

Сближаване на законодателствата в областта на вътрешния пазар на ЕС

доц. г.н. Живко Драганов*

SUMMARY

The functioning of the internal market is crucial for the future of the European Union and for achievement of its goals. Harmonization of national laws has primary importance for the regulation of the internal market. EU has used legislative and other non-legislative measures to harmonize national laws. New and more effective instruments for harmonization are developed that also provide stronger guarantees for more balanced approach. Vertical regulation gives place to horizontal harmonization. The role of sectoral industries, non-government and professional circles rises, and this is allowing better preservation of national diversity by the member states.

KEY WORDS

harmonization of national laws, internal market, maximum harmonization, minimum harmonization, technical rules and standards

Увод

Европейският съюз е установил вътрешен пазар¹, обхващащ пространство без вътрешни граници, в което свободното движение на стоки, хора, услуги и капитал е осигурено в съответствие

* Доц. г.н. Живко Драганов, катедра „Международно право и право на ЕС“, УНСС, jdraganov@unwe.bg (Assoc. prof. Dr. Sc. Jivko Draganov Department of International Law and Law of the EU, UNWE, jdraganov@unwe.bg).

¹ Чл. 3, параграф 3 от ДЕС.

с разпоредбите на договорите¹. Вътрешният пазар създава възможности и предоставя предимства на предприятията и на хората от държавите членки, които нямат аналог в нито една друга пазарна среда. Той задоволява интересите на участниците в стопанските отношения в мащаб, който значително надхвърля възможностите на вътрешнодържавното право. Нещо повече, чрез неговото функциониране ЕС развива социална пазарна икономика, която има за цел пълна заетост и социален прогрес и високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда².

Правното регулиране на вътрешния пазар има своята постоянна динамика. Развитието на обективното право на Съюза в областта на вътрешния пазар е поставено под въздействието на множество и различни фактори, в това число политически, пазарни и пр., на ниво държави членки и на ниво ЕС. Вътрешният пазар има установена договорна основа, която предоставя компетентност на институциите да приемат необходимите за неговото функциониране актове на производното право. Съюзът осъществява правното регулиране на тези отношения посредством приемането на норми с директен ефект и чрез създаването на разпоредби, които са насочени към сближаване на законите на държавите членки. Ако с първите се установяват унитарни права и пряко се уреждат отношения чрез правни норми на наднационално ниво, то актовете, насочени към сближаване, създават необходимата законодателна основа в правото на държавите членки, за да се обезпечи функционирането на вътрешния пазар. Тук възникват и най-големите затруднения за нормотворчеството при регулирането на вътрешния пазар на ниво Европейски съюз. През последните години хармонизирането на националните разпоредби в посочената област се постига чрез множество подходи, прилагани на различни нива. Те включват: законодателни и незаконодателни мерки на ниво ЕС, законодателни мерки на национално ниво, установяване и прилагане на технически правила и стандарти и пр. Налице е тенденция към обогатяване на регулативните механизми чрез децентрализиране и включване в процеса на регулиране не само на публични, но и на частни субекти. Не на последно място, трябва да се

¹ Чл. 26, параграф 2 от ДФЕС.

² Чл. 3, параграф 3 от ДЕС.

отбележи важната роля на Съда на ЕС в тези процеси във връзка с упражняване на предоставената му от първичното право съдебна компетентност. Всичко това обосновава виждането за наличието на комплексен, многопластов и динамичен подход към създаването и развитието на регулаторната рамка на вътрешния пазар.

I. Компетентност на ЕС относно регулирането на вътрешния пазар и нормативна основа за сближаването на законодателствата на държавите членки

Значението на вътрешния пазар за съществуването и развитието на ЕС е подчертано в договорите. Неговото установяване и функционирането му са въпроси, изискващи законодателни мерки едновременно на ниво ЕС и на ниво държави членки. Може да се твърди, че за изграждането и регулирането на вътрешния пазар на ЕС е ангажиран целият възможен набор от правни средства, с които разполагат ЕС и държавите членки. Обективното право на ЕС се състои от норми от договорите и от производното право на Съюза, които могат да имат директен ефект, и такива, които нямат директен ефект на територията на държавите членки. Основните разпоредби от първичното право, които са предвидени за постигането на целите на вътрешния пазар, обхващат следните разпоредби от Договора за функционирането на ЕС: чл. 30 (забрана на митата и таксите с равностоен ефект), чл. 34 и чл. 35 (забрана на количествените ограничения върху вноса и износа и мерките с равностоен ефект), чл. 110 (забрана за дискриминационно данъчно третиране) и чл. 36 (дерогация на забраните относно свободното движение на стоки), чл. 45 – чл. 48 (свободно движение на работници), чл. 49 – чл. 55 (право на установяване), чл. 56 – чл. 62 (свободно предоставяне на услуги) и чл. 63 – чл. 66 (свободно движение на капитал и плащания). Наред с посочените норми на първичното право важно значение имат и отделни решения на Съда на ЕС, които утвърждават фундаментални принципи на регулирането на вътрешния пазар

като взаимното признаване³ (C-120/78 Cassis de Dijon). Взаимното признаване се явява още инструмент за балансиране между необходимостта от сближаване и възможността за самоопределяне на гържавите членки и ключов принцип за постигане на целите на ЕС⁴.

Чрез посочените по-горе разпоредби първичното право на ЕС обезпечава необходимата нормативна основа, която да премахне съществуващите между гържавите пречки пред изграждането и функционирането на вътрешния пазар и да създаде предпоставките, необходими, за да могат гържавите да се конкурират и да се възползват от свободите на движение, като привличат стоки и производствени фактори⁵. Последното би могло да се постигне чрез създаване от гържавите на по-благоприятни вътрешни норми, които да привличат предприятията към техните пазари и по този начин те да развиват своите икономики. Това обаче остава в значителна степен неосъществено до този момент.

Първичното право на ЕС преминава през различни етапи на своето развитие и това засяга пряко и регулирането на пазара на ЕС. Първоначалният подход към уреждането на отношенията в областта на общия пазар е подходът на пазарния либерализъм. С развитието си Съюзът все повече се ориентира към формиране на социален модел на вътрешния пазар, който да отчита и да гържи сметка за основните права на гражданите, като се търси балансът между различните интереси, които са засегнати от законодателните мерки. С Договора от Лисабон вътрешният пазар придоби по-широки измерения. Чл. 3, параграф 3⁶ от ДЕС в редакцията си след влизане в сила на Договора от Лисабон предвижда, че Съюзът установява вътрешен пазар, като работи за устойчивото развитие на Европа, основаващо се на балансиран икономически растеж и ценова стабилност, силно конкурентна

³ Принципът на взаимно признаване изисква стоки или услуги, които са пуснати, съответно се предлагат законосъобразно на пазара на една гържава членка, да се допуснат свободно на пазара на която и да е друга гържава членка. Прилагането му позволява да се запази националното разнообразие, но той не е абсолютен, има своите ограничения и не може да замести необходимостта от хармонизиране на законодателствата. Този принцип е един от фундаменталните принципи, които осигуряват функционирането на вътрешния пазар и променят разбиранията за хармонизация на ниво ЕС. Виж повече в Purnhagen, K. P. (2014).

⁴ Groussot, X. и др. (2016), 26.

⁵ Bernard, C. (2013), 633.

⁶ Прегришен чл. 2 от ДЕС.

социална пазарна икономика, която има за цел пълна заетост и социален прогрес, и високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда. Заетостта, социалният прогрес и защитата на околната среда са вече пряко свързани с функционирането на вътрешния пазар, те се явяват цел на пазарната икономика, а тя е „социална“ икономика. Израз на това социално начало е също приемането⁷, а по-късно и закрепването⁸ на Хартата на основните права на гражданите като част от първичното право на ЕС.

Създаването на необходимата правна основа за функционирането на вътрешния пазар изисква приемането на съответните актове на производното право. Тъй като ЕС разполага единствено с предоставена компетентност⁹, възможността му да приема правно обвързващи актове, е ограничена до изрично определените в договорите предели – области на материална компетентност и за постигането на предвидените в тях цели (функционална компетентност). В зависимост от обема компетентността бива изключителна – когато само ЕС може да приема правнообвързващи актове; споделена – в рамките на която ЕС и държавите могат да приемат правно обвързващи актове; допълваща – когато Съюзът има компетентност да предприема действия за подкрепа, координиране или допълване на действията на държавите членки, без да приема актове по хармонизация. Съгласно разпоредбата на чл. 4 от ДФЕС вътрешният пазар попада в областите на споделена компетентност на ЕС. При нейното упражняване ЕС е приел множество актове с общо действие и директен ефект (регламенти), както и с непряко действие – директиви, чрез които най-вече се извършва сближаването на националните закони и подзакони разпоредби в областта на вътрешния пазар. При приемането на тези актове Съюзът е обвързан със спазването на принципа на субсидиарност, гарантиращ, че той няма да се намесва, като приема правнообвързващи актове, освен в „случай и доколкото целите

⁷ С Договора от Ница през 2001.

⁸ С Договора от Лисабон.

⁹ Принципът на предоставената компетентност е закрепен в чл. 5, параграф 2 на ДФЕС. „По силата на принципа на предоставената компетентност, съюзът действа единствено в границите на компетентност, която държавите - 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 държавите - членки“.

на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите – членки както на централно, така и на регионално и местно равнище, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на съюза¹⁰. Доколкото актовете с директен ефект са необходими, за да се предоставят пряко права на гражданите или да се възложат на държавите задължения във връзка с упражняването на четирите свободи на движение, то тези актове не са насочени към сближаване на законодателствата. Наличието на норми с директен ефект обаче не може да бъде достатъчно, за да се решат проблемите с функционирането на вътрешния пазар. Това е така, защото част от въпросите са пряко свързани с действието на норми от вътрешното право, с други мерки и политики на отделните държави членки. Възможностите за дерогация на разпоредбите, които задължават държавите да допуснат свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали, създават предпоставки за налагане на ограничения, които също изискват определена степен на хармонизиране на националните закони. Не на последно място, сближаването на законодателствата прави възможно съблюдоването на жизненоважни обществени интереси – като защита на потребителите и опазване на общественото здраве¹¹.

Договорна основа на законодателна компетентност за хармонизиране (чл. 114, чл. 115 и чл. 352 от ДФЕС)

Компетентността на ЕС да приема норми за сближаване на законодателствата на държавите членки в областта на вътрешния пазар, е предвидена в разпоредбите на чл. 114 и чл. 115 от ДФЕС. Допълнително разпоредбата на чл. 352 предоставя функционална компетентност на ЕС да приема разпоредби с оглед постигането на посочена в договорите цел. Докато чл. 115 и чл. 352 изискват прилагането на специална законодателна процедура при приемането на правно обвързващи актове, чл. 114 предвижда спазване на обикновената законодателна процедура и е основната разпоредба за приемане на мерки за хармонизиране на законодателствата на държавите членки в областта на вътрешния пазар. Съгласно параграф 1 на чл. 114 Европейският парламент и Съветът приемат мерките за сближаване на зако-

¹⁰ Чл. 5, параграф 3 от ДФЕС.

¹¹ Bernard, C. (2013), 633.

новите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки, които имат за цел създаването или функционирането на вътрешния пазар. При обикновената законодателна процедура актът се приема съвместно от Европейския парламент и Съвета. Разпоредбата на чл. 114, параграф 1 изисква да бъде извършена консултация с Икономическия и социален комитет. За разлика от чл. 115, чл. 114 позволява приемането не само на директиви, но и на други актове, в това число регламенти и решения. Действително сближаването на законодателствата се извършва в голям брой случаи чрез приемането на директиви, но са допустими и други мерки. Съдът на ЕС тълкува разширително израза „мерки за сближаване“, като приема, че с този израз държавите членки са предоставили свобода на законодателните институции на ЕС да изберат в зависимост от контекста и обстоятелствата най-подходящата мярка за постигане на преследвания резултат, особено в области, характеризирани се със сложни технически особености¹². Така мерките за сближаване, приети на основание чл. 114, могат да включват и други обвързващи правни актове на ЕС, дори и такива, чиито адресати са различни от държавите членки. Допустимо е също тези мерки да предвиждат създаването на орган на Съюза, който да отговаря за подпомагането на процеса на хармонизация¹³, или да делегират на орган, служба или агенция на Съюза правомощия за изпълнението на целената хармонизация¹⁴ и дори „като крайна мярка и при много ограничени обстоятелства – приемането на мерки, приложими в целия Съюз, които при необходимост могат да приемат формата на решения, адресирани до определени участници на посочените пазари.“¹⁵

Основна предпоставка, за да може да се приеме мярка за сближаване на законодателствата на основание чл. 114, е да няма друга разпоредба на договорите, която да е специално предвидена за това. Обхватът на чл. 114 изисква кумулативното изпълнение на две условия: първо, актовете да съдържат мерки за сближаване на законите, подзаконовите и административ-

¹² Решение по дело Обединено кралство/Парламент и Съвет, С-66/04, точка 45; Решение по дело Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия срещу Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз, С-270/12, точка 102.

¹³ Решение С-270/12, точка 104.

¹⁴ Решение С-270/12, точка 105.

¹⁵ Решение С-270/12, точка 108.

ните разпоредби на гържавите членки и второ, те да имат за цел създаването и функционирането на вътрешния пазар. Не е изключено дадена мярка за сближаване да се приеме на основание чл. 114 при наличието и на друга разпоредба в договорите, която също да предвижда приемането ѝ. Съдът на ЕС е постановил, че приемането на директива при едновременно посочване на две различни основания от договорите само по себе си не обуславя нейната недействителност. Подобна грешка може да представлява формално несъответствие, освен ако не нарушава процедурата по приемане на акта¹⁶. Допустимо е също приемането на акт за сближаване на основание чл. 114 дори когато предметът е във връзка освен с вътрешния пазар и с друга разпоредба на първичното право. В тази насока например Съдът на ЕС се е произнесъл, че Директива 89/428 относно процедурите за хармонизиране на програми за намаляване и евентуално премахване на замърсяване, причинено от отпадъци от производството на титанов диоксид, е следвало да бъде приета като мярка за хармонизиране на вътрешния пазар, вместо на основание разпоредбите в областта на опазването на околната среда¹⁷. Също и че доколкото условията за позоваване на чл. 114 като основание за сближаване са изпълнени, приемането на законодателни мерки от ЕС на тази основа не може да бъде отхвърлено поради това, че опазването на общественото здраве е водещ фактор при решаването на въпроса¹⁸. Това обаче не трябва да се приема като възможност за избирателно прилагане на специалните основания, предвидени в договорите, или за използване на чл. 114, „за да се заобиколи изричното изключване на всякаква хармонизация“¹⁹ – в цитирания случай целящи защита и подобряване на човешкото здраве.

Прилагането на чл. 114 изисква съблюдаване от институциите на принципите на субсидиарност и пропорционалност. Принципът на субсидиарност бе разгледан по-горе, а принципът на пропорционалност изисква актовете да не надхвърлят по своето съдържание и форма онова, което е необходимо за постигане на техните цели. Разпоредбата на чл. 114 предвижда възможност

¹⁶ Решение С-491/01, точка 98.

¹⁷ Решение С-300/89, точка 22 и точка 25.

¹⁸ Решение С-491/01, British American Tobacco (Investments) Ltd и Imperial Tobacco Ltd, точка 62.

¹⁹ Решение по Дело С-376/98, точка 79.

за дерогация от страна на държавите членки на определени мерки, приети на това основание. Параграф 4 допуска дерогация по отношение на мерки във връзка със запазване на действие на национални разпоредби, приети на основание, предвидено в чл. 36 от ДФЕС, или отнасящи се до защитата на околната или работната среда, със задължение за уведомяване на Комисията. Параграф 5 позволява дерогация, когато след приемането на мярка за хармонизиране държава членка прие за необходимо да въведе национални разпоредби, основаващи се на нови научни доказателства, свързани със защитата на околната или работната среда поради специфичен проблем на тази държава членка, който е възникнал след приемането на мярката за хармонизиране. В последната хипотеза е необходимо уведомяване на Комисията за предприетите мерки и за основанията за тяхното приемане. Съгласно параграф 6 Комисията разполага със срок от шест месеца, считано от уведомяването по параграф 4 или параграф 5, да одобри или да отхвърли въпросните национални разпоредби, след като установи дали те представляват, или не представляват средство за произволна дискриминация или прикрито ограничение на търговията между държавите членки, и дали пречат, или не пречат функционирането на вътрешния пазар. Непроизнасянето в срок се счита за одобрение.

Освен законодателните мерки за сближаване на вътрешното право на държавите членки, разгледани по-горе, чл. 290 и чл. 291 от ДФЕС предоставят възможност на Комисията да приема незаконодателни регламенти, директиви или решения, които могат да бъдат делегирани (по чл. 290) или „за изпълнение“ (по чл. 291). Първите допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателния акт, а вторите предоставят изпълнителни правомощия на Комисията или на Съвета.

II. Пълно и минимално сближаване на законодателствата

Сближаването на законодателствата на държавите членки може да включва предприемане на действия за постигане на пълна хармонизация или за установяване на минимални общи стандарти. По своята същност хармонизацията се отнася до замяната на разнообразни национални правила в определена област с правила, приети от законодателя на Съюза. Когато се заменят множество национални с едно общо правило на ЕС, е налице максимална или още пълна хармонизация²⁰. ЕС е установил пълна хармонизация по определени въпроси, като например защитата на потребителите. Съгласно разпоредбата на чл. 4 от Директива 2011/83/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 г. относно правата на потребителите, „държавите членки не могат да запазват или въвеждат в своето национално право разпоредби, отклоняващи се от предвидените в настоящата директива, включително повече или по-малко строги разпоредби, с които да гарантират различно равнище на защита на потребителите, освен ако в настоящата директива не е предвидено друго“. В съответствие с чл. 2, параграф 2 от ДФЕС в областите на споделена компетентност, където ЕС и държавите членки могат да законодателстват, се прилага правилото, че: „държавите членки упражняват своята компетентност, доколкото Съюзът не е упражнил своята. Държавите членки упражняват отново своята компетентност, доколкото Съюзът е решил да спре да упражнява своята“. Веднъж щом ЕС е установил пълно сближаване, държавите се лишават от възможността да създават самостоятелно свои правила. Това се отнася както за по-високите, така и за по-ниските изисквания. Пълната хармонизация има своите предимства, които се изразяват най-вече в това, че се установяват еднакви правила, приложими в рамките на територията на всички държави от ЕС. Това внася сигурност и стабилност и води до намаляване на разходите на предприятията при упражняването на свободното движение. Но тя има и своите негативи. Например, когато в отделна държава са установени по-високи стандарти, хармо-

²⁰ Bernard, C. (2013), 633.

низирането ще доведе до по-ниско ниво на защита на засегнатите интереси. Така при пълната хармонизация на защитата на потребителите държавите членки може да бъдат принудени да отменят националните норми, които не отговарят на директивата, без значение дали съществуващото ниво на национална защита е по-високо, или по-ниско²¹. В частност потребителите от държави с традиционно високо ниво на защита на потребителите, като скандинавските страни, Германия или Холандия, по-скоро ще изгубят доверие в ЕС и вътрешния пазар, ако се случи така, че законодателството на ЕС доведе до намаляване на потребителската защита²². Пълната хармонизация изглежда по-приемлива при установяването на някои особено важни стандарти например във връзка със защитата на здравето, каквито определя Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. за сближаване на законите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия. Пълната хармонизация може да има нежелани ефекти, свързани със заличаване на националните особености и намаляване на разнообразието в Съюза. Възможно е също да се стигне до създаването на антиевропейски нагласи в някои държави, какъвто е случаят с Директива на Съвета 80/181/ЕИО за сближаване на законодателствата на държавите членки относно мерните единици, която предвижда въвеждане на задължително използване във всички държави членки на метричните единици. Независимо че допуска използването в държавите на допълнителни обозначения, Директивата предвижда задължение за пълно въвеждане на метричната система. Така се стига до ситуация, при която във Великобритания не се позволява използването на прибори и уреди, които отчитат само в имперски мерни единици. Последното от своя страна води до създаване на антиевропейски настроения сред част от населението, свикнало с използването на имперските единици.

Мерките с минимална хармонизация определят и минимални изисквания, но позволяват на държавите членки да въведат и по-високи стандарти. Такава възможност създава разпоредбата на чл. 153, параграф 2, б. (б) от ДФЕС, съгласно която Европей-

²¹ Loos, M. (2010), 6.

²² *Supra* бел., 20.

ския парламент и Съветът приемат в областта на социалната политика посредством директиви „минимални изисквания, които следва да бъдат приложени постепенно, като се имат предвид условията и техническите правила във всяка държава членка“. Независимо, че чл. 114 и чл. 115 не предвиждат изрично подобна възможност, те също са използвани за основание при приемане на директиви, които установяват минимални изисквания²³. Минималните изисквания не следва да се възприемат като възможно най-занижените изисквания. С тях могат да се установяват високи стандарти. Определянето им като „минимални“ се отнася до това, че държавите не могат да поддържат по-ниски стандарти от залегналите в съответната директива и са свободни, ако решат, да въведат по-високи изисквания. Последното обаче също може да породи нежелани последици. Това е т.нар. „обратна дискриминация“ при търговията със стоки. Обратна дискриминация е налице, когато заради по-високите стандарти в една държава производството на местни стоки е поставено в по-неблагоприятна ситуация от това в друга държава, където изискванията съответстват на минималните за ЕС. Стоките, които са произведени при по-занижени изисквания, се допускат свободно до пазара на първата държава, в която същите местни стоки са подложени на по-висок стандарт. Така производителите от държавата, въвела по-висок стандарт, могат да имат интерес да се преместят в държава с по-нисък стандарт. Това от своя страна може да доведе до отмяна на по-високия стандарт там, където той е установен, и в крайна сметка минималните изисквания да се окажат и максимални изисквания в целия ЕС.

III. Други подходи за сближаване (стандарти и технически мерки, агенции, отворен метод на координиране и етични кодекси)

Първоначално възприетият подход на сближаване на законодателствата предвижда създаването на общи подробни технически правила, които се прилагат в отделните сектори²⁴. Един от първите актове от правото на ЕС, който възприема различен

²³ Bernard, C. (2013), 662.

²⁴ *Supra* бел., 666.

модел, е Директива 88/378 относно сближаване на законодателствата на държавите членки във връзка с безопасността на детските играчки²⁵. Съгласно чл. 2, параграф 1 от Директивата „детските играчки могат да се предлагат на пазара само когато не заплашват безопасността и/или здравето на потребители или трети лица при употреба по предназначение или по предвидим начин, като се отчита обичайното поведение на децата“. Директивата предвижда, че държавите членки не възпрепятстват предлагането на техния пазар на детски играчки, ако те отговарят на едно от следните две условия – да притежават маркировка ЕО или да притежават сертификат за проучване на тип на ЕИО за съответствие с одобрен вече модел. Основните изисквания за безопасност, на които трябва да отговарят играчките, са определени в Приложение II от Директивата като общи и особени рискове, в шест подгрупи. Някои от тях съдържат конкретни показатели (например относно максималното съдържание на определени химически вещества), а други са най-общи – например изискването детските играчки да се проектират и конструират така, че да се сведе до минимум рискът от физическо нараняване, което може да бъде причинено от движението на подвижните им части (физически и механични свойства, б. „в“). В съображенията на тази директива изрично се посочва, че тя отчита Резолюцията на Съвета от 7 май 1985 г.²⁶ относно нов подход към техническата хармонизация и стандарти, съгласно която хармонизацията трябва да се „състои от установяване на основни изисквания за безопасността, които трябва да бъдат спазени от всички детски играчки, когато те се предлагат на пазара“. Резолюцията формулира няколко фундаментални принципа на хармонизацията: неприлагане на остарели или ненужни/прекалено високи технически изисквания; взаимно признаване на резултатите от изпитвания и създаване на общи правила относно работата на националните контролни и сертифициращите организации; установяване на техническите характеристики на продуктите, в частност за защита на здравето и обществения интерес, и създаване на стандартизиращи организации на ниво ЕС, които да одобряват общите стандарти. Новият подход се основава на въвеждането на

²⁵ Отменена с Директива 2009/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 г. относно безопасността на детските играчки.

²⁶ ОВ С 136, 4.6.1985 г.

по-обща правила и стандарти с хоризонтално действие, които да имат широк обхват в цялата индустрия и да се създават на доброволен принцип. Той се определя от Съвета²⁷ като подходящ и ефикасен регулаторен модел, който позволява технологични иновации и повишава конкурентоспособността на европейската индустрия. Следва създаването с Решение № 768/2008/ЕО на Европейския парламент и на Съвета²⁸ на обща рамка за предлагането на пазара на продукти, с което се „установяват основните принципи и референтни разпоредби, предназначени да се прилагат в секторното законодателство, с цел да се създаде последователна основа за преразглеждането или преработването на това законодателство“ (съображение 2). В съображенията на Решението се посочва също: че специалното законодателство за отделни продукти следва, когато това е възможно, да избягва навлизането в технически подробности, като вместо това следва да се ограничи до определяне на съществени изисквания (8); че икономическите оператори следва да бъдат отговорни за съответствието на продуктите в зависимост от съответната си роля във веригата на доставка (17); че вносителите се уверяват, че продуктите, които пускат на пазара, отговарят на приложимите изисквания и че не пускат на пазара продукти, които не отговарят на тези изисквания или представляват риск (22); че с нанасянето на маркировка „СЕ“ върху продукта производителят декларира, че продуктът съответства на всички приложими изисквания и че той носи пълната отговорност за това (31); че държавите членки отговарят за осигуряването на силен и ефективен надзор на пазара на своите територии и следва да предоставят достатъчно правомощия и ресурси на своите органи за надзор на пазара (34). Чл. 1 от Решението установява три основни принципа: принцип на съответствието на продуктите, пуснати на пазара, е правото на ЕС; принцип на отговорност на икономическите оператори за съответствието на продуктите и принцип на отговорност на икономическите оператори за предоставяне на цялата информация за продукта. За определяне на изискванията за акредитация и надзор на продуктите е приет Регламент 765/2008 на ЕП и Съвета²⁹. Регламентът допълва Решение 768 (съображение 3). С него се създават

²⁷ Резолюция от 10 ноември 2003, ОВ С 282, 25.11.2003 г.

²⁸ ОВ L 218, 13.8.2008 г.

²⁹ Пак там.

рамка за надзора на пазара на продукти и за осъществяване на контрол на продуктите от трети държави, както и основните принципи относно маркировката „СЕ“. Съгласно чл. 30, параграф 4 от въпросния регламент маркировката „СЕ“ е единствената маркировка, указваща, че продуктът е в съответствие със законодателството на Съюза за хармонизация, а съгласно параграф 3 с нанасянето ѝ производителят показва единствено че поема отговорност за съответствието на своя продукт с всички приложими изисквания. Т.е. тази маркировка не удостоверява, че е извършен някакъв предварителен независим контрол преди пускането на пазара, нито е гаранция за качеството на означения с нея продукт.

Най-важната характеристика на този подход е, че вместо да се създават подробни правила на ниво ЕС, се предоставя възможност за установяване на стандарти от различни групи организации на международно и европейско ниво и дори в отделните държави членки на основата на определените от Съюза общи изисквания относно продуктите и тяхната безопасност. Основна роля в този процес имат: Европейският комитет по стандартизация (CEN), Европейският комитет за стандартизация в техниката (CENELEC) и Европейският институт за стандарти в далекосъобщенията (ETSI). Приеманите от тези организации стандарти са доброволни за спазване, а самите организации не са органи или агенции на ЕС и не са обвързани със задължения, произтичащи от договорите за органите на Съюза, нито техните актове подлежат на контрол от Съда на ЕС. И докато първите два комитета са организирани на базата на заинтересованите страни и националното представителство и в тях участват националните органи по стандартизация, Европейският институт за стандарти в далекосъобщенията е изграден също на принципа на прякото участие и в него могат да членуват освен публични държавни органи и национални организации по стандартизация също и мрежови оператори, производители, ползватели, доставчици на услуги, университети и групи частни организации. Съгласно съображение (1) от Регламент № 1025/2012 на ЕП и Съвета относно европейската стандартизация³⁰ „основната цел на стандартизацията е определянето на доброволни технически спецификации или спецификации за

³⁰ ОВ L 316, 14.11.2012 г.

качеството, на които могат да отговарят настоящи или бъдещи продукти, производствени процеси или услуги“. Изготвянето на европейските стандарти от посочените организации се извършва по искане на Комисията и се финансира от ЕС. Създадените по този ред стандарти се определят от Регламента като „хармонизирани стандарти“, които, макар и необвързващи, de facto са задължителни, доколкото икономическите стимули за съответствие със стандарта, който гарантира маркетинга на продуктите, са много силни³¹. Този подход на стандартизация е подлаган на критики поради това, че не е демократичен, че не включва пряко участие на заинтересованите страни, че създаването на правила по този начин е в противоречие с обществения интерес и пр.

Въздействието на техническите норми и стандартите – както тези, които се установяват с актове на производното право, така и създаваните от други организации в Съюза, може да надхвърли пределите на вътрешния пазар. Установените в ЕС стандарти могат да засегнат стоки с произход от трети страни, предназначени за продажба на неговата територия, както и да се приемат като „златни стандарти“ от чуждестранни предприятия. Този ефект на „износ“ на стандарти е израз на влиянието, което има ЕС в международната търговия благодарение на вътрешния пазар. Ако попитате икономистите дали ЕС е силен, те вероятно ще обсъдят намаляващата роля на Съюза на фона на възхода на Китай. Но ако попитате „Майкрософт“, „Гугъл“, „Монсанто“, „Дау кемикъл“ или „Ревлон“ дали Съюзът е силен, те ще отговорят вероятно с израз на горчиво съжаление – да³².

Друг подход за сближаване на правилата в областта на вътрешния пазар в правото на ЕС е чрез създаването на специализирани агенции на Съюза и възлагането им на правомощия, свързани с приемането на мерки, насочени към държавите членки и към частноправни субекти. Агенции, създадени на основание чл. 114 от ДФЕС, са например: Европейският орган по безопасност на храните, Европейската агенция по лекарствата, Европейският орган за ценни книжа и пазари и пр. Техният брой и тяхната роля нарастват в годините. Основният въпрос, свързан с учас-

³¹ Panos, K. и др. (eds.) (2016), 17.

³² Bradford, A. (2015), 170

тието им в процеса на сближаване на вътрешния пазар, е относно тяхната компетентност да приемат подобни мерки. Този въпрос е намерил положителен отговор в различни решения от практиката на Съда на ЕС. Така във връзка с искане за отмяна на чл. 28 от Регламент (ЕС) № 236/2012 – къси продажби и някои аспекти на суаните за кредитно неизпълнение, който определя правомощията на ЕОЦКП за намеса при извънредни обстоятелства Съдът на ЕС е приел, че е допустимо създаване на орган на Съюза, който да отговаря за подпомагането на процеса на хармонизация, както и да се делегират на такъв орган правомощия за изпълнението на целената хармонизация³³. Създаването на агенции от ЕС често включва участие на тези агенции при определянето на подробни технически норми – например в областта на лекарствата и безопасността на храните. Те не само координират сложни процедури по прилагане на правото на ЕС, но нараства и ролята им като участници в създаването на стандарти, които да се използват по отношение на изпълнението на правото на Съюза от държавите членки³⁴.

Лисабонската стратегия възприе още един метод за сближаване, който протича без участието на законодателните институции на ЕС – т.нар. „отворен метод на координиране“. Характерно за него е, че в основата си се свежда до определянето на насоки и политики, които държавите да възприемат като национални политики и добри практики. Методът на отворената координация е метод за сближаване и развитие чрез опита. Държавите членки насочват своите политики към постигане на общи цели и взаимно се оценяват относно тяхното изпълнение. Той се прилага в областите на допълваща компетентност – като образование, младеж, професионално обучение (но не само). Така например в Съобщението за стратегическите насоки за устойчиво развитие на сектора на аквакултурите³⁵. Комисията посочва, че „предложението за реформа на общата политика в областта на рибарството има за цел секторът на аквакултурите да бъде насърчаван посредством отворен метод на координация: процес на доброволно сътрудничество въз основа на стратегически насоки и многогодишни национални стратегически планове, в които са определени общи цели и когато е възможно, показатели

³³ Решение C-270/12, точка 104-105.

³⁴ Panos, K. и др. (eds.) (2016), p.13

³⁵ COM(2013) 229 final.

за измерване на напредъка в постигането на тези цели“. Стратегическите насоки следва „да подпомогнат гържавите членки при разработването на техните собствени национални цели, като отчитат съответните си начални позиции, национални особености и институционални договорености“. Отвореният метод се прилага и в социалната област, като гържавите членки доброволно координират националните си политики и добрите си практики по въпроси като социална закрила, пенсии и пр., а основен инструмент за постигане на това се явяват партньорските проверки. Отвореният метод на координиране е силно децентрализиран и демократичен, но не може да реши въпроси, за които се изисква приемането на законодателни мерки.

Не на последно място внимание заслужават и групи незагължителни инструменти, като например етични правила, въвеждани от професионални организации. Според Европейската комисия законодателството често е част от едно по-широко решение, което комбинира правни норми с други незагължителни инструменти, както и че незагължителните инструменти могат да са с не по-малко значение за постигането на определена цел от загължителните³⁶. Значението на етичните кодекси се подчертава изрично в актове за сближаване на законодателствата като мерки, които са предназначени да въведат минимални стандарти за поведение и да допълнят правните изисквания на гържавите членки³⁷. От гържавите членки се изисква да насърчат създаването на кодекси за поведение, които да включват правила за търговските съобщения при регулираните професии и правила за професионалната етика и поведение на регулираните професии, които целят преди всичко гарантиране на независимостта, безпристрастността и професионалната тайна³⁸. Все пак тези мерки не са в състояние сами по себе си да осигурят трайно подобряване на професионалното поведение в рамките на Съюза³⁹.

³⁶ European Governance – A White Paper COM/2001/0428 final.

³⁷ Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар, Съображение 115.

³⁸ Директива 2006/123/ЕО, Съображение 114.

³⁹ Delimatsis, P. (2009), 27.

Заклучение

Функционирането на вътрешния пазар и неговото развитие изискват съвместимост на мерките на наднационално ниво с правните системи на всяка от държавите членки. Сближаването на законодателствата в областта на вътрешния пазар е абсолютна предпоставка за постигане на заложените в договорите цели. Инструментите в тази насока, също както пазарът, са в процес на постоянно обогатяване и развитие. Еволюцията на икономическата интеграция от либерално пазарна към социално пазарна, демократизацията на ЕС, засилването на влиянието на стопанските сектори и на различните участници в социалния и икономическия живот в Съюза, развитието на пазара и други фактори оказват постоянно въздействие и водят до промяна и в подходите за хармонизация. Независимо от критиките за свръхцентрализация може да се приеме, че подходите към сближаване на законодателствата се обогатяват и развиват по-скоро в противоположната посока. Те се насочват към установяване на минимално вместо на пълно сближаване, като оставят на заден план вертикалния подход, заместват го с хоризонтален и възприемат все повече нови незаконодателни мерки за хармонизация – като секторна саморегулация, създаване на етични кодекси и пр. Както държавите, така и ЕС се развива на основата на опита. Свидетелство за това е нарастващото разнообразие от мерки за сближаване, които Съюзът е установил и прилага. Този процес на усъвършенстване на съществуващите и създаване на нови инструменти следва да продължи да се развива и да осигурява бъдещето на вътрешния пазар.

Цитирани източници

1. Bernard, C. *The Substantive Law of the EU*, 4. Oxford University Press, Oxford, 2013.
2. Bradford, A. Exporting Standards: The Externalization of the EU's Regulatory Power via Market. *International Review of Law and Economics*, 2015, Vol. 42; *Columbia Law and Economics Working Paper*, No. 535.
3. Delimatsis, P. 'Thou Shall Not...(Dis)Trust': Codes of Conduct and Harmonization of Professional Standards in the EU. *TILEC Discussion Paper*, No. 2009-029. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1431398>, гостън на г.м. 2017 г.
4. Groussot, X. and Petursson, G. T. and Wenander, H. Regulatory Trust in EU Free Movement Law – Adopting the Level of Protection of the Other? *European Papers – A Journal of Law and Integration*, Forthcoming, 2016. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2840172> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2840172>, 633, гостън на г.м. 2017 г.
5. Loos, M. Full Harmonisation as a Regulatory Concept and its Consequences for the National Legal Orders: The Example of the Consumer Rights Directive. *Centre for the Study of European Contract Law Working Paper Series No. 2010/03*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1639436>, гостън на г.м. 2017 г.
6. Panos, K. and Jukka, S. (eds.) Research Handbook on the EU's Internal Market, A European Regulatory Union – The Role of Agencies and Standards. *Research Handbooks in European Law series*, Elgar Publishing, Cheltenham, 2016.
7. Purnhagen, K. P. The Virtue of Cassis De Dijon 25 Years Later – It Is Not Dead, It Just Smells Funny. Purnhagen, K. P. and Rott (eds.), *Varieties of European Economic Law and Regulation*, Springer, Dordrecht 2014, Forthcoming, 2014. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2383202>, гостън на г.м. 2017 г.