

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-Н М. POIARES MADURO

представено на 21 юни 2007 година¹

1. Жалбата, подадена пред Съда, е в рамките на първото пряко производство, иницирано от Република Полша. Тя повдига няколко значими правни въпроса, които до момента не са били обект на внимание, а това обосновава разглеждането им от голям състав. Вписвайки се в продължението на трудните преговори за присъединяване по въпросите на селското стопанство и реформата на Общата селскостопанска политика (наричана по-нататък „ОСП“), жалбата приканва Съда да определи широтата на правомощието за промяна на разпоредбите на споразуменията за присъединяване, предоставени на общностните институции. Тя също следва да доведе Съда до определяне на обхвата на съдебната защита, от която се ползват бъдещите държави-членки по отношение на актове, приети между подписването и влизането в сила на инструментите за присъединяване.

ЕО на Съвета от 22 март 2004 година за промяна на Акта относно условията за присъединяване към Европейския съюз на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република и промените в учредителните договори на Европейския съюз след реформата в Общата селскостопанска политика².

I — Правна уредба и фактическа обстановка

2. Настоящата жалба е с предмет отмяна на член 1, точка 5 от Решение 2004/281/

3. Спорното решение е прието съгласно член 2, параграф 3 от Договора между Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Гърция, Кралство Испания, Френската

1 — Език на оригиналния текст: португалски.

2 — ОВ L 93, стр. 1, наричано по-нататък „спорното решение“.

република, Ирландия, Италианската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Португалската република, Република Финландия, Кралство Швеция, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия (държави — членки на Европейския съюз) и Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения, Словашката Република относно присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката Република към Европейския съюз³, който гласи, че „[н]езависимо от разпоредбите на параграф 2, институциите на Съюза могат да предприемат, преди присъединяването, мерките, посочени в [...] член 21, член 23 [...]. Тези мерки влизат в сила само при условие и от датата на влизане в сила на настоящия договор“. То е постановено на основание член 23 от Акта относно условията на присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република към Европейския съюз и промените в учредителните договори на Европейския съюз⁴, съгласно който „[с]ъветът, с единодушие по предложение на Комисията и след консултации с Европейския парламент, може да приема промени в разпоредбите на настоящия акт, относно Общата селскостопанска политика, които могат да се окажат необходими в резултат

на изменение в правилата на Общността. Такива промени могат да се извършат преди датата на присъединяването“.

4. Жалбоподателят се оплаква, че член 1, точка 5 от спорното решение (наричана по-нататък „оспорената разпоредба“) разпростира механизма за поетапно въвеждане на преките плащания (наричан още механизъм на „phasing in“) в новите държави-членки по отношение на новите преки плащания, като по този начин постига разширяване на приложното поле на дерогациите на принципа на пълно изплащане. Това разширяване на системата на частичните плащания предизвиквало значително намаляване на извършените плащания към полските земеделски производители в сравнение с хипотезата на извършено плащане на пълния размер на плащанията.

5. Тази жалба е само съдебното превъплъщение на оспорването на механизма за поетапното въвеждане на преките плащания, започнато от Република Полша още при преговорите за присъединяване. По време на тези преговори посочената държава многократно настоява за пълното гарантиране на достъп до преките плащания на полското земеделие от момента на присъединяване. Напразно. В документ за обсъждане от 30 януари 2002 г.⁵ Комисията възприема подхода на постепенно въвеждане в рамките на преходен период на преките плащания в новите държави-членки поради няколко съображения, главно свързани с необходимостта да бъде продължено

3 — Подписан на 16 април 2003 г. и влязъл в сила на 1 май 2004 г. (ОВ L 236, 2003 г., стр. 17, наричан по-нататък „Договор за присъединяване“).

4 — ОВ L 236, 2003 г., стр. 33, наричан по-нататък „акт за присъединяване“.

5 — *Разширяване и земеделие: успешно интегриране на новите държави-членки в ОСП, SEC (2002), 95 окончателен.*

провежданото реструктуриране в земеделието на тези държави, със състоянието на доходите на земеделските производители и с изискването да се избегне нарушаване на равновесието по отношение на други икономически сектори или възникването на случаи на спекулативни доходи. Като възприема препоръката, позицията на петнадесетте държави-членки по отношение на Република Полша по време на преговорите за присъединяване, закрепена в Обща позиция на Европейския съюз от 31 октомври 2002 г.⁶, е че трябва не да се приема молбата на Република Полша на нейните земеделски производители да се предоставят преки плащания в същия размер като на земеделските производители от Съюза, а преките плащания да бъдат въведени постепенно в Полша в рамките на преходен период. Дискусиите по този въпрос продължават до конференцията по присъединяването, проведена успоредно с Европейския съвет в Копенхаген на 12 и 13 декември 2002 г., в заключенията на които се посочва, че въпросът за постепенното въвеждане на преките плащания в новите държави-членки е решен в съответствие с Обща позиция на Европейския съюз от 31 октомври 2002 г. Когато вследствие на реформата на ОСП след подписване на договора за присъединяване Комисията представя на 27 октомври 2003 г. проекта на спорното решение, въпреки изразените на всички етапи от законодателния процес възражения полското правителство не успява да попречи на неговото приемане.

6. За да се изясни до какво се свежда правният спор, се налага кратко припомняне на нормативната уредба.

6 — Обща позиция от 31 октомври 2002 г., CONF-PL 81/02.

7. Плащанията, които се отпускат пряко на земеделските производители в рамките на схемите за подпомагане на доходите им, първоначално се уреждат с Регламент (ЕО) № 1259/1999 на Съвета от 17 май 1999 година за установяване на общи правила за схеми за пряко подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика⁷, като списъкът с тези схеми за пряко подпомагане е приложен към Регламента. В съответствие с член 20 от Акта за присъединяване, който гласи, че „актовете, изброени в списъка по приложение II към настоящия акт, се променят, както е посочено в това приложение“, механизмът за поетапно въвеждане на преките плащания в новите държави-членки се предвижда в глава 6, А, точка 27 от приложение II към упоменатия акт, с който се добавя член 1а в Регламент № 1259/1999. Съгласно член 1а механизмът за поетапно въвеждане се отнася до преките плащания, „отпускани по схемите за подпомагане, посочени в член 1“. Член 1 от Регламент № 1259/1999 пък дава определение на тези преки плащания и препраща, относно изброяването им, към приложението към него⁸.

8. В резултат от това на 29 септември 2003 г. с Регламент (ЕО) № 1782/2003 относно установяване на общи правила за схеми за директно [другаде в текста:

7 — ОВ L 160, стр. 113.

8 — Член 1 от Регламент № 1259/1999 гласи следното: „Настоящият регламент се прилага за плащания, отпуснати пряко на земеделски производители съгласно схеми за подпомагане в рамките на [ОСП], които се финансират изцяло или частично от секция „Гарантиране“ на ФЕОГА, с изключение на предвидените в Регламент (ЕО) № 1257/1999. Тези схеми за подпомагане са изброени в приложението към настоящия регламент.“ [неофициален превод]

„пряко“] подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители и за изменение на Регламенти (ЕИО) № 2019/93, (ЕО) № 1452/2001, (ЕО) № 1453/2001, (ЕО) № 1454/2001, (ЕО) № 1868/94, (ЕО) № 1251/1999, (ЕО) № 1254/1999, (ЕО) № 1673/2000, (ЕИО) № 2358/71 и (ЕО) № 2529/2001⁹ Съветът отменя Регламент № 1259/1999, считано от 1 май 2004 г. От член 1 и приложение I към същия следва, че посоченият Регламент № 1782/2003 добавя към вече съществуващите схеми за пряко подпомагане на земеделските производители, произвеждащи черупкови плодове и енергийни култури, и предвижда допълнителни плащания в рамките на схемата за пряко подпомагане на сектора на млякото.

9. С член 1, точка 5 от спорното решение от 22 март 2004 г. Съветът заменя разпоредбите, изменящи Регламент № 1259/1999, които са включени в глава 6, А, точка 27 от приложение II към Акта за присъединяване, с разпоредби, които изменят Регламент № 1782/2003, за да се вземат предвид измененията, направени в ОСП с приемането на последния регламент, настъпило след подписването на инструментите за присъединяване. От този момент нататък упоменатата точка 27 добавя член 143а в Регламент № 1782/2003, който пък предвижда в новите държави-членки поэтапното въвеждане по график на „преките плащания“, т.е. не само на плащанията,

които вече фигурират в приложение I към Регламента, но и на онези, които впоследствие ще бъдат добавени към упоменатото приложение.

10. Според Република Полша оспорената разпоредба незаконно разширява системата на частичните плащания. Тя вече се прилага не само за инструментите за подпомагане, изчерпателно изброени в приложението към Регламент № 1259/1999. От този момент тя се отнася общо до „преките плащания“, т.е. и до новите преки плащания. Тук попадат и вече установените с Регламент № 1782/2003 плащания, а именно плащанията в секторите на черупковите плодове и енергийните култури, както и допълнителните плащания в сектора на млякото. Тук попадат и преките плащания, които впоследствие предстои да се уредят и следователно да бъдат добавени в приложение I към Регламент № 1782/2003.

11. По тази причина жалбоподателят подава настоящата жалба за отмяна, в подкрепа на която излага най-вече на три правни основания. Преди обаче да се пристъпи към основателността на жалбата, следва най-напред да се разгледа нейната допустимост.

⁹ — ОВ L 270, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 177.

II — По допустимостта

12. По настоящото дело на 23 септември 2004 г. Съветът повдига възражение за недопустимост на жалбата на основание член 91 от Процедурния правилник с твърдението, че тя е явно недопустима поради просрочие. Съдът решава да се произнесе по възражението с решението по същество.

13. Допустимостта на жалбата, подадена от Република Полша, безспорно е проблемна. Ако следваме практиката на Съда, обикновено особено бдителна относно спазването на процесуалните срокове, и в по-общ план, на условията за допустимост, изглежда се налага изводът, че е налице преклудирание. Това ще разгледам на първо място. Принципите обаче, които са в основата на правопорядъка на Съюза, и по-специално принципът на ефективна съдебна защита, и обхватът, който съдебната практика постепенно му признава, според мен би трябва в последна сметка да доведат до друго разрешение. Това са възможните пътища да се приеме допустимостта на жалбата, които ще изложа на второ място.

A — Стриктно тълкуване на условията за допустимост

1. Изчисляване на срока за обжалване

14. Спорното решение е публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз* на 30 март 2004 г. Република Полша подава жалбата си на 28 юни 2004 г. Съгласно член 230, пета алинея ЕО исковете или жалбите „трябва да бъдат заведени в срок от два месеца, считано [...] от публикуването на акта [...] или, при липса на уведомяване, от деня, в който [ищецът или жалбоподателят] е узнал за него“. По силата на традиционните правила за изчисляване на сроковете правото на жалбоподателя следователно е преклудирано.

15. Както личи от член 230, пета алинея ЕО, което се потвърждава и от практиката на Съда¹⁰, критерият за датата на узнаването за акта има субсидиарно значение по отношение на критерия за датата на публикуване. Датата, която се взема предвид за определяне на началния момент, от който започва да тече срокът за обжалване, следователно е денят на публикуване на акта, макар в случая жалбоподателят да е узнал за съдържанието на спорното решение преди датата на публикуването му, както личи от факта, че му се е противопоставял на всеки от етапите на законодателния процес, довел

10 — Вж. по-специално Решение на Съда от 19 февруари 1998 г. по дело Комисия/Съвет (С-309/95, Resceif, стр. I-655), Решение на Съда от 10 март 1998 г. по дело Германия/Съвет (С-122/95, Resceif, стр. I-973, точки 34–39) и Решение на Първоинстанционния съд от 28 януари 1999 г. по дело ВАI/Комисия (Т-14/96, Resceif, стр. II-139, точки 32–36).

до приемане на упоменатото решение, като е изпращал множество изявления и становища до Съвета и Комисията.

16. Спорното решение пък е публикувано в ОВ L 93 от 30 март 2004 г. Съществува и презумпция, че датата на публикуване съответства на посочената във всеки брой на Официален вестник¹¹.

17. В случая обаче жалбоподателят поддържа, от една страна, че изданието на Официален вестник от 30 март 2004 г. не е било на разположение на официалните езици на десетте нови държави-членки на посочената дата, докато член 8 от спорното решение гласи, че последното е изготвено на деветте официални езика на присъединяващите се държави, а от друга страна, че при всяко положение полското издание на посочения Официален вестник е предадено на полските власти много по-късно, едва на 27 юли 2005 г. Доколкото публикуването на официалните езици на новите държави-членки било извършено много след 30 март 2004 г., жалбоподателят дори прави извод, че Съветът преднамерено антедатира броя на Официален вестник, в който е публикувано оспореното решение.

11 — Вж. Решение от 25 януари 1979 г. по дело *Racke* (98/78, Recueil, стр. 69, точка 15) и Решение по дело *Decker* (99/78, Recueil, стр. 101, точка 3).

18. Тези доводи не могат да се приемат. Разбира се, съдебната практика е установила, че публикуването на законодателен акт се счита за пълно само ако броят на Официален вестник, в който е направено, е на разположение на всички официални езици¹². Разбира се също, че ако трябва да се докаже липсата на съответствие между датата, на която упоменатият брой действително е бил на разположение, и посочената върху него дата, би следвало да се вземе предвид единствено датата на действителното публикуване, тъй като „изискване на основополагащ принцип в общностния правопорядък е актът, произхождащ от органите на публичната власт, да не бъде противопоставим на правните субекти, преди за тях да е възникнала възможност да се запознаят с него“¹³. В този смисъл по дело *Германия/Съвет*¹⁴, по което е постановено решение, обжалваният акт е публикуван в *Официален вестник на Европейските общности* на 23 декември 1994 г., но този Официален вестник е достъпен едва от 13 февруари 1995 г. Последната дата следователно е взета предвид като начало на срока за обжалване. Разбира се, накрая, ако бъде установено, че броят на Официален вестник, в който е публикувано спорното решение, преднамерено е антедатиран, решението трябва да се обяви за недействително поради нарушение на принципа на правната сигурност¹⁵.

19. От една страна обаче, от сведенията, предоставени от генералния директор

12 — Вж. бележка под линия 11.

13 — Вж. бележка под линия 11.

14 — Посочено по-горе. Вж. също Решение на Съда от 9 януари 1990 г. по дело *SAFA* (C-337/88, Recueil, стр. I-1, точка 12) и Решение на Първоинстанционния съд от 22 януари 1997 г. по дело *Opel Austria/Съвет* (T-115/94, Recueil, стр. II-39, точка 127).

15 — Вж. в този смисъл Решение по дело *Opel Austria/Съвет*, посочено по-горе (точки 128–134).

на Службата за официални публикации на Европейските общности в отговор на въпрос, поставен от Съда¹⁶, се оказва, че ОВ L 93 от 30 март 2004 г. действително е бил на разположение на всички езици на новите държави-членки още на посочената дата. Разбира се, жалбоподателят оспорва истинността на отговора, който обаче не може да се поставя под съмнение без сериозни данни, каквито не са представени на Съда. А обстоятелството, че този брой на Официален вестник е бил достъпен на полски на уебсайта EurLEX едва на 15 декември 2004, е без значение, доколкото единствената автентична форма на публикуване на законодателните текстове е отпечатаната им редакция. Безспорно е, от друга страна, че публикацията се счита за извършена, а оттам че Официален вестник е на разположение в деня, когато екземплярът от него, в който се възпроизвежда актът, действително е на разположение на всички езици на Общността в Службата за публикации в Люксембург. Причината е в обстоятелството, че *„е важно датата, на която даден регламент трябва да се счита за публикуван, да не се променя в зависимост от това дали Официален вестник на [Европейските] общности е на разположение на територията на всяка държава-членка“*, както и че *„единството и еднаквото прилагане на общностното право изискват [...] даден регламент да влезе в сила, освен при изрична разпоредба в обратен смисъл, на една и съща дата във всички държави-членки, без да се отдава значение на забавянията, които е възможно да се получат въпреки усилията за осигуряването на бързо разпространение на Официален вестник в цялата Общност“*¹⁷. Освен това отлагането с петнадесет дни на *dies*

а quo, направено в член 81, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда, както и удължаването на срока поради отдалеченост с десет дни, имат за цел именно да се вземат предвид еднократно случайностите при разпространението на Официален вестник, за да се даде възможност на всички ищци или жалбоподатели да се ползват напълно от двумесечния срок, предоставен на тяхно разположение от Договора ЕО¹⁸.

20. В случая началото на срока следва действително да се определи към 30 март 2004 г. При това положение изчисляването на срока става по следния начин. По силата на член 80, буква а) от Процедурния правилник „когато срок, определен в дни, седмици, месеци или години, се изчислява от момента на настъпване на събитие или извършване на действие, денят, в който е настъпило това събитие или е извършено това действие, не се включва в този срок“. Освен това *dies a quo* на двумесечния срок за завеждане на исковете или жалбите, предвиден в член 230, пета алинея ЕО, е отложен съгласно член 81, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда¹⁹ от 30 март 2004 г. на 14 април 2004 г. в полунощ. По-нататък член 80, параграф 1,

18 — Вж. в този смисъл Заключение на генералния адвокат Reischl от 16 март 1977 г. по дело Société pour l'exportation des sucres/Комисия (Решение от 31 март 1977 г., 88/76, Recueil, стр. 709, 731) и Заключение от 5 март 1980 г. по дело Könecke/Комисия (76/79, Recueil, стр. 665, 683).

19 — Член 81, параграф 1 от Процедурния правилник, в редакцията му в сила към момента на подаване на жалбата, гласи следното: „В случай на уведомление срокът за обжалване на акт на институцията започва да тече от деня след този, в който заинтересуваният е получил уведомлението за акта, а в случай на публикуване, от петнадесетия ден, следващ публикуването на акта в Официален вестник на Европейските общности.“

16 — Вж. Определение от 15 ноември 2006 г. по дело Полша/Съвет (С-273/04).

17 — Посоченото по-горе Решение по дело Raske (точка 16) и Решение по дело Decker (точка 4). Курсивът е мой.

буква б) от Процедурния правилник²⁰ гласи, че срок, определен в месеци, изтича в края на същия като *dies a quo* ден от последния месец. Следователно срокът за обжалването е изтекъл в края на 14 юни 2004 г. Предвид еднократното удължаване поради отдалеченост с десет дни, които се добавят към процесуалните срокове по силата на член 81, параграф 2 от Процедурния правилник²¹, общият срок, определен за подаване на жалбата, е изтекъл на 24 юни 2004 г., четвъртък, в полунощ, тъй като този *dies a quo* не фигурира в списъка на официалните празници, включен в член 1 от приложението към Процедурния правилник.

21. Жалбата е заведена в секретариата на Съда на 28 юни 2004 г. Оттук следва, че настоящата жалба е подадена след определения срок.

2. Доводи на жалбоподателя, подкрепящи определянето на началния момент на срока за обжалване към датата на присъединяването

22. Жалбоподателят, подкрепян от встъпилите държави, поддържа, че *dies a quo*

20 — Със следния текст: „ако е определен в седмици, месеци или години, срокът изтича в края на същия ден или на същата дата от последната седмица, месец или година, на които е настъпило събитието или е извършено действието, от които той се брои. Ако в последния месец липсва такова число, а срокът е определен в месеци или години, той изтича в последния ден от този месец“.

21 — След изменението на тази разпоредба от Процедурния правилник, въведено на 28 ноември 2000 г. (ОВ L 322, стр. 1).

следвало да бъде определен към датата на влизане в сила на договора за присъединяване, т.е. към 1 май 2004 г. Той изтъква няколко подкрепящи довода. Първите два от тях могат бързо да бъдат разгледани.

23. Република Полша твърди най-напред, че предвидените в член 23 от Акта за присъединяване мерки влизат в действие и придобиват задължителна сила към датата на влизане в сила, ако такова настъпи, на Договора за присъединяване. Това е така и за него впрочем напомня член 9 от оспореното решение²². Това обаче не означава, че предвидените в член 23 мерки не са противопоставими от момента на публикуването им. Действително не бива да се смесва, от една страна, противопоставимостта на акт, свързана с изпълнението на всички необходими формалности за осигуряване на публичност, която поставя началото на срока за обжалване, и от друга страна, пораждаването на правни последици — влизането в сила, което може да бъде забавено. В този смисъл обстоятелството, че съгласно член 254, първа алинея ЕО актовете на вторичното право, които задължително се публикуват, влизат в сила на двадесетия ден след тяхното публикуване при липсата на друга, изрично определена дата, изобщо не се схваща като пречка

22 — Текстът на член 9 от спорното решение гласи: „Настоящото решение влиза в действие на 1 май 2004 г. под условие за влизане в сила на Договора относно присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република към Европейския съюз“.

срокът за обжалване да започне да тече от деня на публикуване.

24. За да оправдае определянето на *dies a quo* на срока за обжалване към 1 май 2004 г., Република Полша също се опира на член 58²³ от Акта за присъединяване и на членове 8²⁴ и 9 от спорното решение. Съгласно посочените разпоредби текстовете на актове на институциите, приети преди присъединяването, включително този на разглежданото решение, се изготвят на деветте езика на новите държави-членки и са автентични на тези езици, считано от влизането в сила, ако такава настъпи, на договора за присъединяване. Според жалбоподателя оттук следвало, че полската редакция на обжалваната мярка ставала автентична, а следователно и изданието на Официален вестник, което я възпроизвеждало, се считало на разположение едва след 1 май 2004 г. Отново този начин на разсъждение не е убедителен. Уточнението, че текстовете на обжалваното решение на двадесет и един езика „са еднакво автентични“, означава просто че посоченото решение трябва да се изготви на всички официални езици и че нито един от тях

няма предимство пред останалите. Ако се допусне за необходимо да се приеме, че единствено влизането в сила на договора за присъединяване придава автентичност на различните езикови редакции, това при всяко положение би се отнасяло за текстовете на всички двадесет и един езика — както на старите, така и на новите държави-членки.

25. По-силни са възраженията срещу преклудирането, които жалбоподателят и встъпилите страни извеждат от принципите за правна общност, за право на ефективна съдебна защита и за недопускане на дискриминация. За да обосноват, че срокът за подаването на жалба за отмяна на акт, постановен по силата на член 23 от Акта за присъединяване, тече едва от 1 май 2004 г. за новите държави-членки, те по-специално изтъкват, че към датата на публикуване на акта жалбоподателят все още не е член на Съюза и следователно не е процесуално легитимиран да поиска отмяна. Следователно да се допусне, че срокът за обжалване започва да тече от публикуването на акта, позволявало на институцията, от която той изхожда, да избегне контрола за законосъобразност на мярка, постановена на основание член 23 от Акта за присъединяване, като я приема и публикува най-малко два месеца преди присъединяващите се държави да получат качеството на членки. Принципът за правна общност обаче имплицитно изисквал създаването на пълна и ефикасна система за контрол за законосъобразност на общностните актове и за съдебна защита. В случая, предвид датата на публикуване на оспорваното решение, Република Полша разполагала само със съкратен срок, което

23 — Член 58 от Акта за присъединяване гласи: „Текстовете на актовете на институциите и на Европейската централна банка, приети преди присъединяването и изготвени от Съвета, Комисията или Европейската централна банка на езиците на Чешката република, Естония, Унгария, Латвия, Малта, Полша, Словашката република и Словения от датата на присъединяването, се считат за автентични при същите условия като текстовете, изготвени на настоящите единадесет езика. Те се обнародват в Официалния вестник на Европейските общности, ако текстовете на настоящите езици също са били публикувани по този начин“.

24 — Член 8 от спорното решение предвижда: „Настоящото решение е изготвено на английски, гръцки, датски, естонски, ирландски, испански, италиански, латвийски, литовски, малтийски, немски, нидерландски, полски, португалски, словашки, словенски, унгарски, фински, френски, шведски и чешки език, като текстовете на всички езици са еднакво автентични“.

засягало ефективността на нейното право на обжалване и я дискриминирало по отношение на държавите-членки.

26. Ако принципите за правна общност и право на ефективна съдебна защита, на които се позовава жалбоподателят, действително следва да доведат до приемане на допустимостта на жалбата, както ще покажа по-нататък, що се отнася до довода, изведен от принципа за недопускане на дискриминацията, според мен случаят не е такъв. Република Полша поддържа, че в резултат от определянето на началния момент на срока за обжалване към датата на публикуване на спорното решение жалбоподателят разполагал единствено с твърде орязан, съкратен срок, което пораждало дискриминация спрямо държавите-членки при упражняване на правото му на ефективна съдебна защита. За мен обаче не е ясно в какво би могла да се състои твърдяната дискриминация. И старите, и новите държави-членки разполагат със същия срок за обжалване от датата на публикуване на обжалваната мярка. Разбира се, към тази дата бъдещите държави-членки все още нямат статут на привилегирован жалбоподател и следователно могат единствено да се основават на член 230, четвърта алинея ЕО, за да оспорят мярката. Вярно е и че прилагането на изискванията, поставени с тази разпоредба, поставят под съмнение допустимостта на евентуална жалба от тяхна страна, за разлика от държавите-членки. Тази разлика в третирането обаче се дължи само на обстоятелството, че статутът на държава-членка, който предоставя равни права на новите държави-членки, се придобива едва след влизането в сила на договора

за присъединяване. По мнение на Съвета и на Комисията да се приеме определяне на *diés a quo* към датата на влизане в сила на акта за присъединяване за новите държави-членки би означавало — под претекст да бъдат поставени в равностойно положение със старите държави-членки по отношение на срока за обжалване, с който разполагат като привилегировани жалбоподатели — те дори да бъдат облагодетелствани спрямо старите държави-членки, що се отнася в този случай до началната точка на посочения срок.

Б — Средствата за признаване на допустимостта

27. Както току-що видяхме, стриктното прилагане на член 230 ЕО би могло да доведе до приемане на жалбата на Република Полша за недопустима. Съществува обаче успоредно развита от Съда насока в практиката, която разкрива не толкова строга преценка на допустимостта на исковете или жалбите. Според мен именно някои от основополагащите принципи на правопорядъка на Съюза, и по-специално този за ефективна съдебна защита, водят до отдаване на предимство на тази насока.

28. За отправна точка трябва да се приеме отново принципът за правна общност. Известно е, че той е закрепен по следния начин в Решение по дело *Les Verts*/ Парламент²⁵:

„[...] Европейската икономическа общност е правна общност, доколкото нито нейните държави-членки, нито институциите ѝ са освободени от контрол за съответствие на актовете им с основната конституционна харта, която е договорът. По-специално посредством членове [230 ЕО] и [241 ЕО], от една страна, както и посредством член [234 ЕО], от друга, договорът създава пълна система от средства за защита и процедури, предназначена да повери на Съда контрола за законосъобразност на актовете на институциите. Физическите и юридическите лица по този начин са защитени от прилагане спрямо тях на актове с общо приложение, които не са в състояние да оспорват пряко пред Съда предвид особените условия за допустимост, уточнени в член [230, втора алинея ЕО]. Когато административното привеждане в действие на тези актове се прави от общностните институции, физическите и юридическите лица могат да обжалват пряко пред Съда актовете за приложение, чиито адресати те се явяват или които ги засягат пряко и лично, и да се позоват, в подкрепа на жалбата, на незаконосъобразността на основния общ акт. Когато такава привеждане в действие се прави от националните органи, те могат да изтъкват недействителността на

актовете с общо приложение пред националните юрисдикции и да им дадат основание във връзка с това да отправят преюдициални въпроси до Съда“.

29. Разгледано по този начин, понятието за правна общност има две измерения²⁶: нормативно, което включва задължението за съответствие на актовете на институциите и на държавите-членки с договора, и съдебно, което предполага съдебна защита срещу незаконосъобразните общностни актове. „Съставен елемент на правната общност“²⁷, правото на ефективна съдебна защита освен това е утвърдено и в съдебната практика непосредствено след Решение по дело *Les Verts*/ Парламент, посочено по-горе. Вдъхновен от общите за държавите-членки конституционни традиции, както и от членове 6 и 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., Съдът го провъзгласява за общ принцип на общностното право²⁸. Целта е да се избегне създаването на правомощия, недосегаеми за правото и съда, като за целта същевременно се гарантира структурна съгласуваност: прехвърлянето на правомощия от държавите трябва да се придружава от привеждането в действие на контрол и равностойни възможности за защита. Днес, както е известно, тази идея е намерила израз в член 6, параграф 1 от Договора за ЕС. Първоначално

25 — Решение от 23 април 1986 г. (294/83, Recueil, стр. 1339, точка 23).

26 — Вж. Simon, D., «La Communauté de droit», *Réalités et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 85.

27 — Решение на Първоинстанционния съд от 3 май 2002 г. по дело *Jégo-Quéré*/Комисия (T-177/01, Recueil, стр. II-2365, точка 41).

28 — Вж. Решение от 15 май 1986 г. по дело *Johnston* (222/84, Recueil, стр. 1651, точка 18).

единствено вътрешните юрисдикции се оказват подчинени на изискванията, произтичащи от този принцип²⁹. Щом като има възможност за това обаче, Съдът постепенно разширява приложното му поле и спрямо съдебната защита, предоставена от общностните съдилища. По този начин той проверява, че Първоинстанционният съд на Европейските общности не е нарушил принципа на правото на ефективно средство за съдебна защита, като е приел, че съобщението не може да бъде предмет на жалба за отмяна³⁰, и също като е преценил, че общият принцип за право на ефективна и пълна съдебна защита обосновава постановяването на временни мерки, „за да се избегне празната в правната защита, осигурена от Съда“³¹.

30. Този принцип за право на ефективна съдебна защита се схваща като забрана, ако не за всяко ограничение, то поне за всяко отсъствие на съдебна защита. Това положение в съдебната практика наскоро бе отново припомнено от Съда по дело Евроюст³². Макар да е обявил за недопустима жалбата за отмяна на няколко конкурса за представяне на кандидатури за назначаването на срочно наети

служители, обявени от Евроюст, той отбелязва — и без никакво съмнение именно поради това съображение — че все пак не следва нарушение на правото на ефективна съдебна защита. Действително спорните актове не са лишени от всякакъв съдебен контрол, тъй като главните заинтересувани, а именно кандидатите за различните длъжности, включени в оспорваните конкурси, разполагат с достъп до общностния съд при условията, предвидени в член 91 от Правилника за длъжностните лица на Европейските общности, а в случай на подобна жалба държавите-членки могат да встъпят в производството и при необходимост да обжалват решението на Първоинстанционния съд.

31. От това разбиране за правото на ефективна съдебна защита следва, че когато уредбата на средство за защита води до липса на възможност ищците или жалбоподателите да предявят иск или съответно да подадат жалба, Съдът никога не е отказвал да тълкува широко условията за допустимостта им.

32. Този подход по-специално се наблюдава в рамките на жалбата за отмяна по член 230 ЕО. Съдът не се колебае да тълкува широко условията на своята компетентност, за да гарантира достъп до общностния съд, и то както по отношение на понятието „обжалваем акт“, така и по отношение на понятието „активно

29 — Вж. Решение от 13 март 2007 г. по дело Unibet (C-432/05 P, Сборник, стр. I-1503).

30 — Вж. Решение от 18 март 1997 г. по дело Guérin Automobiles/Комисия (C-282/95 P, Recueil, стр. I-1503, точки 33—40).

31 — Определение от 3 май 1996 г. по дело Германия/Комисия (C-399/95 R, Recueil, стр. I-2441, точка 46) и Определение от 23 февруари 2001 г. по дело Австрия/Съвет (C-445/00 R, Recueil, стр. I-1461, точка 111).

32 — Решение от 15 март 2005 г. по дело Испания/Евроюст (C-160/03, Recueil, стр. I-2077).

легитимирани лица“. В този смисъл по дело АЕТР³³ Съдът допуска жалбата за отмяна, извън изброените актове, до всички мерки, взети от институциите, независимо от естеството и формата им, които пораждаат правни последици, като черпи обосновката на това разрешение в задължението си да осигури зачитане на правото, т.е. съдебна защита срещу незаконосъобразните общностни актове. Следва да се припомни, че в Решение по дело *Les Verts*/Парламент³⁴, макар текстът на договора да не упоменава актовете на тази институция като възможен предмет на жалбата за отмяна, той утвърждава пасивната легитимация на Парламента, като се основава на принципа на правна общност, който изисква съществуването на пълна система за контрол за законосъобразност на актовете на институциите.

33. Широкият обхват на понятието „лично засегнат“, възприет по някои дела, също изглежда имплицитно мотивиран по съображения за осигуряване на съдебна защита³⁵. В този смисъл по дело *Piraiki Patraiki* и др./Комисия³⁶ Съдът без съмнение е взел предвид факта, че всичките жалбоподатели, които искат отмяна на решение на Комисията, разрешаващо

на френското правителство да въведе квоти за вноса на памук от Гърция, са гръцки износители на памук, които трудно биха могли да оспорят националната мярка, адресирана единствено до вносителите; по дело *Codorniu*/Съвет³⁷, като допуска физическо лице да поиска отмяна на истински регламент, който му причинява особено тежка вреда, Съдът без съмнение е взел предвид обстоятелството, че жалбоподателите не са имали никаква друга възможност, освен да го нарушат, за да оспорят действителността му³⁸ по повод на производствата във връзка с прилагането на санкциите, предвидени по националния закон; по дело *Sofaz* и др./Комисия³⁹, като решава, че конкурентните предприятия са индивидуално засегнати от решение за обявяване на съвместимостта на помощ с общия пазар, Съдът без съмнение е повлиян от генералния адвокат *VerLoren van Themaat*, който в своето заключение изтъква, че предвид липсата на непосредствено действие на член 87, параграф 1 общностното право не предоставя на посочените предприятия „никаква алтернативна правна защита посредством националните юрисдикции“⁴⁰. Накрая, по дело *Allied Corporation* и др./Комисия⁴¹, като признава на засегнатите предприятия производители и износители правото да поискат отмяна на регламентите, установяващи антидъмпингово мито, Съдът този път изрично посочва, че това мито „не рискува да създаде двойни средства за защита, като се има предвид, че производството пред националните юрисдикции е достъпно едва след събирането

33 — Решение от 31 март 1971 г. по дело Комисия/Съвет, известно като „АЕТР“ (22/70, Recueil, стр. 263, точки 40 и 41).

34 — Посочено по-горе (точки 23—25).

35 — Вж. Lenaerts, K., „The legal protection of private parties under the EC Treaty: a coherent and complete system of judicial review“, *Mélanges en l'honneur de Giuseppe Federico Mancini*, ed. Dott. A. Giuffrè, Milan, 1998, p. 591, 608—613.

36 — Решение от 17 януари 1985 г. (11/82, Recueil, стр. 207).

37 — Решение от 18 май 1994 г. (С-309/89, Recueil, стр. I-1853).

38 — Вж. Moitinho de Almeida, J. C., „Le recours en annulation des particuliers: nouvelles réflexions sur l'expression 'la concernent... individuellement'“, *Mélanges Ulrich Everling*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995, p. 849, 868.

39 — Решение от 28 януари 1986 г. (169/84, Recueil, стр. 391).

40 — Заключение от 16 октомври 1985 г., стр. 403.

41 — Решение от 21 февруари 1984 г. (239/82 и 275/82, Recueil, стр. 1005, точка 13).

на антидъмпинговото мито, обичайно заплащано от вносител, установен в Общността“.

34. Когато съществуването на съдебна защита зависи от това, Съдът с още по-малко колебание допълва текста на член 230 ЕО и отстранява празните в него. Както подчерта генералният адвокат Mancini, „задължението за зачитане на правото [...] има предимство пред стесненията на писания закон; винаги, когато защитата на правните субекти изисква това, Съдът е готов да поправи или допълни разпоредбите, които определят неговата компетентност, в името на принципа, който утвърждава неговата мисия“⁴². Емблематично за тази съдебна практика, преди всичко вярна на принципа за правна общност, от който произтича правото на ефективна съдебна защита, е най-напред Решение по дело *Les Verts*/Парламент, посочено по-горе. Макар текстът на член 173 [понастоящем след изменението член 230 ЕО] да не упоменава Парламента като ответник по жалбата, Съдът извежда от „духа на договора, изразен в член [220 ЕО]“ и от неговата „систематика“ принципа за правна общност, който налага възможност за пряка жалба срещу всички разпоредби, постановени от институциите и целящи пораждането на правни последици спрямо трети лица; следователно той утвърждава пасивното участие на Парламента в произ-

водствата за отмяна⁴³. Също толкова важно е и признаването от страна на Съда на активната легитимация на Парламента по отношение на жалбата за отмяна, независимо от липсата на упоменаване в член 173 от Договора за ЕО на тази институция в списъка на жалбоподателите — признаване, мотивирано от несигурния и дори неефективен характер на съдебната защита на неговите прерогативи, предоставена на останалите институции, държавите-членки и частните лица⁴⁴.

35. Разбира се, би могло да се възрази, че Решение по дело *Unión de Pequeños Agricultores*/Съвет⁴⁵ слага край на тази държост в услуга на утвърждаването на правната общност, за да направи място днес на политика в областта на съдебната практика, по-загрижена за „self restraint“. Съдът вече не би преценил, че е оправомощен да допълни текста на договора, когато се оказва, че този текст посяга на правото на ефективна съдебна защита, за да не престъпи предоставеното на държавите-членки право да ревизират договорите. Все пак истинският прочит, който следва да се направи на посоченото решение, не би следвало да е такъв⁴⁶. Отказът на Съда да се абстрахира от условията за допустимост, въведени с член 230, четвърта алинея ЕО за жалбата за отмяна от частни лица, се обяснява с обстоятелството, че зачитането на споменатите условия действително води до ограничаване, но не и до липса на съдебна защита, и че при

42 — Заключение по дело *Les Verts*/Парламент, посочено по-горе, стр. 1350.

43 — Решение по дело *Les Verts*/Парламент, посочено по-горе (точки 23—25).

44 — Решение от 22 май 1990 г. по дело *Парламент/Съвет* (C-70/88, Recueil, стр. I-2041).

45 — Решение от 25 юли 2002 г. (C-50/00 P, Recueil, стр. I-6677).

46 — Вж. моето заключение от 21 октомври 2004 г. по дело *Комисия/max.mobil* (Решение от 22 февруари 2005 г., C-141/02 P, Recueil, стр. I-1283, точка 48, и по-специално бележка 50).

това положение усъвършенстването на „система[та] за контрол за законосъобразност на общностните актове“⁴⁷ трябва да остане в правомощията на държавите-членки. Действително недостатъчната съдебна защита, резултат от отсъствието на процесуална легитимация да се иска отмяна от жалбоподателите, се отстранява от ясното задължение, припомнено на държавите-членки и техните юрисдикции, да предвидят и прилагат система от средства за защита и процедури, позволяваща да се осигури зачитане на правото на ефективна съдебна защита⁴⁸. Този анализ според мен се потвърждава от разрешението, наскоро постановено по дело *Gestoras Pro Amnistía и др./Съвет*⁴⁹, по което Съдът приема за недопустим иск за извъндоговорна отговорност за обезщетяване на вредите, за които се твърди, че са претърпени вследствие на включването на замесени в терористични актове лица в списъка, приложен към обща позиция, приета в рамките на дял VI от Договора за ЕС. В отговор на жалбоподателите, които се оплакват от нарушение на правото на ефективна съдебна защита, Съдът действително прехвърля на евентуална ревизия на Договорите грижата да се въведе режим на извъндоговорна отговорност в рамките на третия стъб. Той обаче надлежно подчертава, че независимо от това ограничение на неговата компетентност, предвидено в член 35 ЕС в рамките на дял VI от Договора за ЕС, ищците не са напълно лишени от съдебна защита. За целта и макар текстът на член 35 ЕС да не предвижда защитимост по съдебен ред във връзка с общите позиции, Съдът приема, че е компетентен по-специално да се произнесе по тълкуването или действителността на обща позиция, която цели

пораждането на правни последици спрямо трети лица. Той напомня и задължението на държавите-членки, и по-специално на техните юрисдикции, да тълкуват и прилагат вътрешните процесуални норми, уреждащи упражняването на правото на иск или жалба по начин, позволяващ на физическите и юридическите лица да оспорват по съдебен ред законосъобразността на решение или на друга национална мярка относно приемането или прилагането на акт на Европейския съюз спрямо тях, както и да искат, ако е необходимо, поправяне на претърпените вреди.

36. В съответствие с тази насока в съдебната практика смятам да предложа на Съда да допълни текста на член 230, пета алинея ЕО, за да приеме допустимостта на жалбата, подадена от Република Полша. От тази гледна точка най-напред следва да отхвърля три възражения.

37. Първото би било, както твърди Съветът, да се изтъкне, че не би могло да се поиска от Съда да направи нещо, което страните по Договора за присъединяване са отказали да направят. Те са имали изцяло възможност да предвидят дерогации на учредителните договори за определено време. Всъщност Актът за присъединяване съдържа значителен брой преходни разпоредби, които дерогират договорите и вторичното право. По-специално са въведени специални и опростени законодателни процедури с оглед отчитане на присъединяването и необходимостта да се променят актовете на институциите чрез процедури, по-прости от обичайно прилаганите. Ако страните по Договора за присъединяване

47 — Решение по дело *Unión de Pequeños Agricultores/Съвет*, посочено по-горе (точка 45).

48 — Вж. бележка под линия 47 (точки 41 и 42).

49 — Решение от 27 февруари 2007 г. (С-354/04 P, Recueil, стр. I-1579)

са били на мнение, че разпоредбите на споменатия договор не осигуряват по адекватен начин съдебната защита на новите държави-членки, те са можели да въведат необходимите дерогиращи разпоредби. Подобни разпоредби са можели по изключение да предвидят, че срокът за обжалване за новите държави-членки започва да тече едва от датата на присъединяване, а не на публикуването на актовете. Следва обаче да се подчертае, че подобен избор не е направен, като при преговорите за присъединяване изобщо не е постигнато съгласие за особена норма или друга преходна разпоредба, дерогираща разпоредбите на член 230, пета алинея ЕО или тези на Процедурния правилник относно сроковете за предявяване на иск или подаване на жалба.

38. Според мен това възражение не издържа; то би могло да се противопостави на всички предходни достижения на съдебната практика. Трудно ми изглежда да се тълкува мълчанието на Акта за присъединяване като израз на волята на страните да откажат всякаква дерогация на *diés a quo*, определен в член 230, пета алинея ЕО. То по-скоро отразява обстоятелството, че не са помислили за недостатъчната съдебна защита на новите държави-членки, която ще се отнася до актовете, приети между подписването и влизането в сила на договора за присъединяване, се дължи на определянето на началния момент на срока за обжалване към датата на тяхното публикуване. При всяко положение е важно да се напомни, че когато учредителите не са счели за удачно да изменят текста на член 173 от Договора за ЕО, независимо от предложението в тази насока, формулирано от Комисията в хода на преговорите относно Единния европейски акт, това

обстоятелство не е попречило на Съда да предостави на Парламента активна и пасивна легитимация в производството за отмяна.

39. Второто възражение, повдигнато по-специално от Съвета, се състои в поддържането, че по принцип няма никаква пречка Република Полша да иска отмяна от датата на публикуване на спорното решение. Разбира се, за целта тя не може да се основе на член 230, втора алинея ЕО. За нея обаче е възможно да се позове на четвърта алинея от тази разпоредба.

40. Разглежданият случай със сигурност не се среща в съдебната практика⁵⁰. Първоначална насока все пак е налице, предвид разрешенията при определяне на встъпващите страни по смисъла на член 40 от Статута на Съда⁵¹. От него следва, че трета държава може да бъде допусната да встъпи, както член 40, втора алинея от същия статут оправовава

50 — Вж. обаче висящото пред Първоинстанционния съд дело Конфедерация Швейцария/Комисия, T-319/05.

51 — Чийто текст е следният:
„Държавите-членки и институциите на Общността могат да встъпват в делата пред Съда на ЕО.
Същото право принадлежи на всяко друго лице, което може да докаже своя интерес от изхода на висящо пред Съда дело, освен в случаите на дела между държави-членки, между институции на Общностите или между държави-членки и институции на Общностите.
[...]“

да направи „всяко друго лице“⁵², и тя не може да иска прилагане на изключването, предвидено в тази разпоредба, на въстпването от страна на всяко лице, различно от държавите-членки и институциите на Общността, в случаите на дела между държави-членки, между институции на Общностите или между държави-членки, от една страна, и институции на Общностите, от друга⁵³. С други думи, ако дадена трета държава не може да се позовава на статута в рамките на съдопроизводство, предоставен на държавите-членки от общностната система, тя се ползва от възможностите да извършва съдопроизводствени действия, които последната признава на юридическите лица.

41. Този принос, резултат от прилагането на член 40 от Статута на Съда, се потвърждава от разрешенията във връзка с правото да се иска отмяна, предоставено на отвъдморските страни и територии, регионите и автономните общности. От него е видно, че „[ц]елта на член 173, четвърта алинея от Договора [...] е да се предостави адекватна съдебна защита на всички лица, физически или юридически, които са пряко и лично засегнати от актовете на общностните институции. При това положение процесуална легитимация следва да се признава в зависимост единствено от тази цел и следователно достъп до производството за отмяна трябва да се осигури на всички, които изпълняват предвидените обективни условия, т.е. да имат необходимото

качество на правен субект и да бъдат пряко и лично засегнати от обжалвания акт. Същото разрешение се налага и когато жалбоподателят е публично образование, удовлетворяващо посочените критерии“⁵⁴. Следователно при положение че даден регион има качеството на правен субект по силата на вътрешното право, той следва на това основание да се счита за юридическо лице по смисъла на член 230, четвърта алинея ЕО⁵⁵ и по принцип може да подава жалба за отмяна⁵⁶. Същото важи и за Република Полша, чието вътрешното право ѝ предоставя качеството на правен субект и на която международното право признава, както на всяка държава, международноправна правосубектност. Следователно от датата на публикуване на спорната мярка тя разполага с възможността да приеме съдопроизводствени действия, за да предостави на преценката на Съда акт, който я уврежда. Очевидно възможността, с която разполага на основание член 230, четвърта алинея ЕО, да подаде жалба за отмяна, не е неограничена. Тази възможност се подчинява на обективни условия за допустимост, насочени към проверка за наличието на интерес от оспорване на обжалваното решение и в този смисъл към избягване на преобразуването на активната процесуална легитимация на физическите или юридическите лица в нещо като *actio popularis*⁵⁷. Тези условия

52 — Вж. Определение от 23 февруари 1983 г. по дело *Chris International Foods/Комисия* (91/82 R и 200/82 R, Recueil, стр. 417). Отбелязвам, че приемането на решение, адресирано от Комисията до Кралство Швеция, трета държава по време на разглежданите събития, за обжалваемо като „решение, адресирано до друго лице“ по смисъла на член 230, четвърта алинея ЕО, също допринася за разглеждане на понятието „лице“, употребявано от общностните съдопроизводствени разпоредби, като обхващащо и третите държави (вж. Решение от 29 юни 1994 г. по дело *Fiskano/Комисия*, C-135/92, Recueil, стр. I-2885).

53 — Вж. Определение на Първоинстанционния съд от 7 юли 2006 г. по дело *Конфедерация Швейцария/Комисия*, посочено по-горе.

54 — Решение на Първоинстанционния съд от 15 юни 1999 г. по дело *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Комисия* (T-288/97, Recueil, стр. II-1871, точка 41).

55 — Вж. например Решение на Първоинстанционния съд от 30 април 1998 г. по дело *Vlaams Gewest/Комисия* (T-214/95, Recueil, стр. II-717, точка 28).

56 — Вж. например Решение на Съда от 22 ноември 2001 г. по дело *Nederlandse Antillen/Съвет* (C-452/98, Recueil, стр. I-8973, точка 51), Решение на Съда от 10 април 2003 г. по дело *Комисия/Nederlandse Antillen* (C-142/00 P, Recueil, стр. I-3483, точка 59) и Решение на Първоинстанционния съд от 15 декември 1999 г. по дело *Freistaat Sachsen и др./Комисия* (T-132/96 и 143/96, Recueil, стр. II-3663, точка 81), както и Определение на Първоинстанционния съд от 7 юли 2004 г. по дело *Região autónoma dos Açores/Съвет* (T-37/04 R, Recueil, стр. II-2153, точка 112).

57 — Вж. в този смисъл Решение по дело *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Комисия*, посочено по-горе (точка 49).

по-специално изискват установяването на пряка и лична връзка между държавата и разглеждания акт, на който тя не е адресат. В това отношение обстоятелството, че Република Полша е посочена поименно в Акта за присъединяване, който спорната мярка прилага, не би могло да я освободи от задължението да установи съществуването на пряка и лична връзка. Съдът вече е преценил, че упоменаването на отвъдморска територия или страна (наричана по-нататък „ОМТС“) в част четвърта и в приложение IV към Договора за ЕО не я освобождава от задължението да докаже, че е пряко и лично засегната от прилагащата мярка⁵⁸. Действително в случая изискването за лична връзка би могло да се противопостави на допустимостта на жалбата, подадена от Република Полша.

тази гледна точка оспорваната разпореда разпростира механизма за поетапно въвеждане на преките плащания в новите държави-членки към новите преки плащания. Тя „[следователно] се прилага към обективно определени положения и поражда правни последици по отношение на категории лица, абстрактно предвидени като цяло“⁶⁰, а именно всички земеделски производители в новите държави-членки, отглеждани земеделски продукти, за които се предвиждат преки плащания. Ето защо това е мярка с общо приложение. Фактът, че Република Полша е изрично упомената от оспорваната разпореда, не разколебава общото ѝ приложение, тъй като останалите нови държави-членки също са упоменати, а тази разпореда се прилага без разлика спрямо всички нови държави-членки и всички земеделски производители, установени в тях⁶¹. Известно е все пак, че нормативният характер на оспорвания акт не е пречка пред производството за отмяна, инициирано от физическо или юридическо лице, ако го засяга пряко и лично⁶².

42. От практиката на Съда е ясно, че „за да се определи дали актът е с общо приложение или не, следва да се прецени неговото естество и правните последици, които цели да породи или които действително поражда“⁵⁹. В случая оспорваната разпореда цели да замени разпоредбите на приложение II към Акта за присъединяване, които изменят Регламент № 1259/1999, с разпоредби, изменящи Регламент № 1782/2003, за да се вземат предвид измененията, направени в ОСП с приемането на последния регламент, настъпило след подписването на инструментите за присъединяване. От

43. В това отношение очертаването на лична връзка между жалбоподателя и оспорваната мярка се подчинява неизмен-

58 — Вж. Решение по дело *Nederlandse Antillen/Съвет*, посочено по-горе (точки 47—50).

59 — Решение от 6 октомври 1982 г. по дело *Aluisuisse/Съвет и Комисия* (307/81, Recueil, стр. 3463, точка 8) и Решение по дело *Nederlandse Antillen/Съвет*, посочено по-горе (точка 52).

60 — По този начин се възпроизвежда формулата, припомняна ритуално от съдебната практика за оценяване на даден нормативен акт: вж. например Решение от 17 юни 1980 г. по дело *Calpak и Società Emiliana Lavorazione Frutta/Комисия* (789/79 и 790/79, Recueil, стр. 1949, точка 9), Определение от 20 май 1987 г. по дело *Champlor и др./Комисия* (233/86—235/86, Recueil, стр. 2251, точка 9) и Решение на Първоинстанционния съд от 5 юни 1996 г. по дело *Kahn Scheervaart/Комисия* (T-398/94, Recueil, стр. II-477, точка 39).

61 — Вж. в този смисъл Решение по дело *Комисия/ Nederlandse Antillen*, посочено по-горе (точка 6), и Определение по дело *Região autónoma dos Açores/Съвет*, посочено по-горе (точка 113).

62 — Вж. Решение по дело *Codorniu/Съвет*, посочено по-горе (точка 19).

но⁶³ на удовлетворяването на „проверката Plaumann“, според която акт с общо приложение може да засяга физически или юридически лица единствено ако „се отнася до тях поради някои присъщи за тях качества или поради фактическо положение, което ги разграничава от всички останали лица и така ги индивидуализира по същия начин, както адресат“⁶⁴. Следователно важният въпрос е да се определи дали оспорваната разпоредба се отнася до Република Полша предвид определените качества, които са специфични за нея, или поради фактическо положение, която я разграничава от всички останали лица. Съдебната практика, свързана с процесуалната легитимация да се иска отмяна, която имат отвъдморските страни и територии, регионите или автономните общности, и в това отношение ни предоставя ценни сведения. Прегледът ѝ ни показва, че индивидуализацията на регионален или местен орган жалбоподател не би могла да произтича от неблагоприятните обществено-икономически последици на обжалвания акт за предприятията, разположени на негова територия. В този смисъл Съдът решава, че „общият интерес, който дадена ОМТС като компетентен субект по въпросите от икономически и обществен порядък на нейна територия може да има от получаването на благоприятен резултат за икономическото ѝ благодеяние, сам по себе си не е достатъчен тя да се счита за [...] индивидуално засегната“⁶⁵.

Дори задължението, наложено на автора на акта с оправомощаващата норма, да държи сметка за отрицателните последици, които мярката, която възнамерява да вземе, може да породи за икономиката на засегнатия регионален или местен орган и заинтересуваните предприятия, не е достатъчно за да се установи, че същият е лично засегнат. Такова е решението на Съда по повод на Нидерландските Антили в хипотеза, при която защитните мерки, чиято отмяна иска тази ОМТС, са взети на основание на разпоредба, която задължава автора им да вземе предвид обществено-икономическите последици, които те биха могли да породят за засегнатите ОМТС⁶⁶.

44. Без съмнение срещу тази съдебна практика е възможно да се изложат възражения⁶⁷. Струва ми се обаче, че това не е най-подходящият случай за обсъждане и вземане на решение за преразглеждане. Да се промени съдебната практика във връзка с последиците за личното положение на някои регионални или местни органи по това дело би означавало да се възприеме по-гъвкава преценка на изискванията за допустимост, за да се възрази срещу допустимостта на настоящата жалба с довода, че жалбоподателят е бил процесуално легитимиран да подаде същата непосредствено след публикуване на спорното решение, а като не е направил това в срок, правото му е преклудирано. Същото би

63 — Известна е твърдостта, с която Съдът напомня по дело Unión de Pequeños Agricultores/Съвет, посочено по-горе (точки 36 и 37), че извън удовлетворяването на условията, формулирани в Решение от 15 юли 1963 г. по дело Plaumann/Комисия (25/62, Recueil, стр. 197), индивидуализацията е невъзможна.

64 — Решение по дело Plaumann/Комисия, посочено по-горе (стр. 223).

65 — Посочените по-горе Решение по дело Nederlandse Antillen/Съвет (точка 64) и Решение по дело Комисия/ Nederlandse Antillen (точка 69). Аналогични формулировки се откриват във връзка с производства, иницирани от региони, по-специално в Определение на Първоинстанционния съд от 16 юни 1998 г. по дело Comunidad Autónoma de Cantabria/Съвет (T-238/97, Recueil, стр. II-2271), Определение на Първоинстанционния съд от 23 октомври 1998 г. по дело Regione Puglia/ Комисия и Испания (T-609/97, Recueil, стр. II-4051) и Определение на Първоинстанционния съд по дело Região autónoma dos Açores/Съвет, посочено по-горе (точка 118).

66 — Вж. посочените по-горе Решение по дело Nederlandse Antillen/Съвет (точки 66—72) и Решение по дело Комисия/ Nederlandse Antillen (точки 71—76).

67 — Вж. критика на посочената съдебна практика, отправена от Wakefield, J., „The plight of the regions in a multi-layered Europe“, *ELR*, 2005, p. 406.

било да се откаже медицинско лечение на болен под претекст, че е открито средство за предотвратяване на заболяването.

45. Третото възражение, отново по-специално повдигнато от Съвета, се свежда до това да се приеме, че придобиването от жалбоподателя на качеството на привилегирован жалбоподател, свързано със статута на държава-членка, едва към 1 май 2004 г., датата на влизане в сила на Договора за присъединяване, а оттук и на процесуална легитимация, е обстоятелство, което ни най-малко не го лишава от правото да подаде жалба, макар че срокът за обжалване е започнал да тече след датата на публикуване на спорното решение. Всъщност тъй като става държава-членка на 1 май 2004 г. и се ползва след тази дата със статут на привилегирован жалбоподател, Република Полша все още разполага, до изтичането на срока за обжалване на 24 юни 2004 г., с 55 дни, за да внесе жалба за отмяна, без да доказва правен интерес. Този срок е бил повече от достатъчен за подготвяне на жалбата и, като се има предвид също, че Република Полша е била запозната със съдържанието на спорното решение далеч преди публикуването му, тъй като е участвала в работата на Съвета и подготвителните му дейности и впрочем е възразявала на всички етапи от законодателния процес, приключил с приемане на споменатото решение. Освен това тя е знаела, че ще придобие качество на държава-членка своевременно. Следователно с основание можел да се зададе въпросът дали в случая

е необходимо отдалечаване от буквата на Договора за ЕО в името на принципа за право на ефективна съдебна защита.

46. При всяко положение би могло да се възрази, че сроковете за обжалване са въведени, за да се осигури яснота и сигурност на правните положения и да се избегне дискриминацията и произволното третиране при правораздаването⁶⁸. Съдът също така подчертава многократно, че за да удовлетвори изисквания, с оглед на които е предвидена, общностната уредба на процесуалните срокове, „се прилага стриктно“⁶⁹ и трябва да бъде „строغو спазвана“⁷⁰. Отклонение от нея е възможно само „при твърде изключителни обстоятелства, свързани със случайно събитие или непреодолима сила, в съответствие с член 45, втора алинея от Статута на Съда“⁷¹. На довода, че определянето на началния момент на срока за обжалване към датата на публикуване на спорното решение би накърнило правото на жалбоподателя на ефективна съдебна

68 — Вж. по-специално Решение на Съда от 26 ноември 1985 г. по дело Cockerill-Sambre (42/85, Recueil, стр. 3749, точка 10), Решение на Съда от 15 януари 1987 г. по дело Misset/Съвет (152/85, Recueil, стр. 223, точка 11), Определение на Съда от 5 февруари 1992 г. по дело Франция/Комисия (С-59/91, Recueil, стр. 1-525, точка 8), Решение на Съда от 23 януари 1997 г. по дело Coen (С-246/95, Recueil, стр. I-403, точка 21), Определение на Съда от 19 февруари 2004 г. по дело Forum des migrants/Комисия (С-369/03 P, Recueil, стр. I-1981, точка 16), Решение на Първоинстанционния съд от 18 септември 1997 г. по дело Mutual Aid Administration Services/Комисия (Т-121/96 и Т-151/96, Recueil, стр. II-1355, точка 38) и Определение на Първоинстанционния съд от 19 януари 2001 г. по дело Confindustria и др./Комисия (Т-126/00, Recueil, стр. II-85, точка 21).

69 — Решение по дело Misset/Съвет, посочено по-горе (точка 11), както и посочените по-горе Определение по дело Франция/Комисия (точка 8) и Определение по дело Confindustria и др./Комисия (точка 21).

70 — Решение на Първоинстанционния съд от 17 юни 1998 г. по дело Svenska Journalistförbundet/Съвет (Т-174/95, Recueil, стр. II-2289, точка 50).

71 — Определение по дело Forum des migrants/Комисия, посочено по-горе (точка 16); вж. също Определение по дело Франция/Комисия, посочено по-горе (точка 8).

защита, би могло най-вече да се възрази, че правото на такава защита „изобщо не се влияе от стриктното прилагане на общностните норми относно процесуалните срокове, което [...] отговаря на изискването за правна сигурност“⁷².

47. Последното възражение прави впечатление. Действително може да се приеме, че в случая зачитането на *dies a quo*, определен от Договора за ЕО, не води до отказ на жалбоподателя на достъп до общностния съд в нарушение на правото на ефективна съдебна защита. Подобно разрешение обаче би накърнило правната сигурност, която именно нормите, свързани с изчисляването на срока за обжалване, целят да защитят и която обосновава вниманието, с което Съдът обикновено следи за спазването им. Как всъщност да се определи срокът, който след придобиване от жалбоподателя на процесуална легитимация, т.е. след 1 май 2004 г., би бил достатъчен, за да му се даде възможност да подготви и подаде жалбата си? Ако се допусне, че 55 дни са достатъчни, може ли да се каже същото за 40, 30, 10 или 5 дни? Решение за недопускане на жалбата на Република Полша, с довода че тя е можела и в рамките на 55 дни ефективно да се възползва от правото си на обжалване, би създавало правна несигурност, способна да подхранва постоянни спорове. За да се предотвратят те, сигурно може да се реши, както поддържа Съветът, че един ден след 1 май 2004 г. е при всяко положение достатъчен, тъй като жалбоподателите са напълно свободни след публикуването на спорния акт да изготвят жалбата си, за

да бъде тя готова и подадена в желанието момент в секретариата на Съда. Подобно разрешение обаче не би било възможно в случая на актове, приети по-малко от два месеца преди влизането в сила на Договора за присъединяване. Както жалбоподателят и встъпилите държави правилно отбелязват, определянето на *dies a quo* към датата на публикуване на спорните актове дава на институциите свобода да приемат, въз основа на акта за присъединяване, актове повече от два месеца преди влизането в сила на договора за присъединяване и по този начин да лишават бъдещите държави-членки от всякаква възможност за обжалване. Струва ми се обаче, че не е в интерес на доброто правораздаване да се постанови решение, което несъмнено ще разреши настоящия случай, но поради естеството си ще даде основание за образуване на последващи производства. Според мен най-вече не е допустимо ефективността, а дори и самото съществуване на основното право на съдебна защита на страните — кандидатки за членство, да зависи от направения от общностните институции произволен избор на датата на публикуване на спорния акт.

48. Ето защо ми се струва удачно да се определи *dies a quo* на срока за обжалване към датата на влизане в сила на Договора за присъединяване. Само това разрешение би било в състояние да опази правната сигурност, предмет на нормите относно сроковете за обжалване, както и да гарантира на всички бъдещи държави-членки ефективна съдебна защита на техните права спрямо общностни актове, приети между подписването на Договора за присъединяване и неговото влизане в сила. Едва ли е нужно да се припомня, че правото на ефективна съдебна защита на правата, които правните субекти черпят

72 — Определение от 17 май 2002 г. по дело Германия/Парламент и Съвет (С-406/01, Recueil, стр. I-4561, точка 20).

от общностното право, налага отстраняване на процесуалните правила за съдебните производства, които по естеството си могат да направят практически невъзможна или прекомерно трудна защитата на посочените права⁷³.

49. Разбира се, за да се обори това разрешение, би могло да се поддържа, че ако считат правата си накърнени от акт, приет от институциите между подписването и влизането в сила на Договора за присъединяване, бъдещите държави-членки винаги ще имат възможност да откажат ратифицирането или прилагането му. Освен че правомерността на тази позиция би се оказала спорна от гледна точка на международното право, а поради това би могла и да постави на разглеждане тяхната международна отговорност, подобно средство за противодействие обаче изглежда толкова несъразмерно, че използването, а оттам и ефективността му, стават напълно илюзорни — по вработа не се стреля с топ.

50. Следователно само съдебният път изглежда подходящ за защитата на техните права, тъй като на държавите — кандидатки за членство, наистина се предоставят права по силата на общностното право. След подписване на Договора за присъединяване те променят статута си. Не могат вече да се считат просто за обикновени юридически лица, а се явяват бъдещи държави-членки. Споразумението между държавите-членки и държавите кандидатки, постигнато с подписването на инструментите за присъединяване,

определя за последните набор от права и задължения. Те пък трябва да са в състояние да защитават това равновесие на права и задължения, т.е. своите интереси на бъдещи държави-членки, срещу актовете, приети през периода, отделящ датата на подписване на Договора за присъединяване от тази на влизането му в сила. За целта бъдещите държави-членки имат и статут на наблюдаващ в рамките на Съвета, ползването от който им дава право да бъдат информирани и консултирани и който по този начин им дава възможност при необходимост да изтъкват в процеса на приемане на тези актове своите интереси⁷⁴. Все пак, както изтъква Република Полша, подкрепяна в това отношение от Република Литва, статутът на наблюдаващ не им гарантира ефективна защита на техните интереси, доколкото в рамките на Съвета те изобщо не разполагат с право на глас. Легитимната защита на техните интереси следователно изисква признаване на достъп до общностния съд за бъдещите държави-членки. Всяко друго разрешение би довело до парадокса, че в случай като настоящия при наличие на решение, явно отразяващо се върху интересите на бъдещите държави-членки, лишени от правото на глас, те не биха разполагали с процесуална легитимация да поискат отмяна, докато жалба за отмяна, инициирана от страна на старите държави-членки, които имат такова право на глас, би била допустима, независимо дали имат интерес от нея.

51. Необходимостта да се следи за зачитането на солидарността между държавите-

73 — Вж. Решение по дело Unibet, посочено по-горе (точка 43).

74 — Вж. в този смисъл Решение от 16 февруари 1982 г. по дело Halyvourgiki и Helleniki Halyvourgia/Комисия (39/81, 43/81, 85/81 и 88/81, Recueil, стр. 593, точка 10), както и Решение от 28 ноември 2006 г. по дело Парламент/Съвет (C-413/04, Recueil, стр. I-11221, точки 66—68) и Парламент/Съвет (C-414/04, Recueil, стр. I-11279, точки 43—45).

членки налага да се даде възможност и на бъдещите държави-членки да предоставят на преценката на Съда актовете, приети между подписването и влизането в сила на Договора за присъединяване, като се определи началният момент на срока за обжалване към началната дата на действие на посочения договор. Действително и в това отношение статутът на наблюдаващ не е достатъчен да гарантира, че съображенията за солидарност между държавите-членки са правилно отчетени в рамките на процеса на приемане на тези актове. Задължението за солидарност обаче съставлява принцип⁷⁵, който с присъединяването си към Общността държавите-членки са приели⁷⁶. Ако забранява на държава-членка, както Съдът вече е приел⁷⁷, едностранно да наруши равновесието съобразно собствената си представа за своя национален интерес между преимуществата и тежестите, резултат от принадлежността ѝ към Общността, той също така със сигурност забранява на старите държави-членки в рамките на Съвета произволно да нарушават равновесието между преимуществата и тежести, установено с инструментите за присъединяване в полза на бъдещите държави-членки.

52. Накрая, ефективността на принципа на добросъвестност също е силен аргумент в полза на определянето на *dies a quo* към датата на влизане в сила на Договора за присъединяване. Както е видно от член 18 от Виенската конвенция за правото на договорите от 23 май 1969 г., в която той е кодифициран, този принцип

на обичайното международно право по-специално повелява, че „държавата е задължена да се въздържа от действия, които биха лишили договора от неговия обект и неговата цел, когато

- a) тя е подписала договора или е разменила документите, съставляващи договора, при условие за ратификация, приемане или утвърждаване — докато тя не изрази ясно своето намерение да не става страна по този договор“.

Известно е също, че принципът на добросъвестност обвързва институциите на Общността и в общностния правопорядък от него произтича принципът за защита на оправданите правни очаквания⁷⁸. При това положение за бъдещите държави-членки трябва да бъде възможно да приканят Съда да провери, че с приемането на актове през периода между подписването и влизането в действие на споразуменията за присъединяване общностните институции не са нарушили принципа на добросъвестност, поради това че са разстроили равновесието на права и задължения, определени в тези споразумения, и по този начин не са ги лишили от техния/тяхната обект или цел.

75 — Вж. посочените по-горе Решение по дело Парламент/Съвет (С-413/04, точка 68) и Решение по дело Парламент/Съвет (С-414/04, точка 45).

76 — Вж. в този смисъл Решение от 7 февруари 1973 г. по дело Комисия/Италия (39/72, Recueil, стр. 101, точка 24) и Решение от 7 февруари 1979 г. по дело Комисия/Обединено Кралство (128/78, Recueil, стр. 419, точка 12).

77 — Вж. бележка под линия 76.

78 — Вж. Решение по дело Opel Austria/Съвет, посочено по-горе (точки 90 и 91), Решение на Първоинстанционния съд от по дело Kaufring и др./Комисия (Т-186/97, Т-187/97, Т-190/97—Т-192/97, Т-210/97, Т-211/97, Т-216/97—Т-218/97, Т-279/97, Т-280/97, Т-293/97 и Т-147/99, Recueil, стр. II-1337, точка 237) и Решение на Първоинстанционния съд от 17 януари 2007 г. по дело Гърция/Комисия (Т-231/04, Recueil, стр. II-63, точки 86 и 87).

53. Очевидно не за всички общностни актове, приети от самото начало, би било удачно началният момент на срока за подаване на жалба за отмяна да се определя за новите държави-членки от датата на влизане в действие на Договора за присъединяване. Можем само да се съгласим със Съвета, че дерогация с подобни мащаби на *diés a quo*, определен от Договора за ЕО, би нанесла недопустима вреда на правната сигурност, която окончателният характер на актовете и преклудирането, породени от изтичането на сроковете за обжалване, целят да гарантират, и която не би била оправдана поради съображенията да не се приема датата на публикуване, предвидена в текста на член 230, пета алинея ЕО. Освен това нито жалбоподателят, нито встъпилите в подкрепа на исканията му държави търсят това. Такава дерогация обаче безспорно би трябвало да се установи за актовете, които са приети, както оспорваният в настоящия случай, между датата на подписване и на влизане в сила на Договора за присъединяване и постановени на основание на същия. В по-общ план тя би трябвало да действа и спрямо всички общностни актове, постановени между тези две дати, т.е. не само приетите на основание на Акта за присъединяване, но и постановените по силата на Договорите, доколкото поне подобни актове, както ще изложи по-долу, засягат равновесието на права и задължения, установено с Договора за присъединяване в полза на бъдещите държави-членки. Разбира се, посредством споразумението, което подписват със старите държави-членки, последните приемат достиженията, състоящи се от общностното законодателство в неговата цялост от самото начало. Естествено, в интервала между подписването и влизането в сила на Договора за присъединяване трябва да е възможно общностните институции да продължат да законодателстват. Не би следвало обаче да са в състояние да разстроят равновесието на

права и задължения, което за бъдещите държави-членки е резултат от достиженията, съществували към момента на подписване на инструментите за присъединяване, без последните да имат възможност да защитят своите интереси по пътя на достъпа до общностния съд. Необходимостта от осигуряване на защита на интересите и на бъдещите държави-членки спрямо актовете, приети на основание на Договорите в интервала между подписването и влизането в действие на договора за присъединяване, личи още от признаването им на статут на наблюдаващи, тъй като правото на информиране и консултиране, свързано с него, най-напред е замислено да се упражни в процеса на приемане на тези актове⁷⁹.

54. За да реши, че срокът за обжалване за новите държави-членки тече едва от влизането в сила на Договора за присъединяване по отношение на общностните актове, приети между датата на подписване и датата на влизане в действие на същия, Съдът според мен разполага с два възможни механизма на разсъждение.

55. Първият се състои в подхода *praeter legem*, при който Съдът излиза извън рамките на член 230 ЕО. Този механизъм вече е приложен в Решение от 22 май 1990 г. по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе. Помним, че най-напред Съдът отказва да признае на Парламента процесуална легитимация да иска отмяната както на основание член 173, първа алинея от Договора за ЕО, така и

79 — Вж. посочените по-горе Решение по дело Парламент/Съвет (C-413/04, точки 66–68) и Решение по дело Парламент/Съвет (C-414/04, точки 43–45).

на основание втората алинея на същата разпоредба⁸⁰, тъй като „състоянието [...] на приложимите текстове“⁸¹ не позволява това, понеже Парламентът не притежава качество на юридическо лице, нито пък е споменат в списъка с привилегированите жалбоподатели. Две години по-късно той преценява, че трябва да запълни тази „процесуална празнота“, и се опира на „основополагащия интерес, свързан със зачитане на институционалното равновесие, определено с учредителните договори на Европейските общности“, елемент от което представляват прерогативите на Парламента, за да утвърди в полза на тази институция правото на жалба за отмяна, „при условие че жалбата цели само защита на неговите прерогативи и се основава единствено на правни основания, изведени от нарушаването им“⁸². С други думи, Съдът отчита необходимостта от съдебна защита на прерогативите на Парламента, които са елемент от институционалното равновесие⁸³. По сроден на този съдебен прецедент начин въз основа на констатацията, че държавите-кандидатки трябва да са в състояние да защитават своите права на бъдещи държави-членки, които

са резултат от равновесието на преимуществата и тежести, договорено при подписване на инструментите за присъединяване, Съдът би могъл да им признае процесуална легитимация да искат отмяна въз основа на правото на ефективна съдебна защита на правата, изведени от общностното право.

56. В тази хипотеза правото им на обжалване не би могло да бъде неограничено. Освен ако бъде лишено от основание, то би могло единствено да се упражни, доколкото е необходимо за защита на правата им. Подобно ограничение би довело по очевиден начин до стесняване на допустимостта на техните жалби до актовете, които засягат неблагоприятно равновесието на преимуществата и тежести, установено при подписване на инструментите за присъединяване. То би трябвало да намери израз може би и в стесняване на набора от правни основания за отмяна, на които е възможно позоваване. Допустими в подкрепа на жалба от тяхна страна биха били единствено правните основания, свързани със законосъобразността, които по един или друг начин разкриват, че правата им на бъдещи държави-членки са били засегнати по увреждащ начин. Бъдещите държави-членки не биха могли например да предоставят на преценката на Съда акт с довода, че е постановен в нарушение на прерогативите на Парламента. Разбира се, да се разграничат годните за изтъкване правни основания за отмяна от недопустимите няма винаги да бъде леко. Според мен обаче затруднението не е по-голямо от това, което Съдът е трябвало да преодолее, за да открий в рамките на практиката си от 22 май 1990 г. по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе, сред правните основания, свързани със законосъобразността, на които се позовава

80 — Вж. Решение от 27 септември 1988 г. по дело Парламент/Съвет (302/87, Recueil, стр. 5615).

81 — Вж. бележка под линия 80, точка 28.

82 — Решение от 22 май 1990 г. по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе.

83 — Това е видно по-специално от точки 22, 24 и 25 от Решение от 22 май 1990 г. по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе, чийто текст е следният:

„22. Зачитането на институционалното равновесие включва всяка от институциите да упражнява своите правомощия при зачитане правомощията на другите. То изисква също всяко изпълнение на това правило, ако такава настъпи, да може да се санкционира.
[...]

24. При изпълнението на тази мисия Съдът, разбира се, не би могъл да постави Парламента сред институциите, които могат да подадат жалба на основание член 173 от Договора за ЕИО или на член 146 от Договора за ЕОBS, без да са длъжни да обосновават наличието на правен интерес.

25. Все пак той е длъжен да осигури пълно прилагане на свързаните с институционалното равновесие разпоредби на Договорите и да постъпи така, че прерогативите на Парламента, както тези на останалите институции, да не могат да бъдат накърнявани в отсъствието на средство за съдебна защита сред предвидените с Договорите, което да може да се упражнява по сигурен и ефикасен начин.“

Парламентът, единствено допустимите, свързани с нарушение на парламентарните прерогативи⁸⁴.

57. Би могло да се възрази, че признаването на ограничено право на обжалване на бъдещите държави-членки на основание правото на ефективна съдебна защита на правата, изведени от общностното право, по начало не обосновава дерогация на определения в Договора за ЕО *dies a quo*. Бъдещите държави-членки притежават процесуална легитимация от датата на публикуване на спорния акт и следователно биха разполагали с два месеца, считано от тази дата, за да се възползват от нея, тъй като в противен случай правната сигурност би била ненужно засегната. В случая правото на Република Полша би било преклудирано, дори активната ѝ процесуална легитимация да има такова основание. В действителност обаче правата на бъдещите държави-членки могат да бъдат неблагоприятно засегнати от актове, приети след подписване на договора за присъединяване, и следователно те могат да придобият процесуална легитимация във връзка с актовете единствено при условие и считано от едностранността им спрямо тях, т.е. при условие и считано от влизането в сила на този договор.

84 — Вж. за някои примери от тази съдебна практика Решение от 16 юли 1992 г. по дело Парламент/Съвет (C-65/90, Recueil, стр. I-4593), Решение от 30 юни 1993 г. по дело Парламент/Съвет и Комисия (C-181/91 и C-248/91, Recueil, стр. I-3685, точка 32), Решение от 1 юни 1994 г. по дело Парламент/Съвет (C-388/92, Recueil, стр. I-2067), Решение от 13 юли 1995 г. по дело Парламент/Комисия (C-156/93, Recueil, стр. I-2019), Решение от 7 март 1996 г. по дело Парламент/Съвет (C-360/93, Recueil, стр. I-1195), Решение от 18 юни 1996 г. по дело Парламент/Съвет (C-303/94, Recueil, стр. I-2943, точки 17–20) и Решение от 10 юни 1997 г. по дело Парламент/Съвет (C-392/95, Recueil, стр. I-3213).

58. В случая оспорваната от Република Полша разпоредба явно накърнява правата ѝ, тъй като поне в рамките на преходен период се изразява в намаляване на преките плащания в полза на полските земеделски производители. Правните основания, изтъквани в подкрепа на жалбата на тази държава, независимо дали става въпрос за липса на компетентност на Съвета, за нарушаване на принципа на недопускане на дискриминация или за незачитане на принципа на добросъвестност, по същество целят оспорване на законосъобразността на самото разширяване на системата на частични плащания спрямо новите преки помощи, които да се платят на земеделските производители от новите държави-членки. Следователно жалбата ѝ и всички правни основания в нейна подкрепа ми се струват допустими.

59. Вторият механизъм на разсъждение, с който разполага Съдът, се свежда по-скоро до подхода *secundum legem* и до възприемането на конструктивно тълкуване на член 230 ЕО, което да отдаде предимство на духа на разпоредбата пред нейния текст. Става въпрос за отправна точка да се приеме целта на член 230 ЕО, а именно в пряка връзка с правото на ефективна съдебна защита да се предостави право на обжалване на всички засегнати правни субекти, т.е. на институциите и държавите-членки, чийто правен интерес се презумира, или на юридическите лица адресати или пряко и лично засегнати от обжалвания акт. Естествено, активната процесуална легитимация се простира в рамките на два месеца от уведомяването или публикуването на акта. Член 230 ЕО обаче изхожда от предпоставката, че правният субект към момента на настъпване на събитието, което съставлява *dies a quo*, е засегнат от обжалвания акт, или пък не

е и в този случай няма процесуална легитимация да иска отмяна. С други думи, началният момент на срока за обжалване се определя в текста на член 230, пета алинея ЕО към датата на уведомлението или публикуването на обжалвания акт, тъй като към тази дата положението на жалбоподателя спрямо същия, а следователно и процесуалната му легитимация да иска отмяна, се счита, че могат да бъдат определени по сигурен и окончателен начин. За сметка на това обаче е налице хипотезата, при която бъдеща държава-членка може евентуално да бъде засегната от общностен акт, постановен след подписването на инструментите за присъединяване, само при условие и след влизането в действие на договора за присъединяване, който определя приложимостта на този акт спрямо нея. Едва към тази дата е възможно да се определи дали държавата е засегната от акта, който оспорва. Следователно бъдещата държава-членка трябва да е в състояние да поиска отмяна на общностните актове, приети в периода между подписването и влизането в сила на договора за присъединяване, в срок от два месеца след влизането в действие на този договор. Тъй като се оказва, че на последната посочена дата тя придобива качеството държава-членка, а следователно и на привилегирован жалбоподател, тя трябва да може да оспорва тези актове, без да трябва да доказва правен интерес и да подкрепя жалбата си с някакво правно основание за отмяна.

60. Възможно е хипотезите на съдебно оспорване, които биха били признати на бъдещите държави-членки по този начин, да се преценят като твърде широки. Такова е и моето мнение. Ето защо в по-голяма степен застъпвам първата възможност.

III — По същество

61. Жалбоподателят поддържа, че чрез оспорваната разпореда Съветът неправомерно разширява обхвата на механизма „phasing in“, надхвърляйки рамките на обикновената промяна на условията за присъединяване, които в действителност изменя. По този начин той опорочил спорното решение на три основания, свързани с неговата законосъобразност: липса на компетентност поради надхвърляне на рамките на член 23 от Акта за присъединяване в основата на посочената разпореда, нарушение на принципа за равенство посредством въвеждането на дискриминация, непредвидена в Акта за присъединяване, и неспазване на принципа на добросъвестност, тъй като компромисът в резултат от преговорите за присъединяване се поставя едностранно под въпрос.

62. Основният въпрос, който определя основателността на жалбата, както и съдбата на трите правни основания за отмяна, е — и това се вижда — да се провери дали като се разширява системата на частичните плащания към новите преки плащания, оспорваната разпореда е останала в пределите на оправомощаването, предоставено на Съвета по силата на член 23 от Акта за присъединяване, като се свежда просто до промяна на разпоредбите му, или пък изменя условията за присъединяване, определени в него.

63. За да се отговори на този въпрос, е важно да се определи дали механизмът „phasing in“ е предвиден още в Акта за присъединяване като приложим по отношение на всички преки плащания. С други думи, прилага ли се член 1а от Регламент № 1259/1999, който е въведен в този

регламент с глава 6, А, точка 27 от приложението II към Акта за присъединяване и установява механизма за поэтапно въвеждане на преките плащания, „отпускани по схемите за подпомагане, посочени в член 1“, за всички преки плащания, определени в член 1 от същия регламент? Ако това е така, промяната във формулировката, направена с оспорваната разпоредба, а именно че механизъмът „phasing in“ вече се прилага за „преките плащания“, би била предназначена просто да отчете установяването с Регламент № 1782/2003 на преки плащания за черупковите плодове и енергийните култури, както и допълнителни плащания в сектора на млякото, поради което би останала в пределите на понятието „промени, които могат да се окажат необходими в резултат на изменение в правилата на Общността“ по смисъла на член 23 от Акта за присъединяване. Ако обаче системата на частичните плащания, въведена с член 1а от Регламент № 1259/1999, се простираше *ratione materiae* до инструментите за подпомагане, изчерпателно изброени в приложението към същия, към което препраща член 1 от него, промяната във формулировката в резултат от оспорваната разпоредба би изразявала реално разширяване на системата на частичните плащания, което първоначално не е било предвидено от Акта за присъединяване и би довело до истинско изменение на условията за присъединяване.

64. Действително е безспорно, че понятието „необходими промени“ по смисъла на член 23 от Акта за присъединяване обхваща само мерки, които изобщо не засягат приложното поле на разпоредбата от Акта за присъединяване, които имат за цел да променят, нито пък изменят съществено съдържанието му. Такъв е изводът, който се налага от общностната съдебна практика. Съдът е преценил, че разпоредбите за промяна, предвидени в

актовете за присъединяване, по принцип разрешават само промените, предназначени да направят приложими в новите държави членки предходните общностни актове, без да е нужно никакво друго изменение⁸⁵. Като анализира тази съдебна практика, генералният адвокат Geelhoed стига до правилния извод, че понятието „промени“ не би могло да се тълкува, „че включва измененията по същество на общностните актове или мерките, разрешаващи дерогирането им“⁸⁶. Разбира се, по тези дела се разглеждат разпоредби, предвиждащи промяна на общностни актове, които не са били променени със самия акт за присъединяване⁸⁷. Това толкова ограничено значение на понятието „промени“ обаче е дадено общо, независимо от разпоредбата на акта за присъединяване в основата на приетата промяна, и поради това на още по-голямо основание следва да се възприеме, когато става въпрос, както в случая, за промяна на разпоредби на самия акт за присъединяване с оглед отчитане на изменение на общностните норми, с които тези разпоредби са свързани.

65. Нещо повече, ако разпоредбите на акта за присъединяване, които разглежданите мерки целят да променят, съставляват дерогации на обичайно приложимите общностни норми, а *fortiori* те не

85 — Вж. Решение от 2 октомври 1997 г. по дело Парламент/Съвет (C-259/95, *Rescueit*, стр. 1-5303, точки 14 и 19), както и посочените по-горе Решение по дело Парламент/Съвет (C-413/04, точки 31—38) и Решение по дело Парламент/Съвет (C-414/04, точки 29—36).

86 — Вж. Заключение от 1 юни 2006 г. по дело Парламент/Съвет (посочено по-горе Решение C-414/04, точка 46).

87 — В посочените по-горе Решение по дело Парламент/Съвет (C-413/04) и Решение по дело Парламент/Съвет (C-414/04) става въпрос за член 57 от Акта за присъединяване, а в Решението по дело Парламент/Съвет (C-259/95), посочено по-горе, за подобна разпоредба, съдържашата се в член 169 от Акта относно условията за присъединяване на Република Австрия, Република Финландия и Кралство Швеция и промените в договорите, на които се основава Европейският съюз (ОВ C 241, 1994 г., стр. 21, и ОВ L 1, 1995 г., стр. 1).

биха могли да разширят приложното им поле, доколкото дерогациите в акта за присъединяване трябва да са в пределите на строго необходимото и да се тълкуват стриктно⁸⁸. В случая обаче член 1а от Регламент № 1259/1999, предвиден в глава 6, А, точка 27 от приложение II към Акта за присъединяване, който оспорваната разпоредба цели да замени, съставлява временна дерогация на принципа за пълно изплащане на преките помощи. Посочената оспорвана разпоредба единствено би могла да възпроизведе системата на частичните плащания, въведена от споменатия член 1а в рамките на уредбата на преките помощи, първоначално предвидена в Регламент № 1259/1999, за да я приложи в рамките на предвидената от Регламент № 1782/2003, който я заменя, без да увеличава обхвата ѝ⁸⁹. Също така, *mutatis mutandis*, Съдът критикува мерките за промени, приети на основание член 57 от Акта за присъединяване, които целят да предоставят на Република Естония и Република Словения преходен период преди отварянето на пазарите им на електроенергия, предвидено и подготвено от общностна директива и регламент с довода, че „временни дерогации на прилагането на разпоредбите на общностен акт, чиито единствена цел и предназначение е временно отлагане на ефективното прилагане на съответния общностен акт по отношение на нова държава-членка, по принцип не биха могли да се окачествят като „промени“ по смисъла на член 57 от този акт“⁹⁰.

66. Страните по спора иначе си дават ясна сметка, че от обхвата на механизма за поэтапно въвеждане на преките помощи, въведен с Акта за присъединяване, зависи изхода на настоящото обжалване, тъй като взаимно се противопоставят в това отношение.

67. Според Република Полша член 1а от Регламент № 1259/1999 се свежда в материалноправно отношение до инструментите за подпомагане, изброени изчерпателно в приложението към него. В подкрепа на това тълкуване тя напомня, че актът за присъединяване „се основава на принципа за непосредственото и пълно прилагане на разпоредбите на общностното право по отношение на новите държави-членки“⁹¹. Оттук се извеждат следните тълкувателни правила⁹²: дерогациите, предвидени в актовете за присъединяване, трябва да са изрично предвидени, да се тълкуват стриктно и тъй като трябва да целят улесняване адаптирането на новите държави-членки към общностните норми — да се тълкуват така, че да облекчат осъществяването на целите на учредителните договори и пълното прилагане на техните норми.

68. Ако тези предпоставки на съдебната практика, изтъкнати от жалбоподателя, са

88 — Вж. Решение от 29 март 1979 г. по дело Комисия/Обединено Кралство (231/78, Recueil, стр. 1447), Решение от 25 февруари 1988 г. по дело Комисия/Гърция (194/85 и 241/85, Recueil, стр. 1037), Решение от 14 декември 1989 г. по дело Agegate (С-3/87, Recueil, стр. 4459, точка 39) и Решение от 3 декември 1998 г. по дело CarrAhl (С-233/97, Recueil, стр. I-8069, точка 18).

89 — Вж. в този смисъл *mutatis mutandis* посоченото по-горе Решение по дело Парламент/Съвет (С-413/04, точки 39—52).

90 — Посочените по-горе Решение по дело Парламент/Съвет (С-413/04, точка 38) и Решение по дело Парламент/Съвет (С-414/04, точка 36).

91 — Вж. Решение от 9 декември 1982 г. по дело Metallurgiki Nalyps/Комисия (258/81, Recueil, стр. 4261, точка 8) и Решение по дело CarrAhl, посочено по-горе, точка 15.

92 — Напомнени от генерален адвокат Cosmas в заключението му от 9 юли 1998 г. по дело CarrAhl (посоченото по-горе решение, точка 37 и цитираната съдебна практика).

точни, те все пак не водят до застъпеното от него тълкуване на член 1а от Регламент № 1259/1999. Обратно, от граматическото, систематично и телеологическо тълкуване следва, както поддържат Съветът и Комисията, че системата на частичните плащания на преките помощи, въведена в член 1а от Регламент № 1259/1999 с Акта за присъединяване, се прилага за всички преки плащания, а не за *numerus clausus* преки помощи, изброени в приложението към него.

подпомагане са изброени в приложението към настоящия регламент“. Както обаче с право изтъква Комисията, ако действително са имали намерение да ограничат групата продукти, подчинени на механизма „phasing in“, авторите на Договора за присъединяване биха се ограничили просто да се позоват на схемите за подпомагане, посочени в приложението към Регламент № 1259/1999. Освен това, както това се потвърждава от систематичното тълкуване, това приложение има единствено декларативен характер.

69. Най-напред от самия текст на член 1а от Регламент № 1259/1999 личи, че механизмът за поэтапно въвеждане на преките помощи се прилага общо за „преките плащания, отпускани по схемите за подпомагане, посочени в член 1“. Член 1 от този регламент пък дава общо определение на преките помощи, а именно помощи, „отпускани пряко на земеделски производители съгласно схеми за подпомагане в рамките на [ОСП], които се финансират изцяло или частично от секция „Гарантиране“ на ФЕОГА“. Следователно всяка земеделска помощ, която отговаря на това определение, независимо дали е съществуваща или въвеждането ѝ предстои, трябва да се счита за пряко плащане за целите на прилагането на Регламент № 1259/1999⁹³. Член 1, втора алинея от него гласи, разбира се, че „схеми[те] за

70. Това буквално тълкуване се потвърждава от намерението на авторите на Договора за присъединяване. От подготовителните работи на конференцията за присъединяване действително личи, че намерението на институциите и на старите държави-членки е да наложат механизма „phasing in“ в новите държави-членки за всички преки плащания. В своя документ за обсъждане от 30 януари 2002 г.⁹⁴ Комисията препоръчва в този смисъл постепенното въвеждане на „преките плащания“, без изобщо да придружава това общо пожелание с уточнения, годни да ограничат неговия обхват. Впоследствие в обща позиция на Европейския съюз от 31 октомври 2002 г., определяща преговорната позиция на петнадесетте държави-членки спрямо Полша, изразява воля за постепенно въвеждане на „преките плащания“ в тази държава в рамките на

93 — Вижда се, че Регламент № 1259/1999 е бил предназначен да се прилага спрямо всички преки плащания, и от неговия преамбул (вж. точка 1 от мотивите: „като има предвид, че следва да се определят някои общи условия за преките плащания по различните схеми за подпомагане в рамките на [ОСП]“).

94 — Цит. съч. (точка 4.3).

преходен период, без тази обща формулировка да се придружава от уточнения, годни да ограничат обхвата ѝ⁹⁵. Жалбоподателят възразява, че наистина приемането от негова страна на системата на частичните плащания е било особено трудно, т.е. направено е единствено при отчитане на обстоятелството, че става въпрос за изключителен механизъм, ограничен в материалноправно и времево отношение. Все пак бидейки особено значими, предвид именно на твърдото несъгласие, което той постоянно изразява, заключенията на Европейския съвет в Копенхаген от 12 и 13 декември 2002 г., предавайки резултатите от преговорите за присъединяване, сочат, че въпросът за постепенното въвеждане на преките плащания в новите държави-членки е разрешен съгласно условията, залегнали в общата позиция от 31 октомври 2002 г. Следователно е ясно, че полската позиция в това отношение не е възприета и дори не е довела до компромис, състоящ се в ограничаване на обхвата на механизма „phasing in“.

71. Това, че механизмът за поетапно въвеждане е договорен за всички преки плащания, които отговарят на общото определение в член 1 от Регламент № 1259/1999, а списъкът на преките помощи е включен като приложение, което

има само декларативен характер, личи и от систематичното тълкуване на разпоредбата. Най-напред ще изтъкнем, че по силата на член 1 от Регламент № 1259/1999 изрично изключени от приложното му поле са единствено преките плащания, „предвидени от Регламент № 1257/1999“. При това положение се налага изводът, че ако Регламент № 1259/1999 е следвало да се прилага само за инструментите за пряко подпомагане, изброени в приложението към него, би било твърде нелогично да се изключи от приложното му поле онова, което не попада в него. Освен това, ако се разшири нормативният контекст, изпълнителната компетентност, предоставена на Комисията с член 11, параграф 4, второ тире от Регламент № 1259/1999, за да определи, при спазване на процедурата на управителния комитет, „изменения в приложението, които са евентуално необходими, като се вземат предвид критериите, определени в член 1“, не би могла да я оправомощи да измени приложното поле на този регламент, тъй като става въпрос за „основен елемент“, който попада единствено в законодателната компетентност на Съвета⁹⁶. Следователно няма никакво съмнение, че приложното поле на Регламент № 1259/1999 се очертава от общото определение на преките плащания, което произтича от член 1 от Регламента или, ако си послужим с думите на самата разпоредба, от „критериите“, заложиени в него, като единствено Комисията е оправомощена да измени приложението към този регламент, за да включи в него преките плащания, установени или изменени от общностния законодател, които отговарят на това определение. Тя дори е длъжна да го направи, като през януари 2004 г. — преди

95 — Точка 10а.

96 — Вж. във връзка с това понятие за основен елемент, което би могло да се определи единствено от общностния законодател, Решение от 17 декември 1970 г. по дело Köster (25/70, Recueil, стр. 1161, точка 6) и Решение от 27 октомври 1992 г. по дело Германия/Комисия (C-240/90, Recueil, стр. I-5383, точка 37).

присъединяването — тя освен това действително изменя приложението и включва в него не само преките плащания, въведени след приемане на Регламента, но и други плащания, които макар да отговарят на определението по член 1 от Регламент № 1259/1999, са пропуснати при съставяне на приложението⁹⁷.

72. Накрая, ако извършим телеологично тълкуване на член 1а от Регламент № 1259/1999, целта, обосноваваща установяването на системата за поетапно въвеждане на преките плащания, подкрепя общия ѝ обхват. Загрижеността да не се забавя необходимото реструктуриране на сектора на земеделието на новите държави-членки и да не се създават значителни разминавания в доходите и социални изкривявания поради отпускане на несъразмерни помощи спрямо равнището на доходите на земеделските производители и населението като цяло се отнася до целия сектор на земеделието, т.е. до всички съществуващи или бъдещи преки помощи. Освен това ако механизмът за поетапно въвеждане се прилага само за някои култури — тези, за които вече са установени преки плащания — би съществувал риск полските земеделски производители да ги изоставят, за да се посветят на културите, за които могат да получат преки плащания в размер на 100 %.

73. В този смисъл, както се вижда, принципът за прилагане на механизма „phasing

in“ към всички преки помощи е уговорен по време на преговорите за присъединяване и е предвиден изрично с Акта за присъединяване, въвел член 1а в Регламент № 1259/1999. При това положение правните основания за отмяна, изтъкнати от жалбоподателя срещу оспорваната разпоредба, не би могло да се приемат.

74. Що се отнася до правното основание, свързано с липсата на компетентност, общата приложимост на системата на частичните плащания вече е била предвидена в Акта за присъединяване, въвел член 1а в Регламент № 1259/1999. При това положение предвиждането посредством оспорваната разпоредба в Регламент № 1782/2003 на прилагането ѝ изрично за всички „преки плащания“, и по-специално за новите преки помощи, установени с този регламент, не съставлява изменение, а само промяна на Акта за присъединяване, която не поставя под въпрос „характера и основополагащите принципи на резултатите от преговорите“⁹⁸. Тази промяна е станала необходима поради изменение в правилата на ОСП, извършено с Регламент № 1782/2003, когато същият заменя Регламент № 1259/1999. Поради това разпоредбите на приложение II към Акта за присъединяване, изменящи Регламент № 1259/1999, са остарели. Ето защо спорното решение

97 — Вж. Регламент (ЕО) № 41/2004 на Комисията от 9 януари 2004 г. за изменение и поправяне на Регламент № 1259/1999 (ОВ L 6, стр. 19).

98 — Както припомня преамбулът на спорното решение, посочено по-горе (вж. точка 3 от мотивите).

действително остава в пределите на оправомощаването, предоставено на Съвета с член 23 от Акта за присъединяване.

75. Относно правното основание, изведено от нарушаването на принципа за недопускане на дискриминация, аргументацията на жалбоподателя по същество се свежда до твърдението, че дерогирането на принципа за равно третиране, присъщ на механизма „phasing in“, произволно било разпространяно отвъд пределите, заложили в Акта за присъединяване. Оспорваната разпоредба обаче, както видяхме, не предоставя на механизма по-широк обхват. И да е налице накърняване на закрепения в член 12 от Договора за ЕО принцип за недопускане на дискриминация, основана на гражданство, и на принципа за недопускане на дискриминация между производители от Общността, прогласен в член 34, параграф 2 ЕО, то при всяко положение произтича от самия Акт за присъединяване, т.е. от разпоредба със силата на първично право, ползваща се като такава с процесуален имунитет⁹⁹. В допълнение, дали е установено накърняването на принципа за равенство, произтичащо от Акта за присъединяване, е съмнително. Съгласно постоянната съдебна практика водещият принцип за равенство гарантира

същото само относително, като забранява, освен при наличие на обективно основание, подобни случаи да се третират различно, а различните случаи да се третират по еднакъв начин¹⁰⁰. Няма спор обаче, че в новите държави-членки земеделieto е в твърде различно положение, което обосновава постепенно прилагане на общностните помощи, и по-специално на свързаните със схемите за пряко подпомагане, и то за да не се попречи на необходимото реструктуриране, провеждано в сектора на земеделieto в тези държави.

76. Накрая, що се отнася до твърдението за нарушение на принципа на добросъвестност, като международно-правен принцип той действително има правна стойност в общностния правопорядък¹⁰¹ и както напомня член 18 от Виенската конвенция за правото на договорите от 23 май 1969 г., в която същият е кодифициран, принципът забранява на държава-членка да приема актове, които биха лишили подписан от нея договор от обекта и целта му. Все пак, доколкото принципът за прилагане на механизма „phasing in“ към преките плащания е записан в Акта за присъединяване, оспорваната разпоредба не разширява обхвата му и следователно не може да се разглежда, за разлика от това, което твърди жалбоподателят, като поставяне под въпрос на компромиса, постигнат в преговорите за присъединяване.

99 — Вж. Решение от 28 април 1988 г. по дело LAISA и СРС Еспа̀на/Съвет (31/86 и 35/86, Recueil, стр. 2285, точки 6—18). Все пак за съдебния контрол върху разпоредбите на първичното право вратите не са изцяло затворени (Bieber, R., „Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté européenne“, RMC 1993, p. 343; Da Cruz Vilaça, J. L. и Picarra, N., „Y a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés européennes?“, CDE, 1993, p. 3), но тук не е нужно те да бъдат затръшвани.

100 — Вж. Решение от 17 юли 1963 г. по дело Италия/Комисия (13/63, Recueil, стр. 337, 360). Вж. също например Решение от 20 септември 1988 г. по дело Испания/Съвет (203/86, Recueil, стр. 4563, точка 25).

101 — Вж. посочените по-горе Решение по дело Opel Austria/Съвет (точки 90 и 91), Решение по дело Kaufring и др./Комисия (точка 237) и Решение по дело Гърция/Комисия (точки 86 и 87).

IV — Заключение

77. Предвид изложените по-горе съображения, предлагам на Съда да реши, че жалбата е допустима, и да я отхвърли като неоснователна.