

Раздел II

ПРОИЗВОДНО ПРАВО

§ 1. ПРАВНИ АКТОВЕ НА ЕС.

ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА. ВИДОВЕ

Производното право се приема на базата на първичните правни източници¹⁹⁹ и обхваща различните видове правни актове на институциите и органите на ЕС, приемани при упражняването на предоставената им компетентност. Една от основните цели на дълбоката реформа на първичното право на ЕС, приключила с приемането на Договора от Лисабон, е опростяването на правните инструменти и процедури, въвеждането на ясна и недвусмислена терминология и дефиниции, изработването на нова класификация на правните актове в ясна йерархична система – всичко това не като самоцел, а като средство за доближаване на правната система на ЕС до неговите граждани и укрепване на демократичността на институциите.

Макар и постигнатото да не отговаря изцяло на поставената цел, Договорът от Лисабон все пак въвежда известни подобрения, свързани с правните актове на ЕС.

Типологията на правните актове остава непроменена, като чл. 288 ДФЕС изброява (по идентичен начин с предишния чл. 249, § 1 ДЕО), петте правни акта, чрез които се упражнява компетентността на институциите на ЕС: регламенти, директиви, решения, препоръки и становища. За съжаление Договорът от Лисабон не възприе въведените с Договора за създаване на Конституция за Европа много по-ясни и близки до националния правен ред на държавите членки названия „закон“ (вместо регламент) и „рамков закон“ (вместо директива). Следва да се припомни, че съгласуването в конституционния текст бе резултат от изричното изискване за опростяване, демократизация и прозрачност, дефинирано в Декларацията от Лаакен относно бъдещето на ЕС от 14 – 15.12.2001 г. Със запазването на старата терминология системата

¹⁹⁹ Чл. 288–292 и чл. 352–353 ДФЕС.

на правните актове на ЕС продължава да бъде доста неразбираема за неспециалистите.

Договорът от Лисабон въвежда еднообразие на юридическите актове, приемани в различните сфери на компетентност на Съюза. С премахването на структурата на стълбове се премахват и различните процедури на законодателстване и различните видове правни актове, приложими в отделните области (напр. рамковите решения, общите позиции и конвенции в бившия III стълб, общите позиции и съвместните действия в бившия II стълб). Така цялата сфера на правосъдието и вътрешните работи, вкл. полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси вече е област, в която се приемат същите правнообвързващи актове (регламенти, директиви и решения), каквито се приемат и за регулиране на другите политики. Изключение от този принцип е единствено общата политика по външни отношения и сигурност, която се регламентира само с решения.

Класификацията на основните правни актове на ЕС се основава на два критерия – адресата на правната норма и задължителната сила на акта. Естеството на даден акт на ЕС не се определя от наименованието, дадено му от приемащата институция, а от съдържанието и юридическите му характеристики. В съдебната си практика Съдът на ЕС, основавайки се на същността, а не на формата, е имал случай да промени квалифицирането на определени актове на ЕС²⁰⁰. На практика отделните актове не са така ясно разграничени, както това изглежда в текста на чл. 288 ДФЕС.

Като урежда различните видове актове и процедурите за приемането им, първичното право използва различни термини и понятия, които – при липса на легални дефиниции – следва да се тълкуват в съответствие със спецификата на правната система на Съюза и независимо от значението, което те имат в националните правни системи. Така ДФЕС провежда разграничение между **законодателни актове** и **незаконодателни** актове с общо приложение, като последните, от своя страна, обхващат две различни категории правни актове, приемани в изпълнение на два различни

²⁰⁰ Напр. решение по дело 25/62 *Plaumann*, Recueil, 1963, p. 197

вида правомощия на Комисията: **делегиран** актове и актове за **изпълнение**²⁰¹. Наред с тези термини, ДФЕС въвежда в чл. 263 и понятието **подзаконов акт**, без да го дефинира изобщо.

Понятието **законодателен акт** обхваща всеки акт, приет от европейския съзаконодател (Съвета и Европейския парламент) по обикновената законодателна процедура или от съответната компетентна институция – по специална законодателна процедура. Всички останали правнообвързващи актове, приети извън законодателната процедура в ЕС, са **незаконодателни** актове.

При липсата на легална дефиниция и преди Съдът на ЕС да даде тълкуване на понятието **подзаконов акт** (*regulatory act, acte réglementaire*), в доктрината се предлагат две възможни определения²⁰². Според първото, основано на предложенията на Конвента за бъдещето на Европа (възприети като цяло в Лисабонския договор), понятието обхваща само незаконодателните актове, т.е. тези, които не са приети по законодателните процедури, докато според второто – става дума за всеки акт на Съюза с общо значение, независимо дали е законодателен, или не.

За пръв път Съдът дефинира понятието „подзаконов акт“ в Решението си по дело C-583/11 P Inuit, като се базира предимно на историческото тълкуване – анализирайки историята на създаването на чл. 263, § 4 ДФЕС (чрез рефериране на идентичния текст на чл. III-365, § 4 от проекта за Договор за Конституция за Европа), а не толкова на буквалното тълкуване на разпоредбата²⁰³. Според Съда понятието „подзаконови актове“, по чл. 263, § 4, трета част ДФЕС, има по-ограничен обхват от този на понятието актове²⁰⁴, използвано в чл. 263, § 4, първа и втора част

²⁰¹ Тези видове актове са разгледани подробно в изложението, посветено на изпълнителните правомощия на Комисията и процедурата по „комитология“. Вж. 488 и сл.

²⁰² Подробно за застъпваните тези и аргументите на авторите вж. *Lenaerts, K. Le Traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union*, p. 725–6.

²⁰³ Следва да се отбележи, че Съдът сравнително рядко използва този метод на тълкуване. В това решение прави впечатление, че не е използван най-често срещаният тълкувателен способ – телеологичния.

²⁰⁴ Българският превод на тази разпоредба неправилно използва термина решения вместо актове.

ДФЕС, и не включва законодателните актове²⁰⁵. В същия смисъл е и Заклучението на генералния адвокат Kokott по делото, която отбелязва, че подзаконовите актове трябва да бъдат винаги незаконодателни актове с общо приложение и че понятието е *sui generis* термин на правото на ЕС²⁰⁶.

С категорията **делегиран** акт се означават правнообвързващи актове, приети от Комисията в изпълнение на делегирани ѝ от съзаконодателя на ЕС (Съвета и Европейския парламент) законодателни правомощия. Член 290 ДФЕС ги квалифицира като „незаконодателни актове с общ характер“, които допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателния инструмент. Липсата на едно от тези две условия изключва прилагането на чл. 290. В хипотезата на „изменение“ на законодателен акт Комисията разполага с правомощието да изменя официално основен акт, като изменението може да се отнася както до текста на един или повече членове на постановителната част, така и до текста на приложение, което от юридическа гледна точка е едно цяло със законодателния инструмент²⁰⁷. Що се отнася до критерия *допълване*, Комисията счита, че, за да се прецени дали една мярка „допълва“ основния акт, законодателят трябва да прецени дали бъдещата мярка добавя конкретно нови несъществени предписания, които променят рамката на законодателния акт, оставяйки на Комисията свобода на преценка²⁰⁸. Терминът „незаконодателни“ не се отнася до естеството на актовете, тъй като част от тях със сигурност биха могли да се определят като квазизаконодателни, а по-скоро до процедурата по приемането им, която не се обхваща от дефиницията на законодателен акт, съдържаща се в чл. 289, § 3 ДФЕС.

Идеята зад тази нова категория е да се даде възможност на европейския законодател да съсредоточи дейността си върху ос-

²⁰⁵ Точки 58–61 от решението. Така Съдът потвърждава разсъжденията и изводите на Общия съд по атакуваното пред Съда на ЕС като втора инстанция решение по дело T-18/10.

²⁰⁶ Заклучение на генералния адвокат Kokott по дело C-583/11 P Inuit, т. 30 и 32.

²⁰⁷ Вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета COM (2009)673 окончателен, с. 4.

²⁰⁸ Пак там, с. 5.

новни аспекти от дейността на ЕС, да се занимава със същностни политически въпроси, а не с технически проблеми, като по този начин се избегне и издаването на свръхдетайлни регламенти и директиви. Изцяло в дискрецията на европейския законодател е да реши дали в конкретен случай да предостави делегация, като нейните цели, съдържание, обхват и пр. ще се определят изрично в законодателен акт (поначало регламент). Делегираните актове могат да бъдат приети под формата на регламенти, директиви и решения, като винаги са актове с общ характер.

Категорията **актове за изпълнение** – понятие, което не е легално определено в чл. 291 ДФЕС – обхваща актовете, приети при упражняване на изпълнителните правомощия от Комисията (или в изключителни случаи – от Съвета), също във вид на регламенти, директиви и решения, чрез които се цели да се осигури еднообразното прилагане на законодателството на ЕС. Известно е, че по принцип отговорни за прилагането на задължителните актове на ЕС са държавите членки. Когато обаче за основни актове са нужни еднакви условия за изпълнение, Комисията трябва да упражни предоставените ѝ изпълнителни правомощия, като приеме необходимите актове за изпълнение. За разлика от делегираните актове, актовете по изпълнение нямат „квазизаконодателен характер“, те са резултат на упражняването на чисто изпълнителни правомощия. За разлика от делегираните актове, мерките за изпълнение могат да бъдат както от общ характер, така и отделни мерки.

Тъй като юридическата система на ЕС е основана на принципа на предоставените правомощия, т.е. институциите ѝ нямат обща компетентност, правната основа за издаването на всеки отделен нормативен акт се съдържа в конкретен текст от ДЕС или ДФЕС. В значителен брой случаи отделни разпоредби от първичното право посочват вида на акта, който следва да бъде приет (напр. чл. 115 ДФЕС посочва директивата като правен акт за сближаване на законодателството, свързано със създаването или функционирането на вътрешния пазар). Възможно е разпоредбите, които предоставят нормотворческа компетентност на някой орган, да не прецизират вида нормативен акт, който той трябва да издаде, или да предвиждат повече от един вид актове (напр. чл. 91 ДФЕС говори за *други*

необходими разпоредби, а чл. 46 и чл. 103 ДФЕС предвиждат издаването на *регламенти или директиви*.) В тези случаи органът самостоятелно решава какъв вид акт да приеме, ръководейки се от естеството на подлежащата на регулиране материя, както и от принципите на субсидиарност и пропорционалност. Когато обаче разпоредба на ДЕС или ДФЕС предвижда приемането на точно определен вид акт, оправомощената институция няма право на избор. Когато даден подзаконов акт (регламент, директива или решение) е приет извън границите на разпоредбите на Договорите, на които той се основава, то законодателният орган е действал *ultra vires*.

В случай на липса на специална разпоредба в първичното право, предоставяща компетентност за издаване на нормативен акт, база за приемането му може да бъде чл. 352 ДФЕС²⁰⁹.

Наред с петте основни правни акта, чиито основни характеристики са изложени по-долу, без да бъдат уредени в първичното право, с важно значение за формулиране на средносрочни или дългосрочни стратегии и насоки са приеманите от отделните институции на ЕС „бели“ книги, „зелени“ книги, програми за действие и др.

§ 2. РЕГЛАМЕНТ

2.1. Правна характеристика

На върха на йерархията в нормативната система на ЕС и основен източник на производно право е регламентът²¹⁰. Основната функция на този вид акт е създаването на еднообразно право в целия Съюз.

Според правото на ЕС институциите и органите, които са компетентни да приемат регламенти, са: Съветът, Съветът съвместно с Европейския парламент, Комисията и Европейската централна банка.

²⁰⁹ Вж. по-подробно с. 291–293.

²¹⁰ Според официалната статистика към 1.01.2013 г. законодателството на ЕС съдържа 9576 регламента (COM(2013)762 окончателен).

Европейският парламент и Европейският съвет не могат самостоятелно да приемат този вид актове.

Легалната дефиниция на най-високостоящия източник на производно право на ЕС се съдържа в чл. 288, § 2 ДФЕС, който гласи: **„Регламентът е акт с общо приложение. Той е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки.“** Анализът на този текст разкрива следните характеристики на акта:

– Регламентът има **нормативен характер**. Той създава правни норми от общ, абстрактен характер; основната му функция е създаването на еднообразно право в целия ЕС. Приложим е не към ограничен кръг лица, определени или определяеми, а има действие *erga omnes*²¹¹ (частноправни субекти, държави членки, институции и органи на ЕС). Според Съда на ЕО „... *регламентът, който има нормативен характер, е приложим не само към ограничени, посочени и идентифицируеми адресати, но и към категории, разглеждани абстрактно и в тяхната цялост*“²¹².

– Регламентът е **задължителен в целостта си**. Задължителният му характер го отличава от необвързващите актове на ЕС – препоръки и становища. Никой от неговите адресати не може селективно или частично да прилага разпоредби от този вид акт. Задължителен във всичките си елементи, регламентът се различава от директивата, която е задължителна само „по отношение на резултата“.

– Регламентът е **пряко**²¹³ **приложим във всички държави членки**. Това е единственият нормативен акт на Съюза, по отношение на който легално е закрепена тази важна правна характеристика. Пряката приложимост означава, че регламентът влиза в

²¹¹ Вж. Решенията на Съда на ЕО по дела 789–790/79 *Calpak v. Commission*, 1980, Rec., 1949–1961, 16–17/62 *Producteurs de fruits v. Conseil*, 1962, Rec., 471–479.

²¹² Решение по дело 19–22/62 *Federation Nationale de la boucherie*, Rec, 1962, 943.

²¹³ В българската правна литература като синоними се използват и термините директна и непосредствена приложимост. Последният термин най-отчетливо, според А. Семов, сочи същността на принципа – липсата на опосредяване чрез национална мярка (вж. Източници на правото на ЕО и ЕС и принципи на прилагането му. София, МП, 2005, с. 49).

сила единствено при спазване на предвидените в Учредителните договори формални изисквания. Задължителното му приложение по отношение на държавите членки, техните юридически и физически лица, както и по отношение на останалите институции на ЕС, не е обусловено от каквато и да е била рецепция или акт на транспониране във вътрешния правов ред. Регламентът става действащо право в държавата членка като част от автономното право на ЕС. След като регламентът произвежда правно действие, без да е нужно транспониране на национално ниво, то всяка мярка по въвеждане би била недопустима, освен ако не е изрично предвидена.

Тази теза развива Съдът на ЕС още през 1973 г. в известното си Решение по дело 39/72 *Комисията с/у Италия*, обявявайки за несъвместимо с общностното право законодателното дублиране на регламента на национално равнище. Комисията – ищец по делото, атакува възпроизвеждането на текстове от регламенти в италиански закон. Според Съда тази техника сама по себе си представлява нарушение на общностното право, тъй като – процедирайки по този начин – италианското правителство е подложило на съмнение както правната природа на прилаганите разпоредби, така и датата на влизането им в сила. Според Съда *„противоречат на Договора всякакви модалитети на изпълнение, които биха могли да имат за последица да попречат на прекия ефект на регламентите на Общността и така да компрометират неговото едновременно и еднообразно приложение в цялата Общност“*²¹⁴.

В друго свое Решение, потвърждавайки горната теза, Съдът постановява, че уредбата на дадена материя чрез регламент преклудира приемането на национална регламентация в материята. Според Съда *„Доколкото държавите членки са предоставили на Общността законодателни правомощия в областта на тарифите, с оглед да осигурят нормалното функциониране на общия пазар в селското стопанство, те нямат повече право да*

²¹⁴ Решение по дело 39/72, Рес. 1973, 101. В това решение Съдът не прави разлика между понятията „директен ефект“ и „пряка приложимост“.

приемат разпоредби в тази област“²¹⁵. Логиката на съдебната практика на Съда на ЕС е очевидна – всяка намеса на държава членка би обезсмислила или „компрометирала“ еднообразното действие и прилагане на правото на ЕС, а това е недопустимо.

На национално равнище нормативни актове от всякакво естество са допустими само ако издаването им е предвидено в регламента или ако са необходими за ефективното му въвеждане в действие. Така напр. при липса на текст за санкциите по отношение на частни лица в случай на нарушение на задължения, предвидени в регламента, държавата членка е компетентна да приеме съответните мерки в националното си законодателство.

В случай на затруднения при тълкуването на даден регламент националните власти могат да приемат съответна уредба, но само доколкото тя съответства на нормите на европейското право. Тази уредба не може да дава задължително тълкуване на такава норма, което е прерогатив единствено на Съда на ЕС. Националният съд (вкл. конституционният) също няма компетентност да тълкува правото на ЕС²¹⁶.

Влизането в сила на регламента в държавата членка не зависи от акт на рецепция на национално ниво, а единствено от изискванията, предвидени в правото на ЕС относно формата, реквизитите и момента на влизане в сила на акта.

Регламентът е поначало акт с **директен ефект (пряко действие)**. Това означава, че той поражда направо права и задължения за всички субекти на правото на ЕС. Всяко физическо или юридическо лице може да се позове на директния ефект на регламента, за да получи съдебна защита на придобити по силата на акта индивидуални права пред националния си съд. Следва да се отбележи, че Съдът на ЕС не третира изрично въпроса за разграничението между понятията „пряка приложимост“ и „директен ефект“ на регламента и като че ли презумира директния ефект на всеки регламент, базирайки се на пряката му приложимост. Както

²¹⁵ *Hauptzollamt Bremen v. Krohn*.

²¹⁶ Вж. Решения по дела 94/77 *Zerbone v. Amministrazione delle Finanze dello Stato* ECR[1978], 99, 50/76 *Amsterdam Bulb BV v. Produktschap voor Siergewassen*, ECR, [1977], 137.

бе посочено по-горе, пряката приложимост се отнася до начина, по който регламентът се интегрира във вътрешния правов ред, докато прякото действие се отнася до защитата на субективните права на индивида пред национален съд. От пряката приложимост следва, че националният съд трябва да третира регламента като правен акт, чиито действителност и правно действие не са обусловени от вътрешни мерки по инкорпорирането му в националната правна система. Директният ефект на даден регламент е способ за защита срещу действия и мерки, нарушаващи правото на ЕС, тъй като дава възможност на заинтересуваните частни лица да се позовават директно на разпоредби на регламента срещу национални властнически органи.

Директният ефект на регламента, както и на останалите правни източници, е разгледан подробно в изложението, посветено на характерните белези на правото на ЕС.

2.2. Видове регламенти

В зависимост от естеството си регламентите биват три вида:

- законодателни – чието приемане се основава пряко на норма от първичното право и които целят да осигурят нейното изпълнение;
- делегирани;
- за изпълнение.

Регламентите от първия вид, които съответстват на законите във вътрешното право и съдържат общи и постоянни правила, се приемат в рамките на обикновената или специалната законодателна процедура, докато тези от втория и третия вид, които съответстват на подзаконови актове по допълнение или по приложение на закона, се приемат по принцип от Комисията.

Делегираните регламенти са незаконодателни актове от общ характер, които допълват или изменят несъществени елементи от законодателен акт, и се приемат от Комисията, която действа по делегация от съвместния законодател – Съвета и Европейския парламент.

Регламентите за изпълнение се приемат от Комисията и само в изрично определените в Договора случаи – от Съвета. Те са израз на упражняване на изпълнителни правомощия от страна на Комисията.