместими с критериите, изложени от Съда в решение CILFIT, националните юрисдикции от последна инстанция всъщност демонстрират много добро разбиране за истинската същност на системата. Човек може само да си представи обратния сценарий, при който (някои от) националните юрисдикции от последна инстанция възприемат подхода на добрия войник Швейк¹¹¹ и наистина прилагат буквата на съдебната практика CILFIT по всички висящи пред тях дела. Към броя дела, с които Съдът е сезиран всяка година, изведнъж щяха да се добавят още няколко нули в края и системата щеше да се срина за кратък период.

5. Междинно обобщение

129. Съдебната практика CILFIT не само е проблематична от гледна точка на приложимостта ѝ, но преди всичко (или преди това) е сгрешена нейната концепция. Естеството на формулираните в решение CILFIT изключения, чието предназначение е било да приведе в изпълнение задължението за отправяне на преюдициално запитване, предвидено в решение Hoffmann-Laroche, не съответства на естеството на това задължение. Задължение, което е въведено с цел да се осигури еднакво тълкуване на съдебната практика в целия Съюз, не може да бъде поставяно в зависимост от липсата на всякакви субективни съмнения относно правилното прилагане на правото на Съюза в конкретния случай.

130. Всички други въпроси, очертани в този раздел, са отчасти следствие от това концептуално несъответствие, като същевременно добавят свои собствени проблеми. Така формулираните в решение CILFIT критерии не се прилагат нито от самия Съд, нито от националните юрисдикции, включително тези национални или международни юрисдикции, които ефективно ги привеждат в изпълнение. Освен това формулираните в решение CILFIT критерии остават несвързани с другите методи на правото на Съюза за изпълнение на задължението за отправяне на преюдициално запитване, което е наложено на юрисдикциите от последна инстанция. В известен смисъл подобни разсъждения не са изненадващи: тъй като съдебната практика CILFIT (в настоящия ѝ вид) не може да бъде приложена разумно, трябва да бъдат въведени други критерии.

Г. Предложението

131. Моето мнение е, че като първа стъпка Съдът трябва да препотвърди целта и обхвата на задължението за отправяне на преюдициално запитване по член 267, трета алинея ДФЕС, така както то вече е посочено в решение Hoffmann-Laroche. Като втора стъпка обаче е задължително съдебната практика CILFIT да бъде преразгледана, за да се приведат възможните изключения в съответствие с това задължение.

¹¹¹ Добрият войник Швейк е интригуващ чешки литературен герой, известен inter alia с многобройните си демонстрации на разрушителна енергия чрез безсмисленото подчинение. Швейк на практика проваля операция на австро-унгарската армия през Първата световна война, като спазва буквално всички заповеди, издадени от началниците му, без никога да поставя под съмнение тяхното съдържание или да ги съобразява с оглед на обстоятелствата. Вж. сред многото издания *Хашек*, Й. Приключенията на добрия войник Швейк през световната война. Захарий Стоянов, София, 2011.

132. В решение Hoffmann-Laroche е посочено, че целта на задължението за отправяне на преюдициално запитване е „да се предотврати установяването в която и да е държава членка на национална съдебна практика, която не е съгласувана с правилата на правото на Съюза“¹¹². Следвайки тази логика, могат да се разграничат три момента. Първо, това, което трябва да се постигне, е еднакво тълкуване, а не правилно прилагане. Второ, фокусът е върху „установяването на съдебна практика“, а не върху правилното разрешаване на всяко отделно дело. Трето, става въпрос за разминаванията в съдебната практика на всяка държава членка, както и разбира се, а fortiori, в рамките на Съюза. Логично и двата вида разминавания трябва да се избягват: от гледна точка на системната съгласуваност на правото на Съюза, ако една държава членка или част от нея, или дори система от юрисдикции в рамките на тази държава членка, функционира съгласно правила, които се различават от тези, прилагани в други части на Съюза, то тогава няма да има еднакво тълкуване в рамките на Съюза.

133. С други думи, фокусът на задължението за отправяне на преюдициално запитване трябва да се промени от отсъствието на *субективно* основателно съмнение относно правилно *прилагане* на правото на Съюза по отношение на разрешаването на *конкретния* случай към установяване на наличието на *обективно* разминаване в *съдебната практика* на национално равнище, което може да застраши еднаквото *тълкуване* на правото на Съюза в рамките на последния. По този начин фокусът се премества и от установяването на верния отговор по делото пред националния съд към идентифициране на правилния вид въпроси.

134. Следвайки тази логика, считам, че национална юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, е длъжна да сезира Съда на Европейския съюз по реда на член 267, трета алинея ДФЕС, при условие че делото повдига i) общ въпрос относно тълкуване на правото на Съюза (за разлика от неговото прилагане), ii) по който обективно има повече от едно разумно възможно тълкуване, iii) отговорът на който не може да бъде изведен от съществуващата практика на Съда (или по отношение на който запитващата юрисдикция иска да се отклони от тази практика).

135. Изразено по този начин, задължението за отправяне на преюдициално запитване вече съдържа в себе си свои изключения. Потенциалното изключение или изключения от задължението за отправяне на преюдициално запитване ще възниква(т) само ако не е изпълнено едно от трите кумулативни условия, за да е налице въпрос, свързан с тълкуване на правото на Съюза, за който се прилага задължението за отправяне на преюдициално запитване. Ако обаче национална юрисдикция от последна инстанция е на мнение, че не е изпълнено едно от трите условия, дори когато в главното производство е изправена пред въпрос, свързан с тълкуване на правото на Съюза, тя е длъжна ясно да определи кое от трите условия не е налице и да обоснове защо смята, че това е така.

136. Преди да разгледам детайлно тези три условия, бих искал да отбележа два важни елемента.

137. Първо, фактът, че по член 267, трета алинея ДФЕС няма *задължение* за отправяне на преюдициално запитване по дадено дело, със сигурност не лишава юрисдикцията от последна инстанция от *възможността* да потърси съдействие от Съда по реда на член 267, втора алинея ДФЕС, ако все пак прецени, че това е необходимо за разрешаване на

¹¹² Вж. точка 51 от настоящото заключение.

индивидуалния случай пред нея. Липсата на задължение да се направи нещо не изключва възможността то да бъде направено. Случай, който не попада в обхвата на задължението по член 267, трета алинея ДФЕС, все още може да попадне в обхвата на втора алинея: във всички случаи „юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право“ е и все така остава „юрисдикция в държава членка“. Първото е логическо подмножество на второто.

138. Второ, отново може да се повтори, че всичко казано дотук и всичко, което следва, се отнася изключително до преюдициални въпроси относно тълкуването. Задължението за отправяне на преюдициално запитване относно валидността на акт на Съюза остава безусловно, без никакви изключения¹¹³.

1. *Общ или обобщим въпрос относно тълкуването на правото на Съюза*

139. Това условие е очевидно от пръв поглед. Всъщност може дори да се предположи, че смисълът на преюдициалното производство винаги е бил именно в това. Въпреки това действителността е малко по-различна. Тъй като Съдът понякога настоява за отсъствие на основателно съмнение относно *правилното прилагане* на правото на Съюза по делото, висящо пред юрисдикцията от последна инстанция, това кара редица юрисдикции да отправят до Съда също фактически и доста специфични въпроси. Три примера могат да илюстрират това явление.

140. Първо, Съдът е тълкувал понятието „извънредни обстоятелства“ по смисъла на член 5, параграф 3 от Регламент № 261/2004¹¹⁴ доста рано, започвайки с решение Wallentin-Hermann, и е приел, че понятието „извънредни обстоятелства“ се отнася до „събитие, което [...] не е присъщо на нормалното упражняване на дейността на съответния въздушен превозвач и се намира извън ефективния му контрол“¹¹⁵. Разбира се, винаги е възможно да има няколко допълнителни случаи, които потвърждават и поясняват точно обхвата на едно такова определение. Въпреки това обаче дали наистина всички нови фактически сценарии — като при всеки един от тях просто се повдига въпросът дали определен набор от факти (*малка предпоставка*) може отново да попадне в обхвата на тълкувателната дефиниция, вече предвидена в правото на Съюза (*голяма предпоставка*) — представляват случаи на тълкуване на правото на Съюза? В редица случаи след това от Съда се иска да категоризира като „извънредни обстоятелства“ сблъсък между самолет и птица¹¹⁶, затварянето на част от европейското въздушно пространство поради изригването на вулкан в Исландия¹¹⁷, смуцаващото реда поведение на пътник, което е обосновоало отклоняване на полета от командира „освен ако опериращият въздушен превозвач е

¹¹³ Както вече бе посочено в точка 64 от настоящото заключение.

¹¹⁴ Регламент (ЕО) № 261/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети, и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 295/91 (ОВ L 46, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 12, стр. 218).

¹¹⁵ Решение от 22 декември 2008 г., Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, т. 23). За последващи потвърждения, вж. например решения от 31 януари 2013 г., McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, т. 29), и от 11 юни 2020 г., Transportes Aéreos Portugueses (C-74/19, EU:C:2020:460, т. 37 и цитираната съдебна практика).

¹¹⁶ Решение от 4 май 2017 г., Pešková and Peška (C-315/15, EU:C:2017:342, т. 26).

¹¹⁷ Решение от 31 януари 2013 г., McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, т. 34).

допринесъл за това поведение или не е взел подходящи мерки с оглед на предупредителните признаци за такова поведение¹¹⁸, или повреда на самолетна гума, причинена от намиращ се на пистата на летище чужд обект, като подвижен отломък¹¹⁹.

141. Второ, по подобен начин по въпроси, свързани с застраховката „Гражданска отговорност“ при използването на моторни превозни средства, Съдът е постановил няколко решения относно понятието „използване на моторни превозни средства“ по смисъла на член 3 от Директива 2009/103/ЕО¹²⁰. Според Съда това понятие включва всяко използване на превозно средство, което отговаря на обичайната функция на това превозно средство¹²¹, т.е. всяко негово използване като средство за транспорт¹²². Впоследствие обаче Съдът е приканен да потвърди дали следните фактически ситуации също представляват „използване на моторни превозни средства“: „маневрата на трактор в стопански двор, за да вкара в хамбар прикачено към него ремарке“¹²³, „случая, в който селскостопански трактор е участвал в произшествие и основната му функция към момента на настъпване на това произшествие не е била да служи като средство за транспорт, а да генерира, като работна машина, двигателната сила, необходима за задвижване на помпата на хербицидна пръскачка“¹²⁴, „положение, при което пътник на паркирано на паркинг превозно средство при отваряне на вратата му удря и причинява щета на паркираното до него превозно средство“¹²⁵ или „случай [...], в който превозно средство, паркирано в частен гараж на сграда и използвано съобразно с функцията му на средство за транспорт, се запалва и предизвиква пожар, причинен от електрическата система на това превозно средство и нанесъл вреди на тази сграда — при положение че посоченото превозно средство не е местено повече от 24 часа преди избухването на пожара“¹²⁶.

142. Трето, един последен пример може да бъде изведен от понятието „работно време“ по смисъла на Директива 2003/88/ЕО¹²⁷. Съгласно установената съдебна практика ключовото изискване за квалифицирането като „работното време“ по смисъла на Директива 2003/88 е фактът, че работникът е длъжен да присъства физически на определено от работодателя място и да е на негово разположение, за да може в случай на нужда незабавно да извърши съответните действия. Задълженията на съответните работници, които ги поставят в невъзможност да избират местонахождението си по време на дежурство, трябва да се

¹¹⁸ Решение от 11 юни 2020 г., Transportes Aéreos Portugueses (C-74/19, EU:C:2020:460, т. 48).

¹¹⁹ Решение от 4 април 2019 г., Germanwings (C-501/17, EU:C:2019:288, т. 34).

¹²⁰ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година относно застраховката „Гражданска отговорност“ при използването на моторни превозни средства и за контрол върху задължението за сключване на такава застраховка (ОВ L 263, 2009 г., стр. 11).

¹²¹ Вж. решение от 4 септември 2014 г., Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, т. 59). Вж. също решения от 28 ноември 2017 г., Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, т. 34), и от 15 ноември 2018 г., BTA Baltic Insurance Company (C-648/17, EU:C:2018:917, т. 34).

¹²² Вж. например решения от 28 ноември 2017 г., Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, т. 38), от 20 декември 2017 г., Núñez Torreiro (C-334/16, EU:C:2017:1007, т. 29), и от 15 ноември 2018 г., BTA Baltic Insurance Company (C-648/17, EU:C:2018:917, т. 44).

¹²³ Решение от 4 септември 2014 г., Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, т. 59 и диспозитива на решението).

¹²⁴ Решение от 28 ноември 2017 г., Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, т. 42 и диспозитива на решението).

¹²⁵ Решение от 15 ноември 2018 г., BTA Baltic Insurance Company (C-648/17, EU:C:2018:917, т. 48 и диспозитива на решението).

¹²⁶ Решение от 20 юни 2019 г., Línea Directa Aseguradora (C-100/18, EU:C:2019:517, т. 48 и диспозитива на решението).

¹²⁷ Директива на Европейския парламент и Съвета от 4 ноември 2003 година относно някои аспекти на организацията на работното време (ОВ L 299, 2003 г., стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 3). Съгласно член 2, точка 1 „работно време“ означава всеки период, през който работникът работи на разположение на работодателя и изпълнява своята дейност или задължения, в съответствие с националното законодателство и/или практика“.

считат за част от техните професионални задължения¹²⁸. Въпреки това след извеждането на това общо определение от Съда отново е искано да включи в това определение много конкретни във фактическо отношение ситуации, свързани с различни форми на дежурства на медицински служители или служители в спешни служби. Така Съдът е постановил, че ако, докато е на разположение, работникът е задължен да е на място в здравния център, този период представлява работно време¹²⁹ дори когато на засегнатото лице е позволено да почива на работното си място в моментите, когато трудът му не е необходим¹³⁰, или че понятието „работно време“ трябва да се прилага към положение, „при което [пожарникар] е длъжен да бъде в дома си по време на дежурството, да е на разположение на работодателя си и да може да се яви на работното си място в рамките на 8 минути“¹³¹.

143. Разбира се, по всички тези теми Съдът безспорно е дал полезен за националните юрисдикции отговор. Не мога обаче да не се съглася с генералния адвокат Jacobs, че „подробните отговори на твърде конкретни въпроси невинаги благоприятстват [...] еднакво прилагане. Тези отговори могат просто да породят още въпроси“¹³².

144. В скорошното си заключение по дело Van Ameyde España — друго преюдициално запитване относно застраховка „Гражданска отговорност“ на моторно превозно средство, отправено от Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания), се опитвах да формулирам по-конкретно предложение къде може да се постави линията (която по определение е доста неуловима) между тълкуването и прилагането на правото на Съюза. Не мога да не препратя към това заключение като към актуално проучване¹³³. За целите на първото условие относно това къде трябва да се постави задължението за отправяне на преюдициално запитване бих добавил следното.

145. Задължението за отправяне на преюдициално запитване следва да се задейства, когато национална юрисдикция от последна инстанция е изправена пред въпрос за *тълкуване* на правото на Съюза, формулиран на разумно и подходящо ниво на абстракция. Това ниво на абстракция логично се определя от обхвата и целта на разглежданата правна разпоредба. Задачата на Съда е да даде тълкуване на това понятие в конкретния контекст на (неопределени) правни понятия на правото на Съюза. Прилагането на тълкуването, включително подвеждането на конкретни факти в обхвата на това определение, е въпрос на прилагане на правото на Съюза.

146. Разбира се, едно просто прилагане може бързо да се превърне в тълкуване, при условие че например запитващата юрисдикция моли Съда да стесни, разшири, квалифицира или да се отклони от вече даденото определение. Въпреки това, при условие че наистина от Съда се иска това, запитващата юрисдикция трябва изрично да го заяви, като обясни защо именно делото, по което е отправено преюдициално запитване, представлява нещо повече от поредното потвърждение (и в този смисъл приложение) на вече посочената *голяма предпоставка*.

¹²⁸ Вж. например решение от 9 септември 2003 г., Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, т. 63), определение от 4 март 2011 г., Grigore (C-258/10, непубликувано, EU:C:2011:122, т. 53 и цитираната съдебна практика), и решение от 21 февруари 2018 г., Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, т. 59).

¹²⁹ Решение от 3 октомври 2000 г., Simar (C-303/98, EU:C:2000:528), и определение от 3 юли 2001 г., CIG (C-241/99, EU:C:2001:371).

¹³⁰ Решение от 9 септември 2003 г., Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, т. 71).

¹³¹ Решение от 21 февруари 2018 г., Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, т. 66).

¹³² Заключение по дело Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, т. 50).

¹³³ Моето заключение по дело Van Ameyde España SA (C-923/19, EU:C:2021:125)

147. В този смисъл и от тази гледна точка исканото тълкуване освен това би трябвало да има *общо или обобщаващо* въздействие. Въпросът за тълкуването трябва да се отнася до общ, потенциално повтарящ се въпрос за тълкуване на правото на Съюза. Искам да подчертая, че *това не е* критерий, свързан с правната значимост или важност на зададения въпрос. Това е друг, много по-опростен въпрос пред националната юрисдикция: възможно ли е въпросът, пред който съм изправен сега, да възникне отново пред мен или пред колегите ми в други държави членки? Трябва ли в интерес на еднаквото тълкуване на правото на Съюза да поискам указания от Съда?

148. Подобно интелектуално упражнение не само помага при формулирането на преюдициалния въпрос той да бъде изведен на подходящо ниво на абстракция, тъй като принуждава човек да идентифицира общи, пресечни проблеми, но помага и при отсяването на много тесни, единични или еднократни случаи, които, дори потенциално да повдигат въпрос относно тълкуване на правото на Съюза, просто нямат общо, структурно въздействие. Във всеки случай спокойно може да се предположи, че повечето национални юрисдикции от последна инстанция имат опит с такъв вид мислене, макар и може би преди всичко в рамките на собствените си системи. Подобен тип мислене и разсъждения просто трябва да се приложи към по-широкото и обширно равнище на правния ред на Съюза.

149. В обобщение със сигурност не предлагам да се отървем от един еднорог, за да бъде веднага заменен с друг¹³⁴: идеята, че има някаква ясна граница между това къде свършва тълкуването и започва прилагането, и обратно. Целта на задължението за отправяне на преюдициално запитване обаче е да осигури еднакво тълкуване на правото на Съюза, а не правилното му прилагане. Следователно еднаквостта, която се цели, не е и никога не е била на нивото на *отделните резултати* във всеки индивидуален случай, а на нивото на *правните норми*, които трябва да бъдат приложени. Това логично означава, че макар да има разумна степен на еднаквост на правните норми, може да има разнообразие по отношение на конкретни резултати.

2. Други разумни възможности за тълкуване

150. *Обективно* възможно ли е специфична разпоредба от правото на Съюза да се тълкува по различни начини? Необходима част от всяко от условията на задължението за отправяне на преюдициално запитване винаги ще бъде проучване на алтернативите. Същевременно, за разлика от *субективната* и *вътрешноприсъща* несигурност под формата на всяко основателно съмнение относно изхода на отделен случай, именно наличието на правдоподобни алтернативи поставят подобни съображения на по-външни и *обективни* основи. Оттук и предложението за пренасочване на вниманието от простото „не знам“ към „това са алтернативите, от които трябва да избирам“.

¹³⁴ Да се върна отново към метафората, създадена от генералния адвокат Wahl, точка 103 от настоящото заключение.

151. Подчертавам значимостта на прилагателните „възможен“ или „правдоподобен“. Със сигурност предложението не е запитващата юрисдикция да бъде задължена да изброява всички алтернативи, да ги мотивира или дори да обяснява коя от тях предпочита¹³⁵. За да се обоснове обаче задължението за отправяне на преюдициално запитване, трябва да има нещо повече от простото субективно съмнение или дори липсата на знание.

152. Въпреки това, след като пред националната юрисдикция от последна инстанция са представени две или повече възможни тълкувания тя е задължена да отправи преюдициално запитване. В крайна сметка на първо място именно поради тази причина бе наложено задължението: когато „на масата“ има повече възможности. Следните сценарии са особено подходящи за илюстрация на това кога може да възникне такава ситуация.

153. Първо, има примери, когато в окончателни решения на национални юрисдикции е възприето различно тълкуване на една и съща норма. Всяка друга юрисдикция от последна инстанция, която бива сезирана със спор, включващ същия елемент от правото на Съюза и която е *установила различия* в тълкуването на същата норма, е длъжна да отправи преюдициално запитване, за да изясни кое от направленията на съдебната практика е всъщност правилното. Няма значение дали установеното разминаване е в една държава членка или в няколко държави членки. Всъщност не виждам и логиката разминаването в направленията само на равнище национална съдебна практика да не е достатъчно за обективното наличие на разнопосочна съдебна практика по същия въпрос в рамките на Съюза¹³⁶, освен ако не става дума за отделен вариант на обратна дискриминация. В крайна сметка логиката в основата на решение Hoffmann-Laroche е, че „в някоя от държавите членки“ има отклонение от общия подход и за това има основателна причина: не може да има еднакво тълкуване, ако части от държава членка просто следват своя път?

154. Въпреки това бих поставил акцент върху съществуващите *окончателни* решения на национално равнище. Целта е разлика в хоризонталното тълкуване, било то в една и съща държава членка (различни апелативни съдилища, различни състави или колегии от най-висшите юрисдикции) или сред държавите членки. Същото може да не е непременно вярно за *едно-единствено* производство, което все още е висящо. В такава ситуация, при която например тълкуването, възприето от първоинстанционния съд, се различава от това, прието от апелативния съд, а делото сега е висящо пред върховен съд, са възможни два или повече подхода към една и съща норма. Въпреки това, за разлика от ситуация, при която сред индивидуалните окончателни решения на различни съдилища има различни тълкувания, това не означава автоматично повече разумни и правдоподобни начини за тълкуване на една и съща разпоредба от правото на Съюза. Наистина не може да се изключи, че в рамките на едно и също производство един съд просто е допуснал грешка. За разлика от това различията в съдебната практика по различни производства вече не е грешка, а структурен проблем както за правото на Съюза, така и за националното право.

155. На второ място, всички други ситуации, включително тази на различни тълкувания, приети в рамките на едно и също производство, трябва просто да бъдат ценени в светлината на всеки отделен случай. Наистина ли в производството пред юрисдикцията от последна инстанция има правдоподобни алтернативи относно тълкуването на едни и същи

¹³⁵ Както беше предложено в миналото под наименованието „процедура на зелена светлина“ или други начини за реформиране на производството по преюдициални запитвания — Вж. например *Due*, O. The Working Party Report“ in Dashwood, A., и *Johnston*, AC. The Future of the Judicial System of the European Union. Hart, Oxford, 2001. От друга страна това със сигурност не пречи на запитващата юрисдикция да отправи запитване, ако желае.

¹³⁶ Вж. също в този смисъл заключението на генералния адвокат Wahl по съединени дела X и van Dijk (C-72/14 и C-197/14, EU:C:2015:319, т. 68).

норми, независимо откъде идват? Те може да се съдържат в становищата на страните, може да изхождат от различните участници в националното производство или наистина да се извеждат от предходните решения в рамките на същото производство, когато разликата не е в резултат на грешка, а действително е проява на правдоподобни алтернативи.

156. В допълнение, естествено, подобни съмнения относно избора между възможните тълкувания на една норма винаги може да идват от самата национална юрисдикция. Въпреки това, предвид всичко казано по-горе в този раздел, искам да подчертая един доста важен момент: реалност и реализъм. Едва ли може да се очаква от националните юрисдикции от последна инстанция изведнъж да се превърнат в изследователски центрове по сравнително право на Съюза, при което те самите, така да се каже *ex officio*, да извършват проучвания в съдебната практика на други национални юрисдикции в други държави членки или да започнат проактивно да търсят тълкувателни проблеми.

157. В посоченото положение това, което със сигурност може да се очаква от националните юрисдикции от последна инстанция, е да признаят, че обективно е налице различие в правното тълкуване, ако някой от участниците в производството пред тях, по-специално самите страни, изрично е привлякъл вниманието им към това различие. При условие че наистина има различие във възможното правно тълкуване, доказано чрез възможни алтернативи, то тогава, използвайки терминологията на решение CILFIT, може да се приеме, че в спора пред тях е било установено обективно и външно (обосновано) съмнение и в този случай задължението за отправяне на преюдициално запитване в интерес на осигуряването на еднакво тълкуване на правото на Съюза не може да бъде пренебрегнато.

3. Липса на практика на Съда

158. Вероятно ще е налице (разгорещена) дискусия за това какво точно, при конкретен сценарий, представлява „установена съдебна практика“ и дали всички разбират по еднакъв начин какво точно е било „установено“. Въпреки това, на концептуално равнище именно решение *Da Costa*¹³⁷, както е запазено и разширено с решение CILFIT¹³⁸, изисква най-малко преразглеждане. Национална юрисдикция от последна инстанция е длъжна да отправи преюдициално запитване, ако пред нея е повдигнат нов въпрос за тълкуване на правото на Съюза или въпрос, който не може да бъде напълно разрешен въз основа на съществуващата практика на Съда, или когато следва да поиска от Съда да изясни или да преразгледа някои от предишните си решения.

159. По-просто казано, второто условие и настоящото, трето условие, са израз на една и съща грижа — първото условие се отнася до еднакво тълкуване на правото на Съюза — в различни насоки и с различни участници. Докато второто условие се отнася до хоризонталната съгласуваност и националната съдебна практика, третото се съсредоточава върху решенията на Съда и техните последици.

160. Следователно национална юрисдикция от последна инстанция не е задължена да отправи въпрос относно тълкуване на правото на Съюза, ако същата разпоредба вече е била тълкувана от Съда. Същото се отнася и за ситуацията, когато предишни решения на

¹³⁷ Решение от 27 март 1963 г., *Da Costa* и др. (28/62—30/62, EU:C:1963:6).

¹³⁸ Решение от 6 октомври 1982 г., CILFIT и др. (283/81, EU:C:1982:335, т. 13 и 14).

Съда, постановени по какъвто и да е тип производство, вече са предоставили достатъчно тълкувателни насоки, позволяващи на националната юрисдикция уверено да разреши разглеждания от нея спор въз основа на съществуващата съдебна практика.

161. В това отношение в заключение бих добавил още само три пояснения.

162. Първо, може би си струва да се посочи отново логическата връзка между третото и първото условие: това, което следва да бъде установено и ясно изведено от съдебната практика, е *правилото от правото на Съюза*, което трябва да бъде приложено, а не разрешението в конкретния случай. Така отново например тълкуването на „извънредно обстоятелство“ съгласно правото на ЕС е било установено в момента, в който определението на това събитие е посочено и потвърдено от Съда. Освен ако юрисдикцията от последна инстанция не е изправена пред ситуация, в която иска да преразгледа, да усъвършенства или да се отклони от това определение, тя просто следва да го прилага, без да е задължена да търси насоки дали например, в допълнение към всички фактически сценарии, вече разгледани от Съда¹³⁹, биха били налице извънредни обстоятелства и ако по пистата тича елен или гол мъж.

163. Второ, справедливо е да се признае, че макар езикът на Съда да използва терминология като „установена съдебна практика“ или „предишни решения“, това понякога може да представлява едно-единствено решение. Разбира се, всичко това зависи от съдържанието, контекста и яснотата на правната норма на Съюза, която е трябвало да бъде установена в предишното решение¹⁴⁰. Въпреки това една ясно изразена правна позиция може от самото начало до освободи национална юрисдикция от последна инстанция от задължението да отправи преюдициално запитване, дори ако тя е обявена само веднъж (и поради това едва ли представлява истинска „установена съдебна практика“ в автентичната гражданскоправна традиция, където, преди да стане ефективно обвързваща, тази позиция трябва да бъде повторена многократно).

164. Трето, национална юрисдикция, и по-специално такава от последна инстанция, винаги може да поиска от Съда да приспособи, уточни, изясни или дори да се отклони от предишните си решения. Ако обаче национална юрисдикция от последна инстанция желае да се отклони от прието по-рано от Съда тълкуване на правото на Съюза, тя е длъжна да отправи преюдициално запитване, като обясни на Съда причините за своето несъгласие и в идеалния случай изложи какъв според запитващата юрисдикция трябва да бъде правилният подход¹⁴¹.

165. За пълнота може да се добави, че такъв „пояснителен“ сценарий може да включва не само ситуации, при които национална юрисдикция наистина желае Съдът да измени своята съдебна практика¹⁴², но и случаи на различия в практиката на Съда, констатирани от национална юрисдикция, която трябва да приложи тези насоки на национално равнище. В такива (надяваме се, редки) ситуации съществува задължение за отправяне на преюдициално запитване, именно в интерес на еднаквото тълкуване на правото на ЕС в

¹³⁹ Изложени в точка 149 от настоящото заключение.

¹⁴⁰ Сред разгледаните в настоящото заключение решения може да се направи сравнение между решение от 4 октомври 2018 г., Комисия/Франция (Удръжка върху доходите от капитали) (C-416/17, EU:C:2018:811), от една страна, и решение от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603), от друга.

¹⁴¹ За илюстрация вж. скорошното решение от 5 декември 2017 г., M.A.S. и M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936).

¹⁴² Където „пояснение“ служи като евфемизъм за ефективно отменяне.

целия Съюз, за да се предотвратят различия между националните юрисдикции, някои от които ще се позоват на едно направление от практиката на Съда, докато други ефективно ще прилагат друго.

4. Задължението за излагане на мотиви (и отвореният въпрос за изпълнение на задължението за отправяне на преюдициално запитване)

166. В направеното в настоящото заключение предложение обхватът на задължението за отправяне на преюдициално запитване вече съдържа изключенията. Те са двете страни на една и съща монета. За да има задължение за отправяне на преюдициално запитване, трябва да бъдат изпълнени и трите условия, посочени в този раздел. За да не възникне задължението (или, в зависимост от конструкцията, да се задейства едно изключение), трябва да не съществува едно от трите условия: или няма въпрос относно тълкуване на правото на Съюза, или има само едно разумно възможно тълкуване на въпросната правна норма на Съюза, или отговор може да се намери в съществуващата практика на Съда.

167. При това положение във всички случаи съществува и едно широкообхватно задължение или дори четвърто условие: на което и да е от тези три условия да се позове националната юрисдикция от последна инстанция, тя е длъжна да изложи *адекватни мотиви* за извода си, че по висящото пред нея дело не възниква задължение да се отправи преюдициално запитване съгласно член 267, трета алинея ДФЕС.

168. Естествено, няма универсален критерий за това каква е адекватната и следователно достатъчна степен на мотивиране. Всичко зависи от естеството на делото, неговата сложност и най-вече от доводите, повдигнати пред решаващия съд и тези, съдържащи се в материалите по делото. Въпреки това и при всички случаи, при условие че пред национална юрисдикция от последна инстанция наистина е бил повдигнат релевантен въпрос от правото на Съюза, тя е длъжна ясно да посочи конкретно кое от трите условия (изключения) следва да се приложи към този случай и да предостави поне обобщено обяснение защо това е така.

169. Считаю, че е важно ясно да се подчертае това задължение. Едно общо, неясно и до голяма степен необосновано позоваване на „acte clair“ или решение CILFIT, без излагането на същински и конкретно свързани с делото мотиви защо точно няма задължение за отправяне на запитване по съществуващото на разглежданото дело, не отговаря на това минимално изискване¹⁴³. За разлика от това, в действително доста обективния и външен подход към задължението за отправяне на преюдициално запитване в интерес на системната еднаквост на тълкуването, застъпен в настоящото заключение, мотивите, които трябва да се предоставят от националната юрисдикция от последна инстанция, представляват нейната реакция на аспектите, представени на вниманието ѝ от страните, или на тези, които явно произтичат от производството и материалите по делото. По този начин задължението за мотивиране по естествен начин се поставя във връзка със задължението на съда да реагира на всички релевантни обстоятелства и доводи, изложени пред него.

170. Казано по-просто, съдът не е длъжен да търси тълкувателни проблеми, които евентуално могат да възникнат по отношение на определена разпоредба от правото на Съюза. Повдигнатите пред него тълкувателни проблеми, по-специално тези, на които се

¹⁴³ Вж. вече в този смисъл решение от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, т. 53).

позовават страните, обаче не могат да бъдат „сметени под килима“ без надлежно мотивиране, като просто се посочи в едно изречение, че „всичко е ясно и извън основателно съмнение“.

171. И накрая, по мое мнение задължението за излагане на адекватни мотиви, въпреки че е вероятно вече да произтича от съответните национални правила, също е задължение, наложено от правото на Съюза съгласно член 47 от Хартата. Ако даден въпрос от правото на Съюза е валидно повдигнат по време на националното съдебно производство, логично е случаят вероятно да попада в обхвата на правото на Съюза, доколкото се отнася до приложимостта на други елементи на правото на ЕС. Освен това съществува и самият член 267 ДФЕС, който в такъв случай би бил приложим. Следователно такова дело и свързаното с него национално решение са ясен пример за прилагане на правото на Съюза съгласно член 51, параграф 1 от Хартата.

172. Умишлено ще спра дотук. Въпросите, свързани с изпълнението на задължението за отправяне на преюдициално запитване, може би ще бъдат предмет на бъдещи дела. Преди обаче един ден тези въпроси да могат да бъдат обсъдени, първо трябва да бъдат съществено преразгледани обхватът и естеството на задължението за отправяне на преюдициално запитване. Само ако и веднъж щом бъде предприета тази първа стъпка, обсъждането на последващият въпрос за правните средства за защита може да придобие значение.

173. Завършвам с три общи бележки.

174. Първо, защо е необходимо да се преразгледа делото CILFIT сега? Всъщност, след прочита на убедителните заключения на всички мои многоуважавани предшественици, цитирани в настоящото заключение, е ясно, че няма вероятност Съдът с лека ръка да отвори наново това дело. Освен това, казано на шега, може да се твърди, че доколкото решение CILFIT не е функционирало 40 години, още няколко години или десетилетия няма да имат значение. Съществува и известна красива простота и мъдрост в инертността, особено след като системата като цяло намери някакво равновесие. Всъщност, връщайки се към метафората, използвана в началото на настоящото заключение, би било по-разумно да оставим спящите кучета на мира. Не се знае, ако се събудят, кого може да захаят.

175. Колкото и да е примамливо такова мислене, то има своите ясни ограничения. За институционалния авторитет и легитимността на който и да е съд не е здравословно да го възприемат за ирелевантен, тъй като насоките, идващи от центъра, се пренебрегват, и то основателно. Освен това, ако подобна липса на релевантност засяга един от решаващите параметри на цялата съдебна система, която трябва да разчита на други за правилното си функциониране и поне за част от своето приложение, може да възникне доста нездравословен скептицизъм, който в крайна сметка да се разпространи в други области и по отношение на други въпроси. И накрая, възможно е да възникне напрежение, ако балансът на едно толкова крехко равновесие бъде нарушен чрез внезапна експлозия на селективно прилагане на правила, при което тези, спрямо които те биват прилагани, могат правилно да попитат: защо ние? По този начин сега, когато кучетата са се събудили, става наложително да се преразгледат правилата, така че да бъдат прилагани еднакво спрямо всички.

176. Второ, би могло да се твърди, че направеното в настоящото заключение предложение пренебрегва отделните страни в съдебните производства и техните субективни права, тъй като се съсредоточава върху макро- или публичната функция на задължението за отправяне на преюдициално запитване. Освен това, отделено от субективните съмнения в конкретния случай, определението на обхвата на задължението за отправяне на преюдициално запитване и изключенията от това задължение стават неясни в своята формулировка, разчитайки на абстрактни понятия като различия в тълкуването.

177. Според мен обяснението за проблемите на решение CILFIT е именно в липсата на яснота в разграничаването на ниво концепция между макро/микро (публична/частна) функция и обективните/субективните условия на задължението за отправяне на запитване. Нещо повече, изборът, направен в решение CILFIT, е единствен по рода си и в още едно измерение: задължението за отправяне на преюдициално запитване е подчинено главно на индивидуалните и субективни условия на конкретното дело, висящо пред юрисдикция от последна инстанция, без обаче да се предоставят каквито и да било права на частноправните субекти за прилагане на това задължение.

178. Ако, както е предлагам тук, бъде признат предимно системният и структурен характер на задължението за отправяне на преюдициално запитване, което след това да се основе на по-обективни съображения за системните нужди, възникващи в отделния случай, всичко това в крайна сметка може да предостави на отделните страни в съдебния процес много повече съображения, на които да основат доводите си в отделния случай, отколкото субективните съдебни съмнения. Освен това, макар и частично откъснати от обстоятелствата по дадено дело, по своя характер и формулировка предложените тук условия са всъщност много по-прецизни от тези в решение CILFIT. В допълнение, за разлика от продължаващите и безкрайни дискусии дали изключенията, формулирани в решение CILFIT, са в действителност контролен списък или просто инструментариум, предложените тук условия явно представляват контролен списък, като се потвърждава съответстващото задължение за излагане на конкретни и адекватни мотиви.

179. Трето и последно, такава „смекчаване“ на съдебната практика CILFIT, при което фокусът вече не е поставен върху правилното прилагане на правото на Съюза във всеки отделен случай пред юрисдикция от последна инстанция, не би ли означавало абдикиране от ключовата отговорност на Съда да осигури единството и еднаквостта на правото на Съюза?

180. Отделих доста място в настоящото заключение, за да се опитам да обясня защо считам, че еднаквостта на съдебната практика CILFIT по отношение на правилното прилагане на правото на Съюза във всеки отделен случай е мит. С оглед на децентрализацията и разпръснатостта на съдебната система на Съюза, най-доброто, което някога може да бъде постигнато, е една разумна еднаквост в тълкуването на правото на Съюза, като подобна еднаквост вече е доста трудно постижима задача. Що се отнася до еднаквото приложение и еднаквите разрешения, отговорът е доста прост: „никой не може да загуби това, което никога не е имал“¹⁴⁴.

¹⁴⁴ *Walton*, I. *The Complete Angler*. Gay & Bird, London, 1901, Chapter V.

V. Заключение

181. Предлагам на Съда да отговори на първия преюдициален въпрос, поставен от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия), по следния начин:

182. „Съгласно член 267, трета алинея ДФЕС национална юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, е длъжна да сезира Съда на Европейския съюз с преюдициално запитване, при условие че делото пред нея, първо, повдига общ въпрос относно тълкуване на правото на Съюза, който може, второ, да бъде разумно тълкуван по повече от един възможен начин, и трето, начинът, по който следва да бъде тълкувано разглежданото право на Съюза, не може да бъде изведен от съществуващата практика на Съда. В случай че национална юрисдикция от последна инстанция, пред която е повдигнат въпрос относно тълкуване на правото на Съюза, реши да не отправя преюдициално запитване съгласно тази разпоредба, тя е длъжна да изложи адекватни мотиви кое от трите условия не е изпълнено и защо“.