

6. В заключение, Комитетът, в точно определените рамки на кодифицирането, извършено от Комисията въз основа на Решението от 1 април 1987 г. [COM(1987) 868 PV], подкрепя

настоящото предложение, както беше подкрепил и предишното предложение, отнасящо се до същата директива.

Брюксел, 14 март 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно отмяна на Директива 71/304/ЕИО на Съвета от 26 юли 1971 г. относно премахването на ограниченията пред свободата на предоставяне на услуги в областта на обществените поръчки за строителство и за възлагането на обществени поръчки за строителство на предприемачи, действащи посредством агенции или клонове

COM(2006) 748 final — 2006/0249 (COD)

(2007/C 161/12)

На 13 декември 2006 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 на Договора за създаване на Европейската Общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно: предложение горе-поставено.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 7 февруари 2007 г. докладчик: бе г-н Wilms.

На 434-ата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март (заседание от 14 март) Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 87 гласа „за“, 1 глас „против“ и 13 гласа „въздържал се“.

1. Въведение

1.1 След 50 години непрекъснато развиване на Европейско законодателство чрез договорни текстове, директиви и регламенти, препоръки, съдебна практика на Съда на Европейските общности и други текстове на общността, без да е извършено последователно консолидиране на правните текстове, Европейското право стана твърде комплексно и трудно достъпно дори за специалисти.

1.2 В определени правни области бяха издадени например нови директиви, без едновременно с това да се направи последователен преглед на съществуващите директиви за да се прецени дали са остарели в резултат на приемането на новата директива и дали съответните разпоредби могат да бъдат включени в нея, така че досегашната директива в същата област да бъде отменена. В други случаи определени аспекти, които се отнасят до една и съща правна област, но които всъщност са тясно свързани, години наред са били регламентирани отделно един от друг с помощта на нови самостоятелни директиви. Или пък някои директиви са били частично изменени с различни правни актове, без да се приеме нов консолидиран правнообвързващ текст.

1.3 Настъпил е моментът да се промени тази ситуация. Не съществуват аргументи против техническа консолидация на съществуващите директиви, при условие че тя се извършва с най-добри намерения и не се използва като средство за преследване на други цели, като например разчистване на стари сметки с други институции или налагане на собствено становище, което до този момент не е получило подкрепа в процеса на вземане на решения.

Декларираното намерение на Комисията е да предприеме „прочистване“ на общностното законодателство от чисто техническа гледна точка и следва да бъде приветствано по принцип.

1.4 Аналогично, декларираното намерение на Комисията да допринесе чрез опростяването на европейското право за намаляване на бюрокрацията и безсмислените разходи в държавите-членки, може също така само да бъде приветствано.

1.5 Съответните предложения на Комисията за директиви за отмяна или изменение на съществуващите законодателни актове, като част от тази процедура трябва обаче да бъдат разглеждани от своя страна с оглед на гореспоменатите две съображения.

2. Основно съдържание на предложението на Комисията ⁽¹⁾ и на Директива 71/304/ЕИО

2.1 Комисията предлага, посредством нова директива ⁽²⁾ да се отмени действащата Директива 71/304/ЕИО.

2.2 Директива 71/304/ЕИО на Съвета от 26 юли 1971 г. беше приета, за да насърчи държавите-членки да отменят ограниченията за достъп до възлагане, изпълнение или участие при изпълнението на обществени поръчки в строителството, от името на държавата, всякакви обществени организации и юридически лица в полза на трансграничните доставчици на услуги. Директивата е насочена срещу пряка и непряка дискриминация на чуждестранни доставчици на услуги при възлагането на обществени поръчки от държавите-членки. Освен това държавите-членки се запължаваха да осигуряват еднакъв достъп за чуждестранните предприятия до кредити, субсидии и помощи при същите условия, както и националните предприятия, а чуждестранните предприятия от друга страна, „без ограничение и във всеки случай при същите условия като местните предприятия, да получат достъп до“ (държавно контролирани) „източници на снабдяване“, които са необходими за изпълнение на поръчката в строителството.

2.3 Комисията обосновава своето предложение с това, че тази директива е остаряла поради междувременно настъпилите промени.

2.3.1 От една страна тъй като областта на обществените поръчки междувременно е регламентирана от Директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО, разглежданата директива е остаряла.

2.3.2 От друга страна тъй като Директива 71/304/ЕИО като цяло се отнася и до свободното движение на услуги, съдебната практика на Съда на Европейските общности междувременно е претърпяла значителни промени. В подкрепа на това твърдение в бележка под линия Комисията цитира буквално един от мотивите на решението по делото C-76/90 Säger, в който се казва, че член 59 от Договора за създаване на Европейската икономическа общност (свободно движение на услугите, сегашен член 49), не само забранява всякаква дискриминация спрямо доставчиците на услуги въз основа на тяхната националност, но и всякакви ограничения — дори ако се отнасят, без разлика, за всички доставчици на услуги, независимо от техния произход — „които могат да забранят или възпрепятстват дейностите на доставчик на услуги, установен в друга държава-членка, където законно предоставя подобни услуги“.

2.3.3 В изложението на мотивите Комисията обобщава съдебната практика на Съда на Европейските общности, като отбелязва, че той ясно е постановил, че „член 49 от Договора за създаване на Европейската общност забранява мерки, които, приложени недиференцирано, могат да възпрепятстват свободното предоставяне на услуги“.

2.4 В съображенията си Комисията отново се позовава на новите директиви за възлагане на обществена поръчка и на съдебното решение Säger, като потвърждава, че благодарение на

тях на икономическите субекти се гарантира степен на защита най-малко толкова висока, колкото тази в подлежащата на отмяна директива.

2.5 Текстът на самата директива се състои от четири члена. Член 1 отменя Директива 71/304/ЕИО. Член 2 възлага на държавите-членки да транспонират разглежданата директива за отмяна на Директива 71/304/ЕИО чрез необходимите законодателни и административни разпоредби, да уведомят Комисията за текста на приетите разпоредби, заедно с таблица на съответствията между директивата и националното законодателство и да се позоват на директивата в самите разпоредби или при тяхното публикуване, като държавите-членки определят сами начина на позоваване. Член 3 определя датата на публикуване на разглежданата директива като дата на влизане в сила, а в член 4 се посочва, че адресати на директивата са държавите-членки.

3. Оценка на предложението на Комисията

3.1 Настоящото предложение за директива за отмяна на Директива 71/304/ЕИО за съжаление не отговаря напълно на всички съображения, изложени в точка 1 от настоящото становище.

3.2 Като цяло следва да се отбележи, че предложената директива за отмяна на друга директива е сред първите от този вид в цяла поредица подобни директиви. По тази причина е уместно да се зададе въпроса дали наистина най-ефикасният начин за изпълнение на представената за идните месеци и години работна програма за отмяна на множество остарели директиви е приемането на отделна нова директива за отмяна на всяка остаряла директива. При по-нататъшното изпълнение на работната програма следва още веднъж да се провери дали не би било възможно, а също и по-ефикасно, да се отменят едновременно няколко директиви чрез една единствена нова директива. Доколкото държавите-членки често приемат законодателство, транспонирайки едновременно няколко директиви, този подход би позволил да се избегне последователното неколкостранно адаптиране на едни и същи национални закони в разстояние на кратко време.

3.3 По отношение на представеното тук предложение за директива, следва да се обмисли, дали предвиденият в член 2 механизъм за транспониране наистина няма алтернатива или би било достатъчно да се призоват държавите-членки да извършат преглед на своето законодателство, с оглед на това дали е необходимо адаптирането му и да предприемат тази стъпка, ако е необходимо.

3.4 В крайна сметка основната цел на Директивата от 1971 г., чиято отмяна се предлага, беше премахването на тогавашното дискриминационно законодателство и разпоредби на държавите-членки и определянето на общи принципи на правото на Общността във връзка с възлагането на обществени поръчки — принципи, които междувременно са били подети и допълнително усъвършенствани в по-нататъшните директиви.

⁽¹⁾ COM(2006) 748 окончателен.

⁽²⁾ COM(2006) 748 окончателен.

3.5 Що се отнася до отмяната на дискриминационните разпоредби на държавите-членки, тя трябваше да бъде извършена в рамките на транспонирането на Директива 71/304/ЕИО още през 70-те години, или, за по-късно присъединилите се държави-членки, в процеса на приемането от тяхна страна на достиженията на правото на Европейската общност. Планираната отмяна на тази директива, разбира се, не означава, че премахването на тези по-ранни дискриминационни национални разпоредби трябва да бъде отменено. Следователно отмяната на директивата не изисква промени в приетото навремето национално законодателство с цел премахване на дискриминационните разпоредби, тъй като това законодателство по принцип е изпълнило своята цел чрез отмяната на дискриминационните разпоредби и, във всички случаи Договорът и всички по-нататъшни директиви така или иначе предвиждат поддържането на отмяната или съответно забраната на подобни дискриминационни разпоредби.

3.6 Що се отнася до законодателството относно възлагането на обществени поръчки на държавите-членки, то е, по принцип, приведено в съответствие с развитието на Европейското право от 1971 г. насам, най-късно след приемането на Директиви 2004/18/ЕО и 2004/17/ЕО. В случаите, в които това още не е станало, Комисията все още може да наложи транспонирането на новите директиви. Тъй като всички директиви така или иначе са насочени основно към законодателите на държавите-членки,

отмяната на Директива 71/304/ЕИО на европейско ниво и изискването държавите-членки да извършат необходимия преглед на степента на съответствие на своето законодателство, очевидно биха били напълно достатъчни, за да се постигне желаната цел. В повечето случаи би ставало въпрос най-много за заличаването, при необходимост, на позоваването на остарялата Директива 71/304/ЕИО, доколкото такова все още съществува.

3.7 Въпреки че този факт вече не може да бъде променен, е жалко, че Директива 71/304/ЕИО не беше отменена при приемането на Директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО. По тази причина се препоръчва при всички бъдещи предложения за директиви винаги да се проверява по принцип дали новата директива едновременно с това не прави вече неприложими други предходни директиви и евентуално да се извърши незабавна отмяна на такива остарели директиви. Тази мярка също би могла постепенно да допринесе за по-голяма последователност и яснота на европейското право.

4. Ето защо Европейският социален и икономически комитет предлага предложението за директива да бъде изменено, като се ограничи до отбелязване на отмяната на директивата и се призоват държавите-членки да направят преглед на необходимостта от изменения на своето законодателство и, ако е необходимо, да направят необходимите изменения.

Брюксел, 14 март 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становището на Европейския икономически и Социален комитет

Следните текстове от становището на специализираната секция бяха отхвърлени в полза на приетите от Пленарната асамблея предложения за изменение, но бяха подкрепени от най-малко от 1/4 от подадените гласове:

- 3.9 Чрез обосновката на представеното тук предложение за директива и второто съображение се прави прикрит опит за лансиране на донякъде едностранчива интерпретация на първичното законодателство на ЕС.
- 3.10 Както и в случая с проекта на Комисията за директива относно услугите, това става най-вече чрез съкратено и едностранчиво представяне на решенията на Съда на Европейските общности по отношение на свободното предоставяне на услуги — в този случай решението по делото C-76/90 Säger от 25 юли 1991 г., обобщено по следния начин: „ясно е, че член 49 от Договора за създаване на Европейската общност забранява мерки, които, приложени недиференцирано, могат да възпрепятстват свободното предоставяне на услуги“. Тази интерпретация е подкрепена от един от основните мотиви на решението по делото, цитиран в обосновката в бележка под линия 7.
- 3.11 Като се изключи фактът, че в този параграф Съдът на Европейските общности не споменава общо всички възможни приложими мерки, а само свързаните с дискриминация и ограничения, в своето резюме и непълен цитат Комисията пропуска един много съществен аспект на решението, съдържащ се в нецитирания от Комисията член 15 от това решение, а и в много други решения: докато всички преки или непреки дискриминационни мерки и изисквания, налагани от държавите-членки се забраняват изрично, Съдът на ЕО продължава да допуска недискриминационните мерки и изисквания, налагани от държавите-членки, поради важни и наложителни причини от общ интерес и едновременно с това са подходящи и необходими за постигане на целите и не излизат от рамките на абсолютно необходимото.

- 3.12 И напротив, интерпретацията на Комисията, както личи от едностранчивото по своята същност резюме на решението на Съда на ЕО, изглежда, налага позицията, че за трансграничните доставчици на услуги не би трябвало да важат никакви правила, задължения или мерки от страна на държавата-членка, възложител, дори в случай, че те са в пълно съответствие с целите на Европейските договори и на други европейски правни норми, прилагат се без никаква дискриминация и очевидно отговарят на всички изисквания на Съда на Европейските общности.
- 3.12.1. Ако това становище беше правилно, то всички изисквания към участниците в търговете за възлагане на обществени поръчки, и в частност тези в сила по отношение на националните проекти, които се ползват от финансиране от ЕС би следвало да се считат за незаконни, дори и тези, които се основават на изричните разпоредби на ЕС във връзка с предоставянето на финансиране от европейските фондове. Същото би се отнасяло и до изискванията за спазването на определени норми във все още нехармонизирани области, но важни по отношение на сигурността по пътищата, като например националните разпоредби за цвета, степента на отражателна интензивност и размерите на табелите, поставени на входа на населените места. Или например до образцови разпоредби за трудова безопасност, като тези в Нидерландия, определящи например максималните тежест и размери на бордюра на тротоарите, с цел намаляване на процента на инвалидност сред строителните работници на пътищата.
- 3.12.1. Тези примери са достатъчно показателни сами по себе си за абсурдността на всяка свръхинтерпретация на свободното предоставяне на услуги. При подобна интерпретация член 49 от Договора за ЕО би се превърнал, обратно на своя дословен текст и общия правен контекст във връзка с други членове на Европейските договори, в нещо като „основно свръхзаконодателство“ за всяко предприятие, упражняващо дейност извън националните граници, което би премахнало всички правни рамки, приети основателно и в съответствие с общите правни принципи на ЕС и неговите държави-членки за регулиране на дейността на предприятията. Тази идея не би могла да бъде защитена пред гражданите на ЕС и вече беше отхвърлена от всички останали европейски институции във връзка с директивата за услугите.
- 3.13 Подобна правна интерпретация би противоречала не само на съдържанието на по-новите Директиви 2004/18/ЕО и 2004/17/ЕО, но също така и на духа и буквата на Европейските договори, на разпоредбите и допълнителните протоколи относно принципа на субсидиарност и съдебната практика на Съда на Европейските общности.
- 3.14 Също така не е задача на Комисията или на която и да е друга европейска институция да представя обвързващи интерпретации на решенията на Съда на Европейските общности, още по-малко чрез избирателно цитиране да променя съдържанието на тези решения по начин, който открито противоречи на видната от съответното решения воля на Съда на Европейските общности.
- 3.15 Ако такива едностранчиви интерпретации, представени по заобиколен път като предложение за директива, се наложат като съставна част от вторичното законодателство на общността, това би отворило нови възможности за интерпретация на по-старите Директиви 2004/18/ЕО и 2004/17/ЕО, които вместо да доведат до повече правна яснота и сигурност, ще доведат до точно обратното.
4. Ето защо Европейският социален и икономически комитет предлага предложението за директива да бъде изменено така че да се ограничи до отмяната на директивата и да се призоват държавите-членки да направят преглед на своето законодателство на своето законодателство, с оглед на това дали е необходимо адаптирането му и да предприемат тази стъпка, ако е необходимо, като това бъде обосновано чисто технически с приетите междувременно Директиви 2004/18/ЕО и 2004/17/ЕО.

Резултат от гласуването за заличаване на тези параграфи:

„за“: 43 „против“: 38 „въздържал се“: 12
