

Данъчната интеграция в Европейския съюз при условията и обхвата на принципа на споделена компетентност

(The European Union Tax Integration Under the Conditions
and Within the Principal of Shared Competence)

Димитрина Петрова¹

SUMMARY

The article briefly analyses the legislative competence of the European Union in the field of indirect and direct tax integration. It clarifies the specific status of shared competence of the Union, as a source of legislative competence for tax integration, governed by the principles of conferral, subsidiarity, and proportionality.

KEY WORDS

Tax Integration; Shared Legislative Competence; European Union; Indirect Taxation; Direct Taxation; Principles of Subsidiarity and Proportionality.

¹ Димитрина Петрова е докторант по административно право в УНСС, административен съдия в Административен съд София-град, имейл: sevridimi@mail.bg. Dimitrina Petrova is a PhD student in Administrative Law at the UNWE, Administrative judge at the Administrative Court Sofia City, email: sevridimi@mail.bg.

I. Постановка на проблема

Компетентността на ЕС е самостоятелен институт, създаден и съществуващ в обхвата на неговото право. Той е възникнал, основава се и придобива правно значение изключително във връзка с правосубектността на самия Съюз. В преките източници на правото на ЕС не е предвидена област на действие и цел, установена от Договорите (Договор за ЕС, ДЕС и Договор за функционирането на ЕС, ДФЕС), „данъци“ и/или „данъчна интеграция“, доколкото константно в теорията и практиката, се поддържа становището, че гържавите членки, са титულлярите на данъчен суверенитет. Европейският съюз може да бъде определен като икономически съюз, но на този етап от своето развитие и съществуване той не се квалифицира като данъчен съюз. Независимо от това данъчната интеграция на законодателствата на гържавите членки е процес, който се развива с висока степен на интензитет, с постоянство при представянето на законодателните предложения от страна на Европейската комисия и с осъществяването на реална нормотворческа компетентност на законодателните органи на Съюза. Това налага изследването както на принципа на споделената компетентност, въз основа на който се реализира данъчната интеграция, така и на нормативно установените правни гаранции за гържавата членка като носител на абсолютен данъчен суверенитет.

II. Принципът на споделена компетентност като основание за нормативна компетентност на Европейския съюз в областта на данъците

Процесът на данъчна интеграция се осъществява в рамките на принципа на споделена компетентност. Неговото развитие започва с въвеждането от Договорите и определянето като основна цел на Съюза на установяването и функционирането на единен вътрешен пазар (чл. 3, параграф 3 от ДЕС и изричните

разпоредби на в чл. 4, параграф 2, т. (а), във вр. чл. 26, параграф 2 от ДФЕС).

Нормотворческата компетентност на Съюза се изразява в предоставеното му право да приема законодателни актове в областта на данъците: а) *за хармонизация* при косвените данъци на основание пряката норма на чл. 113 от ДФЕС; и б) *за сближаване* на националните законодателства на гържавите членки в областта на прякото данъчно облагане на основание чл. 115 от ДФЕС.

На този етап от развитието на правото на ЕС по отношение на преките данъци Договорите не съдържат преки норми, уреждащи директно правоотношения в областта на прякото данъчно законодателство, свързани с данъчната интеграция. По отношение на косвените данъци (в частност общата система на данъка върху добавената стойност – ДДС) този процес се осъществява по принципа на споделена компетентност, изрично уреден в пряката правна норма на чл. 113 от ДФЕС. Приложението на чл. 115 от ДФЕС дава правно основание за приемането на директиви за сближаване в областта на прякото данъчно облагане. Това разбиране е изведено изцяло от тълкуването на тази от СЕС при прилагането на принципа за недискриминация във връзка със защитата при данъчни състави с трансграничен елемент на основните свободи на движение на стоки, услуги, капитали и хора в Съюза.

Предоставянето на компетентност на Европейския съюз представлява по същество делегиране в частичен обем на нормотворческа дейност да приема законодателни актове в областите, за които гържавите – членки, са се договорили при сключването на Договора за ЕС, на Договора за функционирането на ЕС. Чл. 5, параграф 2 от ДЕС например гласи: *„По силата на принципа на предоставената компетентност Съюзът действа единствено в границите на компетентност, която гържавите членки са му предоставили с Договорите, с оглед постигане на поставените в тези договори цели. Всяка компетентност, която не е предоставена на Съюза с Договорите, принадлежи на гържавата-членка“*. В Декларация № 24 към Договора от Лисабон е потвърдено, че признаването на правния статут на Съюза по никакъв начин не оправомощава същия да законодателства или да извършва действия, извън рамките на предоставената му от гържавите-членки компетентност. Чл.

1 от ДЕС постановява, че страните по договора „създават по между си Европейски съюз (...), на който държавите-членки предоставят области на компетентност, за да бъдат постигнати общите им цели“. Именно това е пряката правна норма, която установява изначално съществуването в Съюза на принципа на прехвърляне на суверенни права – в конкретния случай нормативната компетентност, в това число и в областта на данъците на конкретна държава – членка, в полза на тази наднационална организация.

Институтът на предоставената компетентност е нормативно гарантиран от принципа на лоялното сътрудничество, установен в чл. 4, параграф 3 от ДЕС. Той вменява на членовете задължение да предприемат активни действия за приемането и изпълнението на мерки, включително и законодателни, за постигането на Съюза. Те същевременно трябва да поемат задължението за бездействие и въздържане от приемането на актове и извършването на действия, които биха могли да застрашат постигането им. Този принцип (чл. 4, параграф 3 ДЕС), наред с общото начало за недискриминация (чл. 18 ДФЕС), установен в преките норми на правото на ЕС, и предимството му пред националното право, изведено на основата на тълкувателната дейност на СЕС (Решение по дело 6/64, *Costa/E.N.E.L.*, Rec. 1964, възпроизведено в Декларация № 17 към Договора от Лисабон), формират базисни принципи за предприемане и реализиране на нормотворческата компетентност в областта на прякото данъчно облагане, доколкото нормата на чл. 115 от ДФЕС като правно основание не съдържа изрично термина „данъци“, „данъчно облагане“, „фиск“, а още по-малко „преки данъци“. Тези принципи на правото на ЕС са изцяло относими и приложими и в областта на косвеното данъчно облагане. Във връзка с това, че чл. 113 от ДФЕС урежда изрично хармонизацията в областта на косвеното данъчно облагане и е пряко основание за нормотворческата компетентност на Съюза в тази област, се ограничава необходимостта от обосноваване на споделената компетентност с правните принципи като източници на нормативната компетентност на Съюза.

Няма спор в теорията², че Европейският съюз се основава на предоставена компетентност, като този принцип е уста-

² Craig, P. (2012), *EU Administrative Law*. Oxford, OUP, 2012, 367.

новен само и единствено по силата на Договорите. Преди договора от Лисабон въпросът относно компетентността на ЕС и нейните видове се е извличал преди всичко от практиката и тълкувателната дейност на СЕС. Всъщност именно чрез решенията на СЕС се е разширявал обхватът на предоставената компетентност на Съюза с помощта на разширително тълкуване, както и на теорията за имплицитните правомощия³.

След измененията, въведени с Договора от Лисабон, в ДЕС и ДФЕС за пръв път чрез конкретни преки норми на европейското право са уредени изрично категориите на тази компетентност, заедно с целите и правните рамки, в които тя може да се реализира. Това следва да се осъществява в рамките на принципите на пропорционалност и на субсидиарност, горазвити в Протокол 2 към ДФЕС⁴.

В областта на данъчното право чрез въвеждането от Договорите като основна цел на Съюза се преследва установяването и функционирането на единен вътрешен пазар и този процес се осъществява чрез принципа на споделената компетентност.

В областта на данъчното право предоставената компетентност на Съюза може да бъде определена като функционална и целева. Във връзка с това трябва да се приеме, че и неговата дееспособност, основана и обвързана с така формули-

³ Принципът на имплицитните правомощия е изведен в делото „McCulloch v. Maryland“, САЩ, 1819 г. Теорията за имплицитните правомощия се установява в САЩ във връзка с федеративната структура на държавата, като се основава на това, че макар и федералното правителство да притежава изрично предоставени правомощия, в упражняването на тези правомощия то не познава граници. Именно въз основа на този принцип СЕС извежда правилото, че във връзка и за упражняването на установени в договорите цели ЕС разполага с функционална компетентност, която може да е в обем, по-голям или различен от установеното в Договорите. Попова, Ж. (2015), *Право на Европейския Съюз*. София, Сиела – Норма, 2015, 267 – 275.

⁴ Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност към Договора за функционирането на Европейския съюз.

раната цел и стриктното тълкуване на Договорите, също е ограничена в тези рамки⁵.

Обикновено като форма на законодателен акт в данъчната област се използва директивата. Тя е вторичен, производен акт на правото на ЕС и има за адресат държава членка, като задължително я обвързва с установената в нея цел. Освен това тази законова форма няма пряко приложение и държавите следва да приемат съответни актове, за да транспонират нейните норми във вътрешното си право, приемайки съответните действащи закони. Прякото действие на директивите обаче може да бъде признато, когато са констатирани тяхното неправилно транспониране или липсата на такава в предоставения срок от правото на Съюза, за което е компетентен съответният национален съд. Вследствие на това лицата, претърпели вреди от неизпълнението на това задължение в съответната държава, могат да се позоват на прякото вертикално действие на нормите на правото на Съюза, както и да претендират вреди. В този случай съответната държава винаги отговаря без значение кой е органът, чието действие или бездействие е довело до съответното нарушение на правото на ЕС.

От нормите, относими към принципа на споделена компетентност в Съюза, можем да заключим, че предоставената компетентност произтича пряко от Договорите. Тя възниква от момента на самоопределянето на Съюза като правен субект именно въз основа на предоставената от държавите членки компетентност. Сключването на Договорите е юридически факт, пораждащ компетентността на Съюза и съответно ограничаващ суверенитета на държавата от момента на възникване на нейното членство⁶.

Споделената компетентност, определяна и като „съвместна компетентност“, е уредена изрично в чл. 2, параграф 2 ДФЕС. Тя регламентира (с негативното изключване) обема на

⁵ Предоставената компетентност е определена като „ограничена компетентност“, която е по характер „целева“ и „функционална“ чрез тълкуването дадено от СЕС, Дело 7/56; 3/57; 7/57 от 14.04.1957 г.

⁶ Костов, С. (2013), *Компетентността на Европейския съюз и прилагането на правото на ЕС от националните съдилища*. София, Национален институт на правосъдието, 2013, 13.

законодателните правомощия на ЕС при споделената компетентност.

Независимо че при законодателството във връзка с косвеното данъчно облагане и с неговата хармонизация се съблюдава и правилото да не се ограничава и/или нарушава конкуренцията, нормотворческата компетентност в тази област не може да се отнесе към изключителната компетентност на Съюза, защото тя е изрично установена самостоятелно за областта „конкуренция“.

Ако се разгледат обективно и по същество посочените области на компетентност – изключителна (чл. 3 ДФЕС, във вр. чл. 2, параграф 1 от ДФЕС) и споделена (чл. 4 ДФЕС, във вр. чл. 2, параграф 2 ДФЕС), и се отчете липсата на законови граници на тяхното действие, логично е да се приеме по същество, че ЕС има върховната власт да законодателства във всички посочени области, независимо от горното разделение по вид (имащо само формален и нормативен характер). Именно поради това Пол Крейг посочва, че изричното нормативно уреждане на споделената компетентност е своего рода „норма – чадър“ или „компетентност на чадъра“ (*umbrella competence*)⁷. Той обръща внимание, че целта на понятието не е в критицизма, а в повдигането на дебат *de lege ferenda* за по-добро законодателно уреждане на възникналите противоречия. Липсата на решение би противоречало на принципа на правната сигурност и оправданите очаквания. В сферата на данъчната интеграция, където във времето на Европейските общности и днес – на ЕС, не е включена област на действие на Съюза и конкретно такава, която ограничава данъчната законодателна власт на държавата. Интензивният на нормотворческата компетентност де факто тук изключва съществуването на абсолютен данъчен суверенитет на държавите.

Оттук възниква въпросът какви са гаранциите на суверенните законодателни права на отделните държави при споделената компетентност в областта на данъците предвид нор-

⁷ Крейг изразява становището, че в действителност споделената компетентност представлява формално въведен термин, който е по-скоро „чадър“ за реализирането на нормативна компетентност от Европейския съюз фактически в пълен обем и във всички области и политики. В този смисъл срвн. Craig, P. (2012), 379.

мотворческите правомощия на ЕС и по какъв начин те се реализират.

III. Правни механизми и нормативно установени гаранции за държавата членка при реализиране на нормативната компетентност на Европейския съюз в областта на данъците

Трудностите при определяне на границите на компетентността на ЕС в тази сфера произтичат преди всичко от липсата на легални определения и на еднозначни термини в структурата на уреждащите я правни норми (чл. 113 и чл. 115 от ДФЕС). Те би трябвало да постигат яснота относно това кои са тези правила от националното законодателство, които директно се отнасят до установяването и функционирането на вътрешния пазар в зависимост от изискванията на интеграцията на държавите от ЕС.

В нормата на чл. 113 от ДФЕС лимитът, определен за законодателната компетентност на ЕС, достига до „степенна“ на „необходимост“ на самата „хармонизация“ с оглед създаването и функционирането на вътрешния пазар и предотвратяването на нарушаването на конкуренцията. Това означава, че предоставената преценка за необходимост се свежда до хармонизацията в областта на косвеното данъчно облагане изобщо и се свързва с наличието на двете кумулативни предпоставки: 1) хармонизацията да води до осигуряване на установяване и функциониране на вътрешен пазар на ЕС и 2) предотвратяване на нарушаването на конкуренцията в ЕС.

Доколкото в чл. 115 от ДФЕС не се посочва изрично обхват на нормата за директиви за сближаване в областта на прякото данъчно облагане, трябва да се заключи, че приемането на такъв законодателен акт би било невъзможно, без да се обоснове връзката му с конкретна защита на основните свободи, установена от пряка норма на Договорите, както и да се констатира дискриминационна практика с трансграничен ефект.

За да използва като основание на нормативната си компетентност в областта на прякото данъчно облагане (чл. 115 от ДФЕС), Европейският съюз следва да е констатирал по безспорен и категоричен начин две предпоставки: 1) наличието на правни норми в законодателствата на държавите членки с дискриминационен ефект в нарушение на някоя от гарантираните от Съюза свободи, поставени под пряка защита на неговата територия и 2) този дискриминационен ефект да е с трансграничен ефект, като е свързан с правото най-малко на две държави и да е относим към установяването и функционирането на единен вътрешен пазар. От стриктното логическото тълкуване на правната норма на чл. 115 от ДФЕС се извежда теоретичното правило, че в нейния обхват следва да попадат само онези норми от законодателствата на държавите членки които „пряко“ се отнасят до вътрешния пазар на ЕС. Само по себе си съществуването и прилагането на различни преки данъци и данъчни ставки в националното право не е основание за констатиране на явно или скрита дискриминация. Поради това е необходимо различията в нормите да ограничават или да пренятстват по явен или скрит начин конкретна, гарантирана свобода в Съюза.

Изложеното дотук води до извода, че ясни, нормативно установени граници на нормативната компетентност на Съюза в областта на данъците не са законодателно уредени и поради това гарантирането на данъчния суверенитет на дадена държава членка е прерогатив изцяло на нейното собствено законодателство.

Нормативно установените възможности за контрол върху дейността на Съюза в областта на данъците се изразяват във възпроизведената изрично в чл. 113 и чл. 115 от ДФЕС специална законодателна процедура за приемането на законодателни актове. Там е запазеното правило за приемането им от Съвета с единодушие и за предварителния контрол на националните парламенти за спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Специалната законодателна процедура се реализира само в специфични, изрично предвидени и посочени случаи в Договорите. Тя е въведена в чл. 294, параграф 2 от ДФЕС: *„В специфичните случаи, предвидени в Договорите, приемането на регламент, директива или решение от Европейския парламент с*

участието на Съвета или от Съвета с участието на Европейския парламент представлява специална законодателна процедура“. При специалната законодателна процедура водеща е една от институциите, притежаваща законодателна компетентност – Съветът или Парламентът, а другата участва чрез консултация или одобрение. Специалните законодателни процедури могат да бъдат разделени на два основни вида: 1) по одобрение от Парламента и 2) за консултация с Парламента.

Нормативната компетентност на Европейския съюз в областта на данъчното облагане е уредена от втория вид специална законодателна процедура за консултация с Парламента. Характерно за нея е, че парламентарното становище за одобрение или отхвърляне на предложението или за искане за изменение на депозирания от Европейската комисия проект не е правно задължително и обвързващо за Съвета. Поради това той може да не се съобрази с него. Все пак консултацията е задължителна и нарушаването на това изискване води до нищожност на приемания акт поради наличието на формално съществено процесуално нарушение, представляващо неспазване на императивна пряка норма на Договорите⁸. Нормите на чл. 113 и чл. 115 от ДФЕС въвеждат още едно формално процесуално специфично задължение за приемането на законодателни актове в областта на косвеното данъчно облагане – задължителна консултация със Съвета по икономически и финансови въпроси (ЕКОФИН). Той не е постоянно действащ орган и се състои от министрите на всички държави членки, отговарящи за икономическата и финансовата политика. Реализирането на тази процедура представлява, от една страна, форма на превантивно изследване на позициите на държавите членки, а от друга, дава възможност за постигане на съгласие на този предварителен етап между съответните държави. Това подпомага евентуалните възможности за постигането на консенсус при гласуването и в Съвета.

От изложеното следва, че специалната законодателна процедура по реда на чл. 113 и чл. 115 ДФЕС за приемането на законодателни актове в областта на данъчното облагане въвежда изискването за задължително кумулиране на консултацията с Парламента и с ЕКОФИН. Техните станови-

⁸ В този смисъл вж. Решение на СЕС по съединени дела 138/79 и 139/79.

ща, макар и да не обвързват Съвета, са абсолютни процесуални предпоставки за валидността на приетия законодателен акт и липсата им води до неговата нищожност.

Предложението за законодателен акт и самият законодателен акт в областта на данъчното право могат да бъдат приети само с единогласие в Съвета на ЕС. Често в правната доктрина привържениците на засилената данъчна интеграция и федерализация на ЕС посочват като основна причина за забавянето на процеса, както и на този за унифициране на националното законодателство в данъчната област именно въведеното изискване за приемане на данъчни актове с единогласие. От друга страна, с оглед характера на данъка и данъчното законодателство, което по правило са елемент от данъчния суверенитет на държавата, изричното въвеждане с конкретни преки норми от Договорите на изискването за единогласие при приемането на правила, свързани с данъчната интеграция, е една от малкото правни гаранции за националните суверенни права на членовете на ЕС в данъчната област в условията на споделена компетентност.

Едно от предприетите правни действия за преодоляването на изключителната дискреционна власт, която при споделената компетентност е предоставена на ЕС, е въвеждането на принципа на субсидиарност и пропорционалност в Договорите (чл. 5, параграф 1 ДЕС) и изричното уреждане на приложението на механизма в Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност в Договора от Лисабон.

По силата на принципа на субсидиарност в областите, които не попадат в неговата изключителна компетентност, Съюзът действа само когато и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки както на централно, така и на регионално, и на местно равнище. Освен това поради обхвата или последиците от предвиденото действие целите биха могли да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза⁹.

Принципът не е новост от Договора от Лисабон. Той е въведен още с Договора от Маастрихт, но поради неговата неефективност е доразвит и в ДЕС и ДФЕС, както и в Протокола

⁹ Вж. чл. 5, пар. 3 и 4 от ДЕС. Консолидиран текст на ДЕС и ДФЕС.

за неговото прилагане¹⁰. До този момент обаче е съществувала определена концентрация на правомощия към Комисията. Тя е включвала както правото да се определя гали конкретен акт следва да се приеме при споделена компетентност, така и преценката гали определено действие може да бъде постигнато в достатъчна степен от държавата членка на национално, регионално или местно равнище. Към тях се е добавяла и преценката за това гали целите, които се поставят с конкретен акт, могат да бъдат постигнати на равнището на Съюза. Това по същество е derogirало възможността и правото на контрол на държавите членки върху законодателните актове, приемани при споделена компетентност.

На това основание с Договорът от Лисабон е въведен с Протокол 2¹¹. Това е механизъм за предварителен контрол (известен още като механизъм за ранно предупреждение). Чрез предоставянето на правото на становище на националните парламенти се спазва принципът на субсидиарност преди предприемането на законодателна инициатива. Протоколът, за разлика от Декларациите към ДЕС и ДФЕС, представлява анекс към Договорите и има нормативен характер. В него е изрично посочено, че той допълва договорите и конкретно чл. 5 от ДЕС. Протоколът въвежда изискване Европейската комисия да изпраща едновременно проекта си за законодателен акт към националните парламенти и към Европейския парламент. Така, чрез въведения механизъм на ранно предупреждение националните парламенти имат правото да изразят и гласуват становище за съответствие или несъответствие на конкретен акт с принципа на субсидиарността при разпределянето на споделената компетентност.

Гаранцията, установена от механизма за контрол, се реализира чрез предоставянето на квоти на националните парламенти (всеки национален парламент разполага с два гласа), които могат при отрицателно становище да предизвикат механизъм за изменение, оттегляне или мотивиране на законода-

¹⁰ Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност към Договора за функционирането на Европейския съюз, анекси и протоколи към консолидиран текст на ДЕС и ДФЕС.

¹¹ Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност към Договора за функционирането на Европейския съюз, анекси и протоколи към консолидиран текст на ДЕС и ДФЕС.

мелното предложение на комисията. Чл. 5, параграф 3 от ДЕС, предложение 2 гласи: *„Институциите на Съюза прилагат принципа на субсидиарност в съответствие с Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност. Националните парламенти следят за спазването на принципа на субсидиарност в съответствие с процедурата, предвидена в този протокол“.*

Когато най-малко една трета от общия брой квоми на националните парламенти депозират становище за несъответствие и противоречие с принципа на субсидиарността, органът, поддържащ проекта на законодателен акт, е длъжен да го преразгледа. Щом становищата на националните парламенти са повече от половината от общия брой гласове и въпреки това Комисията като вносител продължава да поддържа проекта, то въпросът се отнася за гласуване в законодателния орган. Законопроектът не се разглежда, ако становищата на националните парламенти получат подкрепа 55% от членовете на Съвета или мнозинство от действителните гласове в Парламента.

Принципът на пропорционалност (чл. 5, параграф 4 от ДЕС) установява, че дейността на Европейския съюз, обективирана по съдържание и форма в неговите актове, следва да се осъществява в границите на необходимото за постигане на целите на Договорите. В правната доктрина този принцип се разглежда като свързан и зависим от принципа на субсидиарност по отношение и в областите на споделената компетентност. Затова той се отнася към законодателните актове на ЕС в областта на данъчното облагане.

Съгът на Европейския съюз има право на съдебен контрол относно приложението на принципа на субсидиарност и пропорционалност. Тази компетентност обаче е по-скоро на процесуално основание, защото съгът се произнася относно наличието на мотиви за основанията за издаването на акта в съответствие с принципите. Пълн тест за приложението на принципа рядко е извършван, особено в областта на данъчното облагане. Поради границите на компетентността на СЕС и упражняването на такъв съдебен контрол трудно може да се приеме, че е налице пълна и абсолютна гаранция за гържавите членки относно реалното спазване на принципа на субсидиарност и пропорционалност. В неговата съдебна практика се

извежда правилото, че общият принцип на пропорционалността изисква с приеманата разпоредба на Съюза да е възможно осъществяването на набелязаната цел, но предвидените за това средства не бива да надхвърлят необходимото за нейното постигане¹².

Въз основа на изложеното може закономерно да се избегне правилото, че реалният контрол за спазването на принципа, а с това и контрола върху актовете, приемани в условията на споделена компетентност, е поставена изцяло в тежест на държавата членка. Това се осъществява в рамките на нейната конкретна ангажираност при контрола и консултациите при специалните законодателни процедури, установени в Договорите и възможностите за предоставяне на становища, доколкото нормата на чл. 6 от Протокол 2 не е императивна. Така националните парламенти разполагат с правото да упражнят контрол чрез изготвяне на мотивирано становище за съответствие/несъответствие, но те нямат императивно задължение за това. Фактът, че не е предвидено задължително представяне на становища за съответствие с принципите от страна на националните парламенти, а само една правна възможност за това, изцяло прехвърля отговорността разширяването на нормативната компетентност към държавите членки.

По същество неангажираността на националните парламенти в процеса на предварителен контрол и ранно предупреждение представлява отказ от суверенни права на нормотворчество в полза на ЕС. Изготвянето и изпращането на правно аргументирани и фактически обосновани становища по всеки конкретен законодателен проект в областта на данъците е основна форма на гаранция на държавния суверенитет в областта на споделена компетентност. В случай че държавите членки само формално изпращат становища относно спазването на принципа на субсидиарност и пропорционалност, те сами се отказват или ограничават правото си на контрол в областите на споделена компетентност и в частност в областта на данъците.

Протокол 2 към ДФЕС установява процедурата, по която се реализира този контрол на ниво ЕС чрез участието на нацио-

¹² В този смисъл Решения: C-110/03; C-377-/98; C-210/03 на СЕС.

налните парламенти. Всеки законодателен проект на ЕК преди да се внесе пред Съвета и ЕП, се гласува сред националните парламенти (по 2 гласа на държава членка), като се проследява дали проектът е съобразен с принципа на субсидиарност. Когато 1/3 от кворума приеме, че той не е зачетен, то ЕК трябва да преразгледа проекта си. Националните парламенти съответно дават и мотиви. Сроктът, предвиден за тяхното произнасяне по внесения проект, е 8 седмици от момента на получаването. Това е възможност за тези национални органи ефективно да се противопоставят на предложение, което смятат за несъответстващо на принципа на субсидиарността, като използват блокиращото мнозинство. В този случай ЕК е длъжна да изтегли и промени проекта си, а ако въпреки това той не бъде променен и актът е приет, националните парламенти могат да завеждат дело пред СЕС за отмяна на акта по реда на чл. 263 от ДФЕС.

Опит за преодоляване на несигурността, свързана с упражняваната от Европейския съюз споделена компетентност, е направен и с приемането на Протокол 25 към Договора от Лисабон. За разлика от Декларациите към договора, които нямат нормативен характер, с Протоколите изрично е постановено, че установените в тях правила имат нормативен характер и представляват анекси към ДЕС и ДФЕС. Протокол 25 в единствения си член постановява, че: *„Във връзка с чл. 2.2 от ДФЕС, относно споделената компетентност, когато Съюзът провежда дейност в определена област, приложното поле на това упражняване на компетентност, обхваща, само уредените от въпросния акт на Съюза елементи и следователно не обхваща цялата област“*. От този текст можем да направим извод, че държавите членки запазват законодателната си компетентност частично в конкретна област на споделена компетентност по въпроси, които не са уредени изрично нормативно в законодателни актове на Съюза. Нормата е обща и преценката какво попада и е извън обхвата на упражнената от Съюза компетентност е възможна и допустима в конкретни хипотези *ad hoc*.

Заклучение

Европейският съюз е политически и икономически съюз със самостоятелна правосубектност, който притежава нормативна компетентност, предоставена на основание на нормите и принципите на общностното право. Тази нормативна компетентност Съюзът може да упражнява съгласно чл. чл. 5, параграф 2 ДЕС, *„единствено в границите на компетентност, която държавите-членки са му предоставили с Договорите, с оглед постигането на поставените с тези договори цели“*.

Нормативната компетентност на Европейския съюз в областта на данъците не е изрично установена в ДЕС и ДФЕС като област на компетентност, предоставена от държавите членки. Същата се извежда имплицитно, като се отнася към областта на споделена компетентност, предоставена на Европейския съюз, установена в нормата на чл. 4, параграф 2, б. (а) от ДФЕС „Вътрешен пазар“. От своя страна изграждането и функционирането на единен вътрешен пазар е конкретно определена приоритетна цел на Съюза, съгласно чл. 3 от ДЕС. Всеки законодателен акт на Европейския съюз в областта на данъчното облагане, приет в условията на споделена компетентност, трябва да бъде в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност, нормативно закрепени в чл. 5, параграф 1 ДЕС и Протокол № 2 към ДФЕС. Въвеждането на тези принципи е основният правен институт, който поставя лимит, граница на дискреционната власт на Съюза при реализиране на нормативната му компетентност. По този начин е въведен предварителен контрол, преди гласуването с единогласие в Съвета на законодателните актове в областта на данъците, като основен допълнителен правен механизъм за превенция и контрол от страна на националните парламенти на държавата членка по отношение на законодателните инициативи на ЕС в областта на данъчното облагане и упражняваната от Европейския съюз нормативна компетентност при данъчната интеграция.

Цитирани източници

Костов, С. (2013), *Компетентността на Европейския съюз и прилагането на правото на ЕС от националните съдилища*. София, Национален институт на правосъдието, 2013.

Попова, Ж. (2015), *Право на Европейския съюз*. София, Сиела – Норма, 2015.

Craig, P. (2012), *EU Administrative Law*. Oxford, OUP, 2012.