

# Практически важни особености на хоризонталната приложимост на регламента и на директивата

---

## Practical Importance of the Horizontal Applicability of the EU Regulation and Directive

**Атанас Семов<sup>1</sup>**

### SUMMARY

The EU is „economy through law“. The EU legal order is immediately applicable with direct effect and primacy. It has also an indirect influence/incidence – over many relations that it does not regulate directly but affects. The requirements of a uniform and correct application are existential. EU law imposes also consistent interpretation (interpretation conforme, fr.) of all internal legal norms in the field of its scope. The lawyer is supposed to be fully able to decide the „apparently internal situations“. The problem is sensible in the „frontier“ fields. So, the distinction between the regulation and the directive as to the applicability (invocabilité, fr) in horizontal situations is decisive.

---

<sup>1</sup> Проф. д.ю.н. Атанас Семов е преподавател по право на Европейския съюз в Юридическия факултет на Софийския университет „Свети Климент Охридски“ и съдия в Конституционния съд на Република България, носител на Катедра „Жан Монне“ на ЕС, e-mail: eurolaw@abv.bg (Atanas Semov, PhD, L.LD, full professor of EU Law at the Faculty of Law, Sofia University „Saint Kliment Ohridski“ and judge at the Constitutional Court of Republic of Bulgaria), awarded with Jean Monnet Chair of EU, e-mail: eurolaw@abv.bg)

## KEY WORDS

Horizontal Relations; Applicability; Application; Enforcement; Indirect Influence; Field of Application; Scope; Apparently Internal Situations; Regulation; Directive

Европейският съюз (ЕС) е наднационална „правова общност“<sup>2</sup>. Правото на ЕС не е международно право<sup>3</sup>, а самостоятелен правен рег<sup>4</sup>. То се прилага в държавите членки (ДЧ) като автономен правопорядък<sup>5</sup>, без да става част от вътрешното им право<sup>6</sup>, но влиза в преки отношения с него („член

---

<sup>2</sup> СЈСЕ, 14.12.1991, *Avis 1/91, Espace économique européenne*, т. 2; СЈСЕ, 13.11.1964, *Commission c/ Luxembourg et Belgique*, 90-91/63. Тук и навсякъде подчертаването е мое.

<sup>3</sup> **Правото на ЕС принципно се различава от Международното право** – виж изрично в СЈУЕ, 18.12.2014, *Становище 2/13*: „...За разлика от обикновените международни договори...“ (т. 157); „Автономията, с която се ползва правото на Съюза спрямо правните системи на държавите членки, както и спрямо международното право...“ (т. 170); „...специфичните особености и на автономията на този правен рег...“ (т. 174.). Същото вече е обявено изрично и от Конституционния съд: „преценката за съответствие на закон с Правото на ЕС не е в компетентността на Конституционния съд“ (Решение № 8 от 30 юни 2020 г. по к. г. 14/2019).

<sup>4</sup> СЕС категорично настоява, че става дума за **„НОВ ВИД“ ПРАВЕН РЕД** – *Становище 2/13*, т. 158 и 170!

<sup>5</sup> Дори Учредителните договори (УД), които по форма са международни договори (МД), се прилагат в ДЧ не като МД, а като източници на ПЕС (респ. чл. 5, ал. 4 КРБ е неприложим спрямо ПЕС). Съгът на ЕС отгавна налага разбирането, че УД са МД само по форма, но не действат като такива, вкл. в ДЧ, а представляват „конституционна харта на една правова общност“ (за първи път в СЈСЕ, 23.4.1986, *Parti écologiste „Les Verts“ c/ Parlement européen*, 294/83, т. 23), гнес вече „правов съюз“.

<sup>6</sup> **В България ПЕС не действа по силата на (и не се подчинява на) чл. 5, ал. 4 на Конституцията (защото не е международно право).**

сблъсък“<sup>7</sup>). В правната система на гържавата действат два правопорядъка – „вътрешният“ и „съюзният“. Вътрешният има по-широк обхват (всички правно уредени обществени отношения), съюзният – по-голяма сила (примат в случай на противоречие).

Цялото Право на ЕС е действащо право в ДЧ – за всички правни субекти, с най-голяма практическа важност за икономическите оператори (бизнеса)<sup>9</sup>. Може съвсем еднозначно да се определи, е ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ Е БИЗНЕС И ПРАВО! Или икономика чрез право<sup>10</sup>.

Именно затова Съгът на ЕС (СЕС) настоява ПЕС да се прилага в ДЧ по силата на 5 основни принципа:

**Правото на ЕС е непосредствено приложимо:** действа независимо от гържавата и нейното ВП – съюзните правни норми (СПН) влизат в сила по съюзен начин, не стават част от ВП на ДЧ и по никакъв начин не зависят от него (респ. от волята на гържавата) след влизането си в сила.

**Правото на ЕС е задължително:** трябва да се прилага – всяка СПН, годна за приложение, трябва да бъде приложена спрямо всяко ОО, което урежда. Дори ако във ВП действа вътрешна правна норма (ВПН), която урежда същото ОО по същия начин, прилага се не тя, а съюзната.

---

<sup>7</sup> „Сблъсъкът и примиряването на доктрината на СЕО за примат с националните конституции илюстрира една основна черта на правната система на ЕС. Ефикасността на тази система в голяма степен зависи от склонността на националните съдии да признаят и да приемат Правото на ЕС и особено интерпретирането му от Съда на ЕС“ – R. Folsom, and R. Lake, V. Nanda. *European Union Law After Maastricht. A practical Guide for Lawyers Outside the Common Market*. The Hague-London-Boston, Kluwer Law International, 1996, p. 24.

<sup>8</sup> Вж. R. Schütze. *European Constitutional Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 304.

<sup>9</sup> Вж. погребно в А. Семов. Широката „възможност за позоваване“ на Правото на ЕС, *Научни и практически публикации*, 24.02.2020, <https://news.lex.bg>.

<sup>10</sup> Изразът мой, вж. в А. Семов. *Правна система на ЕС*. София, ИЕП, 2017.

**Правото на ЕС** има директен ефект<sup>11</sup>: прилага се и спрямо частните лица – задължително е спрямо частните лица (физически или юридически, ФЮЛ) се прилагат тези СПН, които им предоставят субективни права (СП) в отношенията им с държавата (тяхната или друга ДЧ, вертикален директен ефект) или с други ФЮЛ (субекти на правото на същата или на друга ДЧ, хоризонтален директен ефект).

**Правото на ЕС** има примат<sup>12</sup>: трябва да се спазва – нито една ВПН, която противоречи на СПН (или по-общо на ПЕС) не може да се прилага<sup>13</sup>.

**Правото на ЕС** има и косвена приложимост: въздейства върху много широк кръг ОО, без да ги урежда пряко – когато едно ОО попада в обхвата (приложното поле<sup>14</sup>) на ПЕС (на поне една СПН), то не е „изцяло вътрешна ситуация“, защото релевантните СПН му въздействат. Тези СПН, които по съдържанието си са обективно

<sup>11</sup> В Становище 2/13 СЕС припомня не само своето решение по делото **СЈСЕ**, 05.02.1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, т. 23, но и **СЈУЕ**, 08.03.2011, *Становище 1/09*, т. 65.

<sup>12</sup> В Становище 2/13 СЕС изрично припомня основните от дълга серия свои решения в този смисъл: **СЈСЕ**, 15.07.1964, *Costa/ENEL*, 4/64, както и **СЈСЕ**, 17.12.1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, т. 3, **СЈУЕ**, 08.03.2011, *Становище 1/09*, т. 65 и знаковото решение по делото **СЈУЕ**, 26. 2. 2013, *Melloni*, C-399/11, т. 59. В **СЈСЕ**, 14.12.1991, *Avis 1/91, Espace économique européen*, т. 21, СЕО определя: „Съществените характеристики на Общностния правен рег... в частност са неговият *примат* по отношение на правото на държавите членки, както и *директният ефект* на цяла серия разпоредби, приложими спрямо техните правни субекти и спрямо тях самите“!

<sup>13</sup> Освен в практически крайно редките хипотези на зачитане на националната конституционна идентичност – вж. по-подробно в А. Семов. Принцип на зачитане на националната идентичност на държава – членка на ЕС (Възможност за неприлагане по изключение на съюзна правна норма – изводи за националния съдия от ключовата, но и непрегвидима практика на Съда на ЕС). *Международна научна конференция. Роля и значение на международното и наднационалното право в съвременния свят. По повод 90-годишнината на проф. д-р Иван Владимирев*. София, ИК – УНСС, 2018, и в А. Семов. Неприлагане на правото на ЕС поради зачитане на националната идентичност, *Научни и практически публикации*, 16.11.2020, <https://news.lex.bg>.

<sup>14</sup> Вж. по-подробно в А. Семов. Определяне на приложното поле на Правото на ЕС. *Годишник на СУ „Св. Климент Охридски“, ЮФ, том 86*. София, 2019, с. 411 – 449.

годни пряко да уредят това ОО, задължително се прилагат (тези СПН са „приложимо право“ в тесен смисъл). Спрямо останалите елементи на същото ОО или спрямо другите ОО в приложното поле на ПЕС се прилагат вътрешните правни норми – но задължително само с тълкуване, съответстващо на относимите СПН (и спрямо него тези СПН са „относимо право“ или „приложимо право в широк смисъл“). Когато действащи ВПН и СПН уреждат пряко едно и също ОО по различен начин, е налице пряко противоречие – и спрямо това ОО се прилага само съюзната правна норма (примат по заместване). Когато една СПН има отношение към (въздейства на) едно ОО (урежда го общо, а не пряко, самата СПН не е годна за прилагане, но закрепва принципи, рамки, цели, ценности, тя е релевантна, има отношение), противоречащата ѝ ВПН не се прилага, но на нейно място не се прилага и относимата СПН (защото не е обективно годна за пряко прилагане, примат по отстраняване). Именно в този втори случай можем да установим косвена приложимост. Случаите на косвено противоречие са практически много по-многобройни от случаите на пряко противоречие. Респ. случаите на въздействие на Правото на ЕС са по-многобройни както от случаите на прилагане, така и от случаите без никаква връзка с ПЕС.

**Екзистенциално** за Правото на ЕС е изискването за еднообразно и правилно прилагане във всички ДЧ<sup>15</sup>.

**Приложното поле** (ПрП) на ПЕС обхваща всяка ситуация (норма) в ДЧ, която има реална връзка (пряка или косвена) с него. Ситуация (норма), която няма никаква връзка с ПЕС, е „изцяло вътрешна“. Най-често практически проблем създават „привидно/наглед изцяло вътрешните ситуации“ – такива, които имат връзка с ПЕС, но тя не е очевидна (най-вече в т.нар. „гранични зони“ – материи, които нямат съюзна правна

<sup>15</sup> Тази формулировка СЕС използва непрекъснато – още от **CJCE**, 1.12.1965, *Firma Schwarze*, 16/65 – в *55 най-важни решения...* с. 74. Вж. и **Marco Darnon**. *Conclusions de l'avocat général, Johnston. Affaire*, 222/84, [online] <https://eur-lex.europa.eu> > [accessed 12.03.2021]; **CJCE (Ord.)**, 22.6.1965, *San Michele*, 9/659, т. 35 и **CJCE**, 11.1.2000, *Kreil*, C-285/98. Подробно за изискването за „еднообразно и правилно прилагане“ вж. в А. Семов. *Съвременна международно правораздаване. Том 2. Съгът на Европейския съюз*. София, ИМП, ИЕП, 2011, с. 42 и сл.

уредба, но са пряко свързани с такива, които имат съюзна правна уредба<sup>16</sup>).

Обикновено обръщаме повече внимание на въпросите за примата или директния ефект на съюзните правни норми. Най-значимата последица от тяхното действие обаче е техният индиректен ефект!

### Общо разграничение

Несъмнено **най-съществената разлика между директивата и регламента** е директивният ефект. Тя е закрепена нормативно изрично в чл. 288, ал. 2 от ДФЕС. Този въпрос у нас е изследван отгавна<sup>17</sup> и се познава относително добре.

Огромен проблем обаче създава въпросът за спазването на принципа на примат на съюзна правна норма, която няма пълен (хоризонтален) директен ефект. Или иначе казано: **приложимостта на директивата в хоризонтални отношения**.

**Регламентът** е правен инструмент (правен източник), предназначен да урежда ПРЯКО обществени отношения В държавите членки – т.е. да поражда ПРЕКИ правни последици именно (и преди всичко!) в правната сфера на ЧАСТНИТЕ ЛИЦА. Регламентът осигурява прилагането на една и съща норма спрямо еднотипни обществени отношения във всички ДЧ. Именно и само това предвижда текстът на чл. 288, ал. 2 ДФЕС: „Регламентът е акт с общо приложение. Той е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави-членки“. Абсолютно неправилно е разбирането, че този текст закрепва „непосредствената приложимост“ на регла-

---

<sup>16</sup> Най-типичен пример са процесуалните правоотношения – те са уредени единствено от ВПН (СПН няма), но има СПН, които им въздействат (напр. принципите на пропорционалност, еквивалентност или ефективност) или се прилагат спрямо материци, които имат съюзна правна уредба (напр. ДДС; четирите свободи и по-общо целия икономически живот и т.н.).

<sup>17</sup> Вж. А. Семов. *Източници на правото на ЕО и ЕС и принципи на прилагането му*, Министерство на правосъдието. София, 2005; *idem*. *Принципи на прилагане на Правото на ЕС*. София, ИПАЕИ и ИЕП, 2007 и погребно в *idem*. *Правна Система на ЕС*. София, ИЕП, 2017.

мента! Всеки съюзен правен източник е непосредствено приложим – включително и директивата, която в това отношение по никакъв начин не се различава от регламента. Разликата между тях е именно в това, че регламентът по предназначение съдържа норми с ДЕ, докато директивата по предназначение не засяга пряко правната сфера на частните лица (това правят националните норми по транспонирането) и не съдържа норми с ДЕ (освен в редки случаи на изключение).

**Директивата** – обратно! – е правен инструмент (правен източник), предназначен да урежда КОСВЕНО обществени отношения в ДЧ – като предизвиква създаването на приложима спрямо тях национална правна уредба. Директивата осигурява създаването на еднотипна правна уредба (но закрепена в отделни национални източници) спрямо еднотипни обществени отношения в различните ДЧ.

**Регламентът Е правна уредба** на обществени отношения в ДЧ, а **директивата ПРЕДИЗВИКВА СЪЗДАВАНЕ на правна уредба** на обществени отношения в ДЧ (на първо място чрез транспонирането, на второ чрез съобразено с нея тълкуване на вътрешните правни норми<sup>18</sup> (ВПН) – независимо дали има добро транспониране, или не!). С регламента се постига ЕДНАКВА правна уредба – в различните ДЧ действа ЕДИН правен акт. С директивата се постига ЕДНОТИПНА правна уредба – в различните ДЧ действат различни правни актове, които са еднакви в същественото си съдържание (предначертано от директивата), но различни в други елементи. Регламентът е правна уредба, продукт изцяло на правната воля (преценка) на ЕС (независимо от ролята/участието – пряко<sup>19</sup> или опосредено<sup>20</sup> – на ДЧ в някои от институциите). Директивата предизвиква създаването (и прилагането!) на правна уредба, продукт едновременно на правната воля на ЕС (институцията, автор на директивата) и на ДЧ

<sup>18</sup> Вж. подробно в А. Семов. Задължението за съответстващо тълкуване – най-широкообхватната последица от действието на Правото на ЕС, *Научни и практически публикации*, <https://news.lex.bg>, 8.1.2021, 25.1, с. 2021 и сл.

<sup>19</sup> ДЧ са представени в състава и участват пряко в работата на Съвета на ЕС.

<sup>20</sup> ДЧ не са формално представени, но влияят върху определянето на състава – респ. върху работата – напр. на ЕК, ЕП, ЕЦБ.

(институцията, автор на националните норми по транспонирането на директивата – закони и/или подзакони). Поради това регламентът поражда непосредствени правни последици за частните лица, докато **правните последици за частните лица от една директива зависят** (макар и в различна степен според редакцията на отделните директиви) **от волята (преценката) на националните власти** – както при мерките по транспонирането, така и неограничено във времето при осъществяването на съответстващо на директивата тълкуване на ВПН в нейния обхват.

Съществуването (и използването от институциите на ЕС) на тези два така различаващи се правни инструмента е **предвидено** в правната система на ЕС (респ. в Учредителните договори, УД) **именно заради тази разлика!** Определенето на нейните правни последици обаче става възможно само въз основа на практиката на СЕО/СЕС<sup>21</sup>, за съжаление (или неизбежно?) доста казуистична и фрагментирана<sup>22</sup>, не и непременно последователна, още по-малко ясно

---

<sup>21</sup> Смятам за уместно позоваването на СЕО в исторически план (и така подхождам напатък) и за абсолютно недопустимо по какъвто и да било повод за произнасяния след 1 декември 2009 г., когато съюзният съд бе преименуван!

<sup>22</sup> По изреча на постоянния лектор в Международната магистърска програма „Право на ЕС“ в ЮФ на СУ проф. Жан Феликс Делил: J. F. Delille. L'effet direct horizontal des directives: les juridictions irlandaises face à Enigma. *Revue JADE*, 14 (2018), [online] <https://revue-jade.eu/article/view/2356> [disponible 12.03.2021]. Той дори определя практиката на СЕС по отношение на директивите като „**балканска юриспруденция**, чиято обременяваща сложност създава тежък проблем за „реализма“ в един правен ред, чиито съдии на общо основание (националните – б. м. А. С.) не са специалисти по Правото на ЕС“! И посочва като ярък пример за „затрудненията на националните съдилища да разбират добре съществуващата, но нееднозначна, практика на СЕС делото **СЈУЕ (Голям състав)**, 7.8.2018, *David Smith c/ Patrick Meade, Philip Meade, FBD Insurance plc, Ireland, Attorney General*, C-122/17. И съвсем основателно посочва, че „сложността на тази практика в крайна сметка води до множество грешни от страна на националните юрисдикции“, като дава и пример с Френския върховен съвет (върховна административна юрисдикция!), „на който му бяха необходими 35 години, за да склони да се съобразява с правната сила на директивата“ (и посочва делото **Conseil d'État** (assemblée), 30.10.2009, *Emmanuelle Perreux*, n° 298348, *Leb.*, p. 407) – *ibid.*, p. 9.

структурирана и завършена<sup>23</sup> ... Доколкото директивата е инструмент, който по предназначение (природа) изисква национална преценка (вкл. и относно момента на възникване на правни последици за частните лица – по-рано или по-късно в рамките на срока за транспониране, понякога дори след него...), логично е правните последици за частните лица да зависят от тази преценка. И да е немислимо те да са същите като последиците от действието на един регламент.

**По отношение на директния ефект на норма на директива** СЕС налага в постоянна практиката<sup>24</sup> разбирането, че нетранспонирана норма на директива може да про-

<sup>23</sup> Поради което и мащабно анализирана, дори силно критикувана – вж. напр. D. Simon. L'invocabilité des directives dans les litiges horizontaux: confirmation ou infléchissement ? *Revue Europe*, 2010, étude No 3, и M. Dougan. When Worlds Collide: Competing Visions of the Relationship Between Direct Effect and Supremacy. *Common Market Law Review*, 44 (2007), както и Y. Galmot, J.-C. Bonichot. La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national. *Revue française de droit administratif*, 2 (1988), p. 15; P. Manin. L'invocabilité des directives: quelques interrogations. *Revue trimestrielle de droit européen*, 24, 6 (1990), p. 669. Генералният адвокат Ив Бот много ясно посочва: „...Съгът отказва да направи крачка напред, която би довела до приравняване на директивите и регламентите, като на Общността се признае правомощието да предвижда задължения в тежест на частноправните субекти с незабавно действие, докато тя има тази компетентност само в случаите, в които ѝ е предоставено правомощието да приема регламенти“ – **Заклучения Y. Bot**, 7.7.2009, *Seda Küçükdeveci*, C-555/07, ECLI:EU:C:2009: 429, т. 57.

<sup>24</sup> Постоянна, но въпреки – ако не и именно заради – това постоянно критикувана, вкл. от някои генерални адвокати, дори и защото евентуалното признаване на възможността норма на директива да прояви и хоризонтален директен ефект би се вписало в **абсолютно същата логика**, като следваната от СЕС в изложеното го мук! Виж например трюговеме на L. Coutron. Retour fataliste aux fondements de l'invocabilité des directives. *Revue trimestrielle de droit européen*, 51, 1 (2015), p. 39; Manin, P. (1990), L'invocabilité des directives: quelques interrogations. *Revue trimestrielle de droit européen*, 24, 6 (1990), p. 669; P. Pescatore. *L'effet direct des directives: une tentative de démythification*. Paris, Dalloz, 1980, p. 171; T. Tridimas. Black, White and Shades of Grey: Horizontality of Directives Revisited. *Yearbook of European Law*, 21 (2002), p. 327. Вж. също B. De Witte. Direct effect, primacy and the nature of the legal order. *Craig, P. and De Burca, G. The Evolution of EU Law*. Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 329; D. Simon. L'invocabilité des directives dans les litiges horizontaux: confirmation ou infléchissement? *Revue Europe*, 2010, étude No 3, и Dougan (2007).

яви само вертикален директен ефект (да предостави субективно право пряко на частно лице, противопоставимо само на държавата) и не може да прояви *никакъв* хоризонтален (в отношенията между две частни лица) директен ефект<sup>25</sup>. Възможността за позоваване на директивата не стига до там да позволи частното лице да иска настъпване по силата на нетранспонирана норма на директивата (дори безусловна и достатъчно ясна) на ПРЕКИ правни последици по отношение на друго частно лице (в хоризонтален спор)<sup>26</sup>.

Това въпреки също е предмет на критики в доктрината, основани главно на утвърждаването на принципа на ефективност на Правото на ЕС<sup>27</sup>, който не допуска една директива да предизвика ефективни правни последици (действащи национални норми) в едни ДЧ, но такива да не са настъпили в други ДЧ поради лошо транспониране, което лишава частните лица от последиците, които според директивата би трябвало да настъпят за тях.

**По отношение на примата** обаче цялата логика на Съюзния правен ред предполага **неограничена възможност** частно лице да може да черпи от една директива поне правото да иска неприлагане („отстраняване“) спрямо него на национална норма, противоречаща на директива!

Логиката е проста: ако при добро транспониране частното лице би получило като резултат изменение/отмяна на противоречащите на директивата заварени национални норми (разбира се, и пълно отсъствие на противоречащи новоприети), при отсъствието на добро транспониране то би било лишено от този резултат<sup>28</sup>. Съответно – според случая би било принудено да изпълнява задължения, каквито не биха му

---

<sup>25</sup> Напр. СЈСЕ, 13.07.2000, *Centrosteeel Srl*, C-465/98, т. 15; СЈУЕ (Голям състав), 19.1.2010, *Kücükdeveci*, C-557/07 – и потвърдена в погребно разглежданото по-горе решение СЈУЕ, 15.1.2014, *Association de médiation sociale*, C-176/12, т. 36 и сл.

<sup>26</sup> СЈСЕ, 26. 2. 1986, *Marshall*, 152/84.

<sup>27</sup> Вж. много погребно в А. Семов. *Права на гражданите на Европейския съюз. Том IV. Приложимост на Хартата на основните права на ЕС. Приложно поле или кога се прилага ХОПЕС?* София, УИ „Св. Климент Охридски“, 2020, спец. с. 157 и сл.

<sup>28</sup> СЈСЕ, 15.07.1982, *Felicitas*, 270/81, т. 26.

тежали при добро транспониране (респ. би било лишено от права, на които при добро транспониране би могло да разчита). Това несъмнено го поставя в **неравностойно положение** (фактическа обратна дискриминация) спрямо частните лица в гържавите, които са транспонирали същата директива коректно (и дори самото лице би било в различно положение в дейността си в различни гържави). Така последиците от действието на норма от съюзна директива би зависело изцяло от волята (вкл. бездействието) на отделната ДЧ – което изначално противоречи на логиката и смисъла на единния Съюзен правен ред, които безусловно налагат невъзможност ДЧ по своя преценка<sup>29</sup> да опосредяват (препятстват) настъпването на съюзни правни последици – вкл. спрямо частните лица (ако не на първо място). Прилагането спрямо частни лица на вътрешна правна норма, противоречаща на директива с изтекъл срок за транспониране, означава само едно: отказ от екзистенциалното изискване за еднообразно прилагане на ПЕС във всички ДЧ!

А нали именно от тази логика е воден СЕС, когато признава ограничен (вертикален) директен ефект на норма на нетранспонирана директива<sup>30</sup>?

Пък и аргументът, че за едно частно лице не следва да настъпят никакви преки правни последици от нетранспонирана норма на директива, е неубедителен: нали при добро транспониране биха настъпили същите (че и по-широки) последици, а и само при неприлагане на противоречаща на директивата вътрешна правна норма във вертикални отношения (между частно лице и гържавата), правни последици (независимо че ще са косвени) пак могат да настъпят и за други частни лица?...

Логиката на СЕС, когато признава възможност за вертикален (ограничен) директен ефект на норма на директива, може (би трябвало) да бъде отнесена и към възможността

<sup>29</sup> В това именно е същността на принципа на непосредствена приложимост! Вж. погребно в Семов (2017), с. с. 361 и сл.

<sup>30</sup> От въвеждащото решение по дело **СЈСЕ**, 6.10.1970, *Frantz Grad*, 9/70 през програмното решение по дело **СЈСЕ**, 04.12.1974, *Van Duyn*, 41/74 до скорошните решения по дела **СЈУЕ**, 24.11.2011, *ASNEF*, съег. дела C-468/10 и C-469/10, т. 51 – 52 и 55.

частно лице да иска неприлагане и в хоризонтален спор на противоречаща на директива национална правна норма.

ЕС основава своята доктрина за директен ефект на норма на директива на **3 основни елемента**:

Правно-задължителният характер на директивата, като правен източник (изрично предвиден днес в чл. 288, ал. 3 ДФЕС<sup>31</sup> и във връзка с принципите на лоялно сътрудничество по чл. 4, §3 ДЕС и на ефективност по чл. 19 ДЕС) – щом има съюзен правен акт, той трябва да пороги правни последици за всички свои адресати, еднакво и едновременно.

Принципът на ефективност<sup>32</sup>, недопускащ постигането в рамките на единен правен ред (каквото е съюзният) на различни правни резултати (въпреки формалното съществуване на суверенни държави с отделни правни системи), в съчетание с общия принцип на недискриминация на основание гражданство (за юридическите лица сегалище/регистрация) – частните лица от всички ДЧ трябва едновременно да получат едни и същи (поне в достатъчна степен еднотипни) субективни права.

При действието на общия правен принцип, според който: „никой не може да черпи права от собственото си противоправно поведение“, ако държавата (в съществено нарушение на Правото на ЕС!<sup>33</sup>) не е транспонирала една директива, тя не би могла в резултат на това свое противоправно поведение

<sup>31</sup> „Изключването по принцип на възможността заинтересованите лица да се позовават на предвиденото в директивата задължение би било наистина несъвместимо със задължителната правна сила, която член 189 (от ДЕИО, днес чл. 267 от ДФЕС – б. м.) признава на директивата.“ – **СЈСЕ**, 19.01.1982, *Becker*, 8/81, т. 22. „От постоянна практика на Съда и последно от Решение от 5 април 1979 г. (по дело *Ratti*, 148/78) произтича, че макар съгласно разпоредбите на член 189 регламентите да са директно приложими и следователно по своята същност да могат да породят директен ефект (в българския превод нефелно „непосредствено действие“...), от това не следва, че други категории актове, посочени в този член, не могат никога да породят подобно действие.“ – **СЈСЕ**, 19.01.1982, *Becker*, 8/81, т. 21.

<sup>32</sup> **СЈСЕ**, 19.11.1991, *Francovich et Bonifaci*, съед. дела C-6/90 и C-9/90; **СЈСЕ**, 19.01.1982, *Becker*, 8/81, т. 23.

<sup>33</sup> Неслучайно именно за „несъобщаване“ (още повече за неприемане) на мерките по транспониране с ДЛ изрично беше добавена в чл. 260 от ДФЕС възможност ЕК да поиска налагане на санкции още в производството по установяване на нарушението.

да остане защитена срещу произтичащите от директивата права за частните лица<sup>34</sup>. Те трябва да могат да ѝ противопоставят по силата на самата директива същите субективни права, които биха могли да ѝ противопоставят по силата на национална норма, ако директивата беше транспонирана коректно<sup>35</sup>.

Всичко това обосновава **задължението на гържавата да удовлетвори правата**, които частно лице черпи от достатъчно „ясна конкретна и безусловна“ разпоредба на директивата (т.е. всъщност от такава разпоредба, която не оставя на гържавата никаква свобода на преценка)<sup>36</sup>.

Връзка между приложимост чрез позоваване и приложимост за неприлагане на противоречаща вътрешна норма („прилагане по отстраняване“).

Защо същата логика да не бъде приложена и по отношение на неприлагане в отношенията между две частни лица на ВПН, която противоречи на директивата (и която при добро транспониране би била изменена или отменена) – инцидентен „индиректен хоризонтален ефект по отстраняване“?! Частните лица следва неограничено да могат да се ползват и на правото спрямо тях да не се прилага закон, който противоречи на директивата (и при добро транспониране би бил изменен/отменен). Както те могат (неограничено и във всички случаи), да се позоват на правото приложимите национални норми да се прилагат с (напълно!) съобразено с директивата тълкуване. Съответно, несъмнено е, че ако ВПН противоречи на норма без ДЕ от УД, националният съдия е длъжен да остави тази норма неприложена. Какво в природата на Съюзния правен ред (или на директивата като един

<sup>34</sup> СЈСЕ, 19.01.1982, *Becker*, 8/81, т. 24, виж също СЈСЕ, 26.2.1986, *Marshall*, 152/84, р. 49 sq.

<sup>35</sup> Частното лице ще може да се позове на норма на директива не само когато тя не е транспонирана коректно, но и когато „националните норми транспонират коректно директивата, но не се прилагат така, че да постигат целения с нея резултат“ – СЈСЕ, 11.7.2002, *Marks & Spencer*, C-62/00, т. 25.

<sup>36</sup> СЈУЕ, 14.07.2010, *AGIM et a.*, съег. гела C-471/07 и C-472/07, т. 27 и 29. Виж прегу това най-вече: СЈСЕ, 14.07.1994, *Faccini Dori*, C-91/92; СЈСЕ, 7.3.1996, *El Corte Inglés*, C-192/94; СЈСЕ, 14.9.2000, *Collino e Chiappero*, C-343/98; СЈСЕ, 5.10.2004, *Pfeiffer*, C-397-403/01; СЈУЕ, 24.01.2012, *Dominguez*, C-282/10 и пр.

от неговите инструменти) препятства подобно разбиране и по отношение на нормите на директивите?!

**Ако е вярно, че приложимостта** на директивата **позволява** по силата на безусловна и достатъчно конкретна (т.е. с директен ефект)<sup>37</sup> норма на директивата **частното лице да иска:**

- неприлагане спрямо него на „всяка национална норма, несъобразена с директивата или дори просто уреждаща права, които частните лица могат да противопоставят на съответната държава“<sup>38</sup> или съдържащи индивидуални мерки (спрямо това лице)<sup>39</sup>, дори в някаква степен да възникват правни последици за трети лица<sup>40</sup>;
- съобразено с директивата тълкуване<sup>41</sup> на приложимата спрямо него национална норма, приета по транспониране на директивата<sup>42</sup>;
- и дори съобразено с директивата тълкуване на „всяка друга норма – заварена или нова (в приложното поле на директивата – б.м.) – максимално, доколкото е възможно, в светлината на текста и целта на директивата, за да се постигне визираният в нея резултат“<sup>43</sup>;
- и да иска съобразеното с директивата тълкуване на националните норми да не води до разширяване на за-

---

<sup>37</sup> В българския превод на решението четем нелепото „достатъчно точна по съдържанието си“, като че става дума за часовник...

<sup>38</sup> **СЈСЕ**, 19.01.1982, *Ursula Becker*, 8/81, т. 25.

<sup>39</sup> **СЈСЕ**, 28.10.1975, *Rutili*, 36/75, т. 21.

<sup>40</sup> Камо отгава предимство на полезния ефект на директивата, изразяващ се – поне... – в неприлагане на противоречащия закон: в отношенията на частното лице с държавата, но с косвени последици и за трети лица! – виж напр. **СЈСЕ**, 19.09.2000, *État du Grand-Duché du Luxembourg contre Berthe Linster, Aloyse Linster et Yvonne Linster*, C-287/98; **СЈУЕ**, 18.10.2011, *Boxus et Roua e.a. contre Région wallonne*, съед. гела C-128/09 – C-131/09, C-134/09 и C-135/09.

<sup>41</sup> Разбира се, при зачитане на принципа на правната сигурност и без да се стига до тълкуване *contra legem* – **СЈСЕ**, 15.4.2008, *Impact*, C-268/06, т. 98, 100 и 104.

<sup>42</sup> **СЈСЕ**, 10.04.1984, *Von Colson*, 14/83, т. 26 и сл.

<sup>43</sup> **СЈСЕ**, 13.11.1990, *Marleasing SA*, C-106/89, т. 8.

гълженията му, още по-малко до ангажиране на наказателната му отговорност (дори да е нарушил предвиденото в директивата!)<sup>44</sup>;

- и най-вече да иска пряко прилагане<sup>45</sup> (прилагане по заместване<sup>46</sup>) на самата (безусловна и достатъчно ясна) норма на директивата<sup>47</sup> – спрямо гържавата<sup>48</sup>, т.е. като предоставя на частното лице субективно право по отношение на гържавата, каквото то би черпило от национална норма при коректно транспониране;
- а най-сетне да иска (очевидно пак от гържавата) поправянето на вредите, които настъпват за него от липсата на коректно транспониране<sup>49</sup> – и това се разглежда от СЕС като „естествена кулминация на директивния ефект на съюзните разпоредби“<sup>50</sup>,
- **...защо да не може** частно лице да иска и неприлагане спрямо него на такава национална норма в хоризонтален спор?!

---

<sup>44</sup> СЈСЕ, 12.12.1996, *Procédures pénales c/ X.*, съед. дела C-74/95 и C-129/95, т. 25.

<sup>45</sup> Application directe (фр.)

<sup>46</sup> Invocabilité de substitution (фр.)

<sup>47</sup> СЈСЕ, 4.12.1997, *Kampelmann et al.*, съед. дела C-253/96 – C-258/96, т. 47

<sup>48</sup> Коемо при това не освобождава гържавата от задължението да транспонира директивата – СЈСЕ, 06.05.1980, *Commission c/ Belgique*, 102/79, т. 12.

<sup>49</sup> СЈСЕ, 19.11.1991, *Francovich et Bonifaci*, съед. дела C-6/90 и C-9/90, като евентуалното прилагане на самата нетранспонирана норма на директивата (с директен ефект) може да ограничи (във времето) вредите, но не отменя задължението за поправянето на вече настъпилите (поради липсата на годна за прилагане национална норма и/или до времето на прилагането на нормата на директивата). И обратно – ако нормата на директивата не е годна да прояви директен ефект, това в още по-голяма степен (според СЕС) ангажира отговорността на гържавата за поправяне на настъпилите от нейното противоправно поведение (нетранспониране) вреди. Както и ако нормата на директивата е годна да прояви директен ефект, но гържавният орган (визиран в нормата като носител на настъпното задължение) – и след него националният съд (пред който въпросът е отнесен) – не са приложили тази норма спрямо частното лице (при което евентуално биха избегнали изобито настъпването на вреди).

<sup>50</sup> СЈСЕ, 05.03.1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame III*, съед. дела C-46/93 и C-48/93, т. 20 и сл.

Но СЕС все пак допуска тълкувателна приложимост на директивата в хоризонтален спор<sup>51</sup>. **Защо да не допусне и приложимост по отстраняване<sup>52</sup>?**

**Дори да приемем, че е невъзможно ПРИЛАГАНЕ<sup>53</sup>** на норма на директива в хоризонтален спор, цялата логика на Съюзния правен ред (и на практиката на СЕС, в частност относно примата и относно вертикалния директен ефект на директивите) предполага да е възможно ПОЗОВАВАНЕ<sup>54</sup> на директива в хоризонтален спор както с цел неприлагане (в този спор...) на противоречаща на директивата национална норма, така и с цел съответстващо тълкуване на приложимата национална норма.

Ако откажем на нетранспонирана директива дори тази роля в хоризонтален спор, всъщност я оставяме без каквото и да било действие, тя престава да бъде живо право – и отричаме принципа на непосредствена приложимост, несъмнено обхващащ и директивите. Именно от него (а всъщност **от природата и смисъла на Съюзния правен ред!**) следва **една нетранспонирана (но действаща!) директива да може да породи „поне някакви...“ правни последици и в отношенията между частните лица: да предизвика неприлагането на противоречаща ѝ (и поради това невалидна!) национална норма**. И което е съществен аргумент, би довело до ограничаване или пълно предотвратяване на вредите за частните лица – чието поправяне иначе би дължала именно държавата, нетранспонирала директивата.

В следващия брой ще предложа анализ на практиката на СЕС относно приложимостта на директивата в хоризонтални (между две частни лица) отношения.

---

<sup>51</sup> СЕСЕ, 13.11.1990, *Marleasing*, C-106/89, т. 8.

<sup>52</sup> По израза във френската доктрина „invocabilité d'éviction“.

<sup>53</sup> *Justiciabilité* (фр.) – годност за прилагане от съд.

<sup>54</sup> *Invocabilité* (фр.) – годност за позоваване пред съд.

## Цитирани източници

Coutron, L. Retour fataliste aux fondements de l'invocabilité des directives. *Revue trimestrielle de droit européen*, 51, 1 (2015), p. 39.

De Witte, B. Direct effect, primacy and the nature of the legal order. *Craig, P. and De Burca, G. The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 329.

Delille, J. F. L'effet direct horizontal des directives: les juridictions irlandaises face à Enigma. *Revue JADE*, 14 (2018), [online] <https://revue-jade.eu/article/view/2356> [disponible 12.03.2021].

Dougan, M. When Worlds Collide: Competing Visions of the Relationship Between Direct Effect and Supremacy. *Common Market Law Review*, 44 (2007).

Folsom, R., Lake, R., Nanda, V. *European Union Law After Maastricht. A practical Guide for Lawyers Outside the Common Market*, The Hague-London-Boston, Kluwer Law International, 1996, p. 24.

Galmot, Y. Bonichot, J.-C. La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national. *Revue française de droit administratif*, 2 (1988), p. 15.

Manin, P. L'invocabilité des directives: quelques interrogations. *Revue trimestrielle de droit européen*, 24, 6 (1990), p. 669.

Pescatore, P. *L'effet direct des directives: une tentative de démythification*. Paris, Dalloz, 1980, p. 171.

Schütze, R. *European Constitutional Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 304.

Simon, D. L'invocabilité des directives dans les litiges horizontaux: confirmation ou infléchissement? *Revue Europe*, 2010, étude No 3.

Tridimas, T. Black. White and Shades of Grey: Horizontality of Directives Revisited. *Yearbook of European Law*, 21 (2002), p. 327.

Семов, А. *Източници на Правото на ЕО и ЕС и принципи на прилагането му*. София, Министерство на правосъдието, 2005 (Semov, A. *Iztochnitsi na Pravoto na EO i ES i printsipi na prilaganeto mu*. Sofia, Ministerstvo na pravosadieto, 2005).

Семов, А. *Принципи на прилагане на Правото на ЕС*. София, ИПАЕИ и ИЕП, 2007 (Semov, A. *Printsipi na prilagane na Pravoto na ES*. Sofia, IPAEI i IEP, 2007).

Семов, А. *Правна Система на ЕС*. София, Институт по Европейско право, 2017 (Semov, A. *Pravna Sistema na ES*. Sofia, Institut po Evropeysko pravo, 2017).

Семов, А. Принцип на зачитане на националната идентичност на държава – членка на ЕС (Възможност за неприлагане по изключение на съюзна правна норма – изводи за националния съдия от ключовата, но и непрегвигима практика на Съда на ЕС). *Международна научна конференция. Роля и значение на международното и наднационалното право в съвременния свят. По повод 90-годишнината на проф. д-р Иван Владимиров*, София, ИК на УНСС, 2018 (Semov, A. Printsip na zachitanie na natsionalnata identichnost na darzhava-chlenka na ES (Vazmozhnost za neprilagane po izklyuchenie na sayuzna pravna norma – izvodi za natsionalnia sadia ot klyuchovata, no i nepredvidima praktika na Sada na ES). *Mezhdunarodna nauchna konferentsia. Rolya i znachenie na mezh-dunarodnoto i nadnatsionalnoto pravo v savremennia svyat. Po povod 90-godishninata na prof. d-r Ivan Vladimirov*. Sofia, IK na UNSS, 2018).

Семов, А. Определяне на приложното поле на Правото на ЕС. *Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, том 86*. София, Юридически факултет, 2019 (Semov, A. Opredelyane na prilozhnoto pole na Pravoto na ES. *Godishnik na Sofiyskia universitet „Sv. Kliment Ohridski“, tom 86*. Sofia, Yuridi-cheski fakultet, 2019).

Семов, А. Загълженуето за съответстващо тълкуване – най-широкообхватната последица от действието на Правото на ЕС. *Научни и практически публикации*, <https://news.lex.bg>, 08.01.2021, 25.01.2021 и сл. (Semov, A. Zadalzhenieto za saotvetstvashto talkuvane – nay-shirokoobhvatnata posleditsa ot deystvieto na Pravoto na ES. *Nauchni i prakticheski publikatsii*, <https://news.lex.bg>, 8.01.2021, 25.01.2021 i sl.).

Семов, А. Неприлагане на правото на ЕС поради зачитане на националната идентичност, *Научни и практически публикации*, 16.11.2020, <https://news.lex.bg> (Semov, A. Neprilagane na pravoto na ES poradi zachitanie na natsionalnata identichnost, *Nauchni i prakticheski publikatsii*, 16.11.2020, <https://news.lex.bg>).

Семов, А. *Права на гражданите на Европейския съюз. Том IV. Приложимост на Хартата на основните права на ЕС. Приложно поле или кога се прилага ХОПЕС?* София, УИ „Св. Климент Охридски“, 2020 (Semov, A. *Prava na grazhdanite na*

*Evropeyskia sayuz. Tom IV. Prilozhi-most na Hartata na osnovnite prava na ES. Prilozhno pole ili koga se prilaga HOPES? Sofia, UI „Sv. Kliment Ohridski“, 2020).*

Семов, А. Широкама „възможност за позоваване“ на Правото на ЕС. *Научни и практически публикации*, <https://news.lex.bg>, 24.02.2020 (Semov, A. Shirokata „vazmozhnost za pozovavane“ na Pravoto na ES. Nauchni i prakticheski publikatsii, <https://news.lex.bg>, 24.02.2020).

Семов, А. *Съвременно международно правораздаване. Том 2. Съгът на Европейския съюз*. София, ИМП, ИЕП, 2011 (Semov, A. *Savremennno mezhdunarodno pravorazdavane. Tom 2. Sadat na Evropeyskia sayuz*. Sofia, IMP, IEP, 2011).