Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. CRUZ VILLALÓN
представено на 29 април 2014 година [1]

Дело C-399/12

Федерална република Германия
срещу
Съвет на Европейския съюз

(Жалба за отмяна, подадена от Федерална република Германия)

„Международни организации — Процедура за сключване на споразумения — Установяване на позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение — Резолюции на Международната организация по лозата и виното — Член 218, параграф 9 ДФЕС — Споразумения, сключени от държавите членки — Правно действие — Аналогия“

1. През годините Европейският съюз става уважаван участник в международните организации [2]. Една от релевантните в това отношение разпоредби на Договорите е член 218, параграф 9 ДФЕС, който съдържа процесуалноправното основание за установяване на позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие. Настоящото производство по жалба за отмяна поставя въпроса дали тази разпоредба се прилага в хипотеза, която се характеризира със следните особености: от една страна, в организацията членуват някои държави — членки на Съюза, но не и самият Съюз; от друга страна, това е организация, която по принцип приема „препоръки“.

2. Спорът възниква по повод на съгласуването на действията между Съюза и държавите членки в областите на дейност на Международната организация по лозата и виното (наричана по-нататък „OIV“) — междуправителствена организация, която развива дейност в областта на лозарството и винарството, напитките на винена основа, десертното грозде, сушеното грозде и други лозаро-винарски продукти. Множество държави — членки на Съюза, членуват в тази организация, но не и самият Съюз. На 18 юни 2012 г. на основание член 43 във връзка с член 218, параграф 9 ДФЕС Съветът за първи път приема с квалифицирано мнозинство решение за установяване на позиция, която да се заеме от името на Съюза във връзка с някои резолюции на OIV. Впоследствие Федерална република Германия, която гласува против решението и прави изявление относно становището си, което е приложено към това решение, подава настоящата жалба за отмяна.

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — *Hoffmeister*, F., Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies. CMLR 44 (2007), 41, 68.

3. Извън обстоятелствата по настоящото дело, поставените правни въпроси са от съществено значение за отношенията между Съюза и държавите членки в областта на външната дейност. Още по исторически международноправни причини в множество международни организации членуват само държавите — членки на Съюза, но не и самият Съюз. Това често е така и когато съответната организация осъществява дейност в областите от компетентността на Съюза. По настоящото дело Съдът може да даде пояснения относно тези хипотези, които да поставят основата за бъдещи решения.

I – **Правна уредба**

A – *Международното право*

4. В настоящата си форма OIV е създадена със Споразумението от 3 април 2001 година за създаване на Международна организация по лозата и виното (OIV) (наричано по-нататък „Споразумението“)[3] като приемник на Международната служба по лозата и виното[4], създадена през 1924 г.

5. Организацията преследва, наред с други, целта „да допринася за международното хармонизиране на съществуващите практики и стандарти и, ако е необходимо, за изготвянето на нови международни стандарти с цел подобряване на условията за производство и предлагане на пазара на лозаро-винарски продукти, както и за отчитане на интересите на потребителите“ (член 2, параграф 1, буква c) от Споразумението).

6. Съгласно член 2, параграф 2, буква b) от Споразумението с оглед на постигането на тези цели OIV осъществява по-конкретно следните дейности:

„Изготвяне и формулиране на препоръки и мониторинг на прилагането им съвместно с нейните членове, по-специално в следните области:

i) условия за производството на лозаро-винарски продукти,

ii) енологични практики,

iii) определения и/или описания на продукти, етикетиране и условия за предлагане на пазара,

iv) методи на анализ и оценка на лозаро-винарски продукти“.

7. Съгласно член 8 от Споразумението[5]:

„Международна междуправителствена организация може да участва в работата на OIV или да стане член на OIV и да допринася за финансирането на организацията при условия, определени за всеки конкретен случай от Общото събрание по предложение на Изпълнителния комитет“.

3 — BGBl. II 2002, стр. 2733 (за България вж. Закон за ратифициране на Международното споразумение за създаване на Международна организация по лозата и виното, Държавен вестник бр. 63 от 28 юни 2002 г.). Съгласно член 19 текстовете на споразумението на френски, испански и английски език са еднакво автентични.

4 — Споразумение за създаване на Международна служба по виното, подписано в Париж на 29 ноември 1924 г. Превод на немски език се съдържа например в австрийския BGBl. 1930, стр. 241. Организацията носи наименованието „Международната служба по лозата и виното“ от 4 септември 1958 г.

5 — Организацията предшественик очевидно е допускала за членове само държави, тъй като член 6 от Споразумението за създаване на Международна служба по виното гласи: „Всички страни, които не са подписали настоящото споразумение, могат да се присъединят към него […]“.

Б– *Правото на Съюза*

1. Първичното право

8. Член 4, параграф 3, първо изречение ДЕС предвижда:

„По силата на принципа на лоялното сътрудничество, Съюзът и държавите членки при пълно взаимно зачитане си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите“.

9. Член 218 ДФЕС гласи:

„1. Без да се засягат особените разпоредби на член 207, споразуменията между Съюза и трети страни или международни организации се договарят и сключват съгласно посочената по-долу процедура. […]

9. Съветът, по предложение на Комисията или на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, приема решение за спиране на прилагането на дадено споразумение и установяване на позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението. […]

11. Държава членка, Европейският парламент, Съветът или Комисията могат да поискат становището на Съда относно съвместимостта на предвидено споразумение с Договорите. […]“.

2. Вторичното право

10. Регламент № 479/2008 на Съвета[6], който влиза в сила на 1 август 2008 г., за първи път[7] въвежда във вторичното право динамични препратки към резолюциите на OIV. С Регламент № 491/2009 на Съвета[8] тези стандарти относно общата организация на пазара на вино са включени в Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета („Общ регламент за ООП“)[9].

11. Член 120е от Общия регламент за ООП гласи:

„Когато дава разрешение за използване на енологични практики в съответствие с процедурата по член 195, параграф 4, Комисията:

а) се основава на енологичните практики, препоръчани и публикувани от Международната организация по лозарството и винарството (OIV), както и на резултатите от експерименталното използване на все още неразрешени енологични практики […]“.

6 — Регламент (ЕО) № 479/2008 на Съвета от 29 април 2008 година относно общата организация на пазара на вино, за изменение на регламенти (ЕО) № 1493/1999, (ЕО) № 1782/2003, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 3/2008 и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 2392/86 и (ЕО) № 1439/1999 (ОВ L 148, стр. 1).

7 — Според изложеното от Германия в съдебното заседание резолюциите на OIV и на предшестващата я организация служат като референтни документи за Общността от 1971 г. OIV се споменава в съответни актове и преди 2008 г., например в съображение 4 от Регламент (ЕО) № 2165/2005 на Съвета от 20 декември 2005 г. (ОВ L 345, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 68, стр. 98), в съображение 1 от Регламент (ЕО) № 1507/2006 на Комисията от 11 октомври 2006 г. (ОВ L 280, стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 76, стр. 36). Вж. също съображение 2 от Регламент (ЕО) № 519/2007 на Съвета от 7 май 2007 г. (ОВ L 123, стр. 1).

8 — Регламент (ЕО) № 491/2009 на Съвета от 25 май 2009 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1234/2007 за установяване на обща организация на селскостопанските пазари и относно специфични разпоредби за някои земеделски продукти („Общ регламент за ООП“) (ОВ L 154, стр. 1).

9 — Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета от 22 октомври 2007 г. за установяване на обща организация на селскостопанските пазари и относно специфични разпоредби за някои земеделски продукти („Общ регламент за ООП“) (ОВ L 299, стр. 1), многократно изменян. Вж. съображение 3 от Регламент № 491/2009.

12. Член 120ж от същия регламент предвижда:

„Методите на анализ за определяне на състава на продуктите от лозаро-винарския сектор и правилата, чрез които може да се установи дали тези продукти са преминали през обработки, които противоречат на разрешените енологични практики, са онези, препоръчани и публикувани от OIV.

Когато липсват методи и правила, препоръчани и публикувани от OIV, съответните методи и правила се приемат от Комисията в съответствие с процедурата, посочена в член 195, параграф 4.

До приемането на такива правила се използват методите и правилата, разрешени от съответната държава членка“.

13. Съгласно член 158а, параграф 2 от същия регламент:

„Освен ако не е предвидено друго в споразуменията, сключени съгласно член 300 от Договора, продуктите, посочени в параграф 1 от настоящия член, се произвеждат в съответствие с енологичните практики, препоръчани и публикувани от OIV или разрешени от Общността в съответствие с настоящия регламент и мерките за неговото прилагане“.

14. Съгласно член 9, параграф 1 от Регламент № 606/2009 [10]:

„Когато не са определени от Директива 2008/84/ЕО на Комисията, спецификациите за чистота и идентичност на веществата, използвани в енологичните практики, посочени в член 32, втора алинея, буква д) от Регламент (ЕО) № 479/2008, са същите като определените и публикуваните в Международния енологичен кодекс на Международната организация по лозята и виното“ [11].

15. Член 15, параграф 2 от Регламент № 606/2009 гласи:

„Комисията публикува в *Официален вестник на Европейския съюз*, серия C списъка и описанието на методите за анализ, посочени в член 31, първа алинея от Регламент (ЕО) № 479/2008 [понастоящем член 120ж, първа алинея от Общия регламент за ООП“] и описани в „Сборник с международните методи за анализ на вината и видовете мъст“ на OIV, които са приложими за контрола на ограниченията и на изискванията, определени в нормативната уредба на Общността за производството на лозаро-винарски продукти“ [12].

II – **Предметът на спора, производството и исканията**

16. На 18 юни 2012 г. Съветът приема с квалифицирано мнозинство решение за установяване на позицията, която да бъде заета от името на Европейския съюз във връзка с някои резолюции, които ще бъде гласувани в рамките на Международната организация по лозата и виното (OIV) [13]. Решението е прието на основание член 43 във връзка с член 218, параграф 9 ДФЕС.

10 — Регламент (ЕО) № 606/2009 на Комисията от 10 юли 2009 година относно определяне на някои правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 479/2008 на Съвета по отношение на категориите лозаро-винарски продукти, енологичните практики и приложимите ограничения (ОВ L 193, стр. 1).

11 — Текстът е цитиран без съдържащите се в него бележки под линия.

12 — Курсивът е от оригинала.

13 — Документ 11436/12 на Съвета.

17. На 28 август 2012 г. Федерална република Германия подава жалба за отмяна на това решение. Германия застъпва позицията, че не е следвало член 218, параграф 9 ДФЕС да се използва като процесуалноправно основание за издаването на това решение. Нямало и друго процесуалноправно основание, на което да може да бъде издадено решението.

18. Чешката република, Великото херцогство Люксембург, Унгария, Кралство Нидерландия, Република Австрия и Словашката република са допуснати да встъпят в подкрепа на Федерална република Германия, а Комисията — в подкрепа на Съвета.

19. Федерална република Германия, подпомагана от встъпилите в нейна подкрепа страни, иска от Съда:

— да отмени решението на Съвета от 18 юни 2012 г.,

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

20. Съветът, подкрепен от Комисията, иска от Съда:

— да отхвърли жалбата като неоснователна в нейната цялост,

— при условията на евентуалност, ако отмени решението, да постанови запазване на правните му последици,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

21. След приключване на писмената фаза на производството на 26 ноември 2013 г. се провежда устната фаза на производството по жалбата. Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия е допуснато допълнително да встъпи в тази фаза на производството в подкрепа на Федерална република Германия.

III – **Доводи на страните**

22. Федерална република Германия изтъква едно основание за обжалване: Съветът не е можел да приложи член 218, параграф 9 ДФЕС като процесуалноправно основание за издаването на спорното решение. В това отношение Германия по същество поддържа, че в случая разпоредбата не е приложима по две причини. Всъщност съгласно текста, систематичното място, законодателната история и функцията си тази разпоредба се прилагала не за споразумения, сключени от държавите членки, а само за международни договори, сключени от самия Съюз, и освен това не подлежала на прилагане по аналогия. Координирането на действията на държавите членки в рамките на органи на международни организации, създадени с международни споразумения, се осъществявало в съответствие с принципа на лоялно сътрудничество, установен в член 4, параграф 3 ДЕС[14]. На второ място, член 218, параграф 9 ДФЕС изисквал да става въпрос за „акт с правно действие“, което според Федерална република Германия означава, че съответният акт трябва да е обвързващ по силата на международното право. Резолюциите на ОІV не били такива актове. Германия твърди още, че прилагането на разпоредбата не отговаряло на техническия характер на ОІV и освен това водело до по-малко ефективно представителство на интересите на Съюза.

14 — В съдебното заседание във връзка с това Германия прави разграничение между два въпроса: дали Съюзът трябва да членува в ОІV, за да прилага разпоредбата, и дали резолюциите в рамките на ОІV могат да се приемат „от името на Съюза“. Считам, че вторият въпрос е просто един от аспектите на първия.

23. Съветът счита, че напротив, член 218, параграф 9 ДФЕС е приложим. По същество доводът на Съвета е, че в областите от компетентността на Съюза разпоредбата позволява установяване на позиция в рамките на международни организации, в които членуват само държавите членки, но не и Съюзът. За разлика от Федерална република Германия, Съветът приема, че Съюзът разполага с изключителна компетентност по отношение на резолюциите на OIV, за които се отнася спорното решение. Що се отнася до „правното действие“ на актовете, Съветът твърди, че резолюциите пораждат определено международноправно действие, макар да са само препоръки, и по-специално застъпва становището, че включването на резолюциите в правото на Съюза по силата на член 158а, параграф 2, член 120е, буква а) и член 120ж от Общия регламент за ООП им осигурява достатъчно правно действие.

24. Чешката република по същество споделя становището на Федералната република, като го допълва по въпроса за тълкуването на член 218, параграф 9 ДФЕС. Великото херцогство Люксембург също споделя това становище и посочва, наред с останалото, че в настоящия случай става въпрос за област на споделена компетентност, а не за област на изключителна компетентност на Съюза. Това подчертава и Нидерландия, която освен това твърди, че член 218, параграф 9 не може да се приеме за правно основание и поради това че към момента на приемането на решението е нямало яснота по въпроса какви резолюции ще бъдат гласувани. Освен това в решението липсвали мотиви, по-специално по въпроса защо това решение било необходимо, въпреки че в OIV не членуват нито Съюзът, нито всички негови държави членки, и въпреки че от 40 години държавите членки си сътрудничат в тази област в рамките на OIV или на предшестващата я организация[15]. На последно място, Нидерландия счита, че възприетият от Съвета подход излага на риск постигането на съгласие в рамките на OIV, а с това — и интересите на Съюза. Унгария допълва изложеното от Федерална република Германия, като посочва още, че доколкото е известно, Европейският парламент не е информиран за обжалваното решение и че в резултат на това е нарушена процедурата, предвидена в член 218, параграф 10 ДФЕС, което нарушение Съдът бил длъжен служебно да вземе предвид. Австрия по същество подкрепя доводите на Германия. Словашката република споделя становището на Германия и посочва, наред с останалото, че дори в областта на изключителната външна компетентност на Съюза член 218, параграф 9 ДФЕС може да се прилага само ако са изпълнени условията по този член. Обединеното кралство твърди, че по въпроса за правното действие не може да се приложи съдебната практика относно правното действие на актовете в правото на Съюза, а трябва да се има предвид обстоятелството, че член 218 ДФЕС урежда сключването от Съюза на споразумения, които са обвързващи по силата на международното право.

25. Комисията споделя становището на Съвета. В допълнение към това тя подчертава принципното значение на делото: Съюзът не бил представен в множество международни организации, въпреки че те предприемат действия в области, които поне отчасти са от компетентността на Съюза. От съдебната практика било видно, че в такива случаи външното представителство на Съюза в областите от неговата компетентност се упражнява в интерес на Съюза от държавите членки. Комисията излага по-специално доводи, свързани с компетентността на Съюза[16]. В настоящия случай Съюзът притежавал изключителна външна компетентност. Следователно от правна страна на държавите членки не било разрешено да приемат в рамките на някоя международна организация решения, които могат да изменят правото на Съюза. Резолюциите на OIV обаче имали за последица такова изменение. Това налагало извода, че резолюциите можело да се приемат само след установяването на обща позиция на Съюза в съответствие с член 218, параграф 9 ДФЕС, като със съответното решение трябвало не само да бъде установена тази обща позиция, но и държавите членки да бъдат упълномощени да защитават тази позиция от името на Съюза в областите от неговата

15 — Жалбоподателят изрично изразява съгласие с това оплакване.

16 — Съветът подкрепя тези доводи.

изключителна външна компетентност. Само по този начин щели да бъдат защитени интересите и на държавите членки, които не били представени в OIV. Всъщност резолюциите на OIV имали отражение и върху тези държави членки, тъй като изменяли обвързващите за държавите членки достижения на правото на Съюза. Що се отнася до систематичното тълкуване на член 218, параграф 9 ДФЕС, Комисията изтъква необходимостта от съобразяване на факта, че и член 218, параграф 11 ДФЕС не се отнася само до споразуменията, сключени от самия Съюз. Комисията допълва още, че по отношение на актовете без правно действие следва да се осъществява неформално координиране в Съвета в съответствие с член 16 ДФЕС.

IV – **Анализ**

26. По настоящото дело между страните се спори по същество [17] за приложимостта на член 218, параграф 9 ДФЕС като процесуалноправно основание за решението на Съвета от 18 юни 2012 година за установяване на позицията, която да бъде заета от името на Съюза във връзка с някои резолюции, които ще бъдат гласувани в рамките на OIV.

27. Съответните резолюции на OIV сами по себе си не са предмет на спора. Резолюциите са подкрепени от всички главни и подпомагащи страни по настоящото дело и са одобрени от OIV включително с гласовете на жалбоподателя и на встъпилите в негова подкрепа страни.

A – *Предварителни бележки*

28. Преди да се спра на тълкуването на член 218, параграф 9 ДФЕС, считам за целесъобразно да изложа подробно обстоятелствата в основата на спора и историята на тази норма, която е важна за нейното тълкуване. В този контекст накрая ще се спра и на въпроса доколко делото CITES [18] е от значение за настоящия спор.

1. Обстоятелствата в основата на спора

29. Както вече беше посочено, OIV е международна организация, която в частност приема препоръки за винаро-лозарския сектор, например по отношение на енологичните практики [19]. Тези препоръки обикновено се приемат с консенсус [20] от Общото събрание, което заседава всяка година.

30. Към 2012 г. Федерална република Германия и 19 други държави — членки на Съюза, са били членки на OIV [21]. Макар член 8 от учредителния акт на OIV от правна гледна точка да допуска възможността за членство на самия Съюз, до този момент той все още не е станал член на организацията, нито е получил статут на наблюдател или друг специален статут [22]. Комисията обаче може да присъства като поканена страна на заседанията на експертните групи и на комисиите на OIV и да участва в работата им [23].

17 — Встъпилите в подкрепа на Германия страни излагат и други оплаквания, които Германия отчасти подкрепя.

18 — Решение Комисия/Съвет (известно като „CITES“, C-370/07, EU:C:2009:590). CITES е Конвенцията по международната търговия със застрашени видове от дивата фауна и флора, подписана на 3 март 1973 г. във Вашингтон (UNTS 993, стр. 243).

19 — Целите и задачите на OIV са посочени в членове 1 и 2 от Споразумението.

20 — Вж. член 5, параграф 1 и член 3 от Споразумението. Възможни са изключения от изискването за консенсус, но прилагането им може да не бъде допуснато по съображения за наличието на риск за основни национални интереси. Процедурата по изготвяне на резолюциите е описана в глава 5 от Правилника за дейността на OIV.

21 — Понастоящем 21 от 45-те страни — членки на OIV, са държави — членки на ЕС: Белгия, България, Германия, Финландия, Франция, Гърция, Италия, Хърватия, Люксембург, Малта, Нидерландия, Австрия, Португалия, Румъния, Швеция, Словакия, Словения, Испания, Чешката република, Унгария, Кипър.

22 — Членове 3 и 4 от Правилника за дейността на OIV.

23 — Съгласно член 5, параграфи 2 и 3 от Правилника за дейността на OIV, с одобрението на Изпълнителния комитет. Определенията на двете понятия се съдържат в приложение 2 към Правилника за дейността на OIV.

31. До юни 2010 г. въз основа на член 4, параграф 3 ДЕС държавите — членки на Съюза, координират позициите си в OIV в рамките на работната група „Вина и алкохол“ на Съвета с участието на Комисията, без Комисията да представя предложение за обща позиция, като това става по следния начин: държавите членки и Комисията излагат становищата си, а председателството се стреми да формулира обща позиция.

32. Според изложеното от Германия в съдебното заседание, резолюциите на OIV и на предшестващата я организация, които са специализирани международни организации с голям научно-технически експертен опит, от 1971 г. служат като референтна рамка за някои европейски актове.

33. Както беше посочено обаче, с Регламент № 479/2008 Съюзът за първи път въвежда в общата организация на пазара на вино динамични препратки към резолюциите на OIV [24].

34. Малко след това, през септември 2008 г., Комисията препоръчва на Съвета — включително като изрично се обосновава с препратките към препоръките на OIV, въведени с посочения по-горе регламент — да я упълномощи да води преговори относно присъединяването на Европейската общност към OIV [25]. Съветът обаче не я упълномощава, тъй като не е постигнато изискваното за това мнозинство [26].

35. На 16 май 2011 г. по повод на 9-ото Общо събрание на OIV Комисията за първи път представя на Съвета предложение за решение на Съвета за установяване на обща позиция, която да бъде заета от името на Съюза във връзка с някои резолюции на OIV. В това отношение Комисията се основава от процесуална гледна точка на член 218, параграф 9 ДФЕС, тоест на разпоредбата, на която Съветът се позовава в оспореното по настоящото дело решение. Предложението на Комисията обаче не е прието. Вследствие на това Комисията застъпва становището, че при липсата на решение на Съвета държавите членки не могат да заемат позиция в рамките на OIV, която би се отразила на достиженията на правото на Съюза, и в неизчерпателен списък изброява 14 проекторезолюции, приемането на които според Комисията би засегнало посочените достижения на правото на Съюза. Въпреки това на Общото събрание на OIV на 24 юни 2011 г. представените в OIV държави членки след предварително координиране помежду си приемат с консенсус редица резолюции, включително и такива, които според Комисията имат отражение върху достиженията на правото на Съюза. Вследствие на това Комисията образува производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу съответните държави членки, и по-конкретно срещу Федерална република Германия [27].

24 — Член 30, буква а), член 31 и член 82, параграф 2 от Регламента, понастоящем член 120е, буква а), член 120ж и член 158а, параграф 2 от Общия регламент за ООП. Позоваванията на OIV се съдържат още в предходни актове (вж. бележка под линия 7).

25 — COM (2008) 577 окончателен.

26 — В съдебното заседание Комисията посочва две причини за това: от една страна, членството на Съюза можело с оглед на свързаното с него претеглено право на глас да наруши равновесието в рамките на OIV, а от друга страна, държавите членки искали да запазят самостоятелен статут.

27 — Производство 2011/2121. Според информацията, предоставена от Комисията в съдебното заседание, производството за установяване на неизпълнение от държави членки е спряно, за да се изчака решението по настоящото дело.

36. На 27 април 2012 г. Комисията изпраща на Съвета предложение за решение за установяване на позиция, която да бъде заета от името на Съюза във връзка с резолюции, които ще бъдат гласувани на 10-ото Общо събрание на OIV на 22 юни 2012 г.[28] Под натиска на производството за установяване на неизпълнение на задължения[29] основаното на член 43 във връзка с член 218, параграф 9 ДФЕС предложение с някои изменения е прието на 11 юни 2012 г. от Специалния комитет по селско стопанство с квалифицирано мнозинство срещу отрицателния вот на Германия, Чешката република, Австрия и Словакия и при вот „въздържал се“ на Люксембург, а на 18 юни 2012 г. — от Съвета (селско стопанство и рибарство)[30]. Във връзка с това Германия, Гърция, Нидерландия (Унгария и Финландия се присъединяват към направеното от тази държава изявление), Румъния и Обединеното кралство правят изявления, приложени към решението, в които изразяват съмнения дали член 218, параграф 9 ДФЕС може да се приеме за подходящо правно основание[31].

37. Спорното решение на Съвета от 18 юни 2012 г. установява обща позиция на Съюза във връзка с 27 посочени в приложението проекторезолюции относно методите за анализ на състава на продуктите от лозаро-винарския сектор, относно спецификациите за чистота и идентичност на веществата, използвани в енологичните практики, и относно енологичните практики. Това са резолюции, които според Съвета попадат в областите от компетентността на Съюза и имат правно действие[32]. Държавите членки, които членуват в OIV, следва да поддържат общата позиция в Общото събрание на тази организация. При това съответните държави членки, след координация, и по-конкретно координация на място, и без да се приема друго решение на Съвета, могат да приемат промени в проекторезолюциите, които не променят съдържанието им. В случаите, когато съществува вероятност позицията да бъде повлияна от нова научна или техническа информация, съответните държави членки обаче трябва да отправят искане за отлагане на гласуването в Общото събрание, докато не бъде установена позицията на Съюза въз основа на новите елементи.

38. Общото събрание на OIV, проведено на 22 юни 2012 г. в Измир, приема резолюциите, с изключение на една[33]. Преди това на заседанията във връзка с координирането на позицията на Съюза в Измир е преценено, че промените в проекторезолюциите „не изменят съдържанието“ им. Федерална република Германия също не възразява срещу техническото съдържание на резолюциите и гласува за тях.

2. Историята на нормата

39. Разглеждането на историята на разпоредбата относно установяването на позиция, която да се заеме от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, е оправдано дори само поради особеното систематично място на нормата — параграф 9 от член 218 ДФЕС. Може да изглежда учудващо, че разпоредба относно установяването на позициите, които да се заемат

28 — COM (2012) 192 окончателен. Между 9-ото и 10-ото Общо събрание на OIV организацията провежда две извънредни общи събрания. Във връзка с първото от тези събрания е представено предложение за решение на основание член 218, параграф 9 ДФЕС, но не е прието. Приетите от OIV резолюции обаче са квалифицирани като ирелевантни за достиженията на правото на Съюза. Във връзка с второто събрание поради липса на време не е представено предложение за решение и не е проведена координация в рамките на Съюза.

29 — Германия и Чешката република твърдят, че Комисията обещала да не дава по-нататъшен ход на производствата за установяване на неизпълнение на задължения, при условие че държавите членки гласуват в подкрепа на решението. В съдебното заседание Комисията признава, че мнозинството при гласуването е постигнато под натиска, оказан с производството за установяване на неизпълнение на задължения.

30 — Документ 11436/12 на Съвета.

31 — В изявлението на Румъния не се посочва разпоредбата, но се уточнява, че гласуването на Румъния не може да бъде възприемано като прецедент за подобни случаи и че Комисията и държавите членки следва да изяснят разделението на компетенциите.

32 — За разлика от това други проекторезолюции са предмет на неформално координиране в рамките на подготвителните групи на Съвета в съответствие със задължението за лоялно сътрудничество (член 4, параграф 3 ДЕС).

33 — Според обясненията на Съвета в съответствие с решение на компетентния технически комитет на Общото събрание Резолюция OENO-SPECIF 10-452 не е поставена на гласуване.

от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, се появява в контекста на член, който урежда реда и условията за воденето на преговори и за сключването на споразумения между Съюза и трети страни или международни организации. Считам, че за да се разбере разпоредбата, чийто обхват е предмет на настоящия спор, е необходимо да се разгледат нейният генезис и предхождащите я разпоредби.

а) Договорът за ЕИО

40. Договорът за ЕИО не съдържа разпоредба, която да съответства на настоящия член 218, параграф 9 ДФЕС. Член 116 ЕИО обаче предвижда: „По всички въпроси от особен интерес за общия пазар след изтичането на преходния период действията на държавите членки в рамките на международни организации от икономически характер могат да бъдат само общи. За тази цел Комисията представя предложения относно обхвата и прилагането на общите действия на Съвета, който действа с квалифицирано мнозинство. […]“.

41. Както посочва Съдът, тази разпоредба създава основа за „общи действия на държавите членки в международните организации, в които *не* участва Общността“[34]. По онова време такова правило е било необходимо и с оглед на факта, че международните организации по принцип са разрешавали само държави да се присъединяват в качеството на членове[35], което е можело да предизвика затруднения точно в основната област на компетентност на Съюза, а именно търговската политика. На практика посочената разпоредба е прилагана и извън областта на общата търговска политика[36]. Нещо повече, Съдът изглежда настоява за по-системно прилагане на нормата[37]. От своя страна, държавите членки възприемат разпоредбата като заплаха за техните компетенции[38].

б) Договорът от Маастрихт

42. Договорът от Маастрихт заличава разпоредбата от текста на Договора, без да я замени с друга, като в областта на ОВППС остава само задължение за координиране в рамките на международните организации и за защита на общите позиции[39]. Причината за това вероятно е твърде широката според държавите членки намеса в техния суверенитет[40]. Договорите вече не са съдържали норма, която изрично да урежда съгласуването на действията на държавите членки и на Общността в рамките на международните организации.

43. Поради нарастващото значение на международните организации в редица области и поради широката компетентност на Общността обаче се оказва, че все пак и тя трябва да си взаимодейства с някои международни организации, което поставя въпроса на какво правно основание да става това: на практика обаче този въпрос като цяло е бил релевантен само когато институциите на Съюза и държавите членки не могат да постигнат съгласие.

34 — Становище 1/78 (EU:C:1979:224, т. 50). Курсивът е мой.

35 — Относно международноправния аспект вж. *Kuijper*, P. et al. (ed.). The Law of EU External Relations. Oxford, OUP, 2013, p. 201. Общо по тази тематика: *Eeckhout*, P. EU External Relations Law. Oxford, OUP, 2. ed. 2012, 222—231.

36 — Решение Комисия/Съвет (известно като „AETR“, 22/70, EU:C:1971:32, точки 76 и 77).

37 — Решение Kramer и др. (3/76, 4/76 и 6/76, EU:C:1976:114, точки 42 и 43); по този въпрос вж. *Constantinesco*, V. et al. (ed.). Traité instituant la CEE. Paris, Economica, 1992, art. 116, pt. 6, 16.

38 — Критикувана е например възможността въз основа на тази разпоредба Общността да взема решения с мнозинство, които в рамките на Съвета е можело да бъдат взети само с единодушие, както и възможността да се вземат решения, които са от изключителната компетентност на държавите членки (CONF/3870/96).

39 — Член Й.2, параграф 3 ДЕС, понастоящем член 34, параграф 1 ДЕС, съдържащ задължение да се защитават позициите на Съюза, като понятието „позиция“ не следва да се разбира в строг смисъл. По този въпрос вж. *Geiger*, R., in: *Geiger*, R. et al. (ed.). EUV/AEUV. München, C.H. Beck, 5. ed., 2010, art. 34 EUV, pt. 1.

40 — *Sack*, J. Les relations extérieures de l'Union européenne sous l'angle institutionnel. Revue des affaires européennes 2001—2002, 29, 33.

44. В това отношение се приема за възможно при воденето на преговори във връзка с решения, които са обвързващи по силата на международното право, да се прилагат разпоредбите относно сключването на споразумения. Още в Становище 1/78 Съдът потвърждава, че към преговорите в рамките на международни организации, които имат за цел да доведат до „обвързващ ангажимент, поет от субекти на международното право“, се прилагат разпоредбите относно воденето на преговори и сключването на споразумения, а не член 116 ЕИО [41]. По-нататък в Становище 2/92 Съдът разглежда присъединяването на Общността към Третото ревизирано решение на Съвета на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) относно националното третиране, което също попада в областите от нейната компетентност [42]. Общността не е била член на тази организация. Съдът се произнася, че това (правнообвързващо) решение следва да се разглежда като споразумение между Общността и трети страни. Всъщност според Съда споразумение по смисъла на член 228 ЕО е „всеки обвързващ ангажимент, поет от субекти на международното право“ [43]. В този смисъл е логично да се счита, че приемането на решения на международни организации е равносилно на сключването на споразумение [44].

45. Тогава действително може да се направи и изводът, че липсата на изрично правно основание за координирането на действията в международните организации при приемането на правнообвързващи решения на тези организации е запълнена чрез прилагане по-специално на член 113 ЕО (обща търговска политика) и член 228 ЕО (сключване на международни споразумения) [45].

в) Договорът от Амстердам

46. Описаната правна уредба обаче не съответства на нуждите на Съюза в областта на външните отношения. По-специално проблеми поставят смесените споразумения [46]. Така например в хода на преговорите за Договора от Амстердам се поддържа позицията, че независимо от съществуващото разпределение на компетентността Общността трябва да има единно становище. Това е важало особено с оглед на нарастващия брой на смесените органи, чиито решения пораждат правно действие [47]. За да се реши този проблем, е предложено допълнение на член 228, параграф 2 ЕО, тоест на разпоредбата относно сключването на споразумения [48].

47. В резултат на преговорите (след като предишният член 228 ЕО е преномериран) е приет член 300, параграф 2, втора алинея ЕО, който гласи: „Чрез дерогация от правилата, посочени в параграф 3, същата процедура се прилага при вземане на решение за суспендиране на прилагането на споразумение и за изготвянето на позиции, които да се приемат от името на Общността, в орган, създаден по силата на споразумение въз основа на член 310, когато този орган е призван да приема решения с правни последици, с изключение на решенията, които допълват или изменят институционалната рамка на споразумението“.

41 — Становище 1/78 (EU:C:1979:224, т. 51); вж. също Становище 1/75 (EU:C:1975:145).

42 — Решението позволява изрично присъединяването на Общността: член 7 от Третото ревизирано решение на Съвета на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие относно националното третиране.

43 — Становище 2/92 (EU:C:1995:83, т. 8).

44 — Вж. също *Vedder*, C. Die auswärtige Gewalt des Europa der Neun. Göttingen, Otto Schwartz&Co., 1980, 155—157.

45 — *Sack*, J. The European Community's Membership of International Organizations. CMLR 32 (1995), 1227, 1252; *Schmalenbach*, K., in: *Calliess*, C. et *Ruffert*, M. (ed.). Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag. Neuwied, Luchterhand, 1999, art. 300, pt. 49.

46 — Относно тези споразумения и компетентността на Общността да стане член на международна организация вж. Становище 1/76 (EU:C:1977:63, т. 5); Становище 1/94 (EU:C:1994:384); *Hillion*, C. et *Koutrakos*, P. (ed.). Mixed Agreements Revisited. Oxford, Hart, 2010.

47 — CONF/3870/96, по-специално стр. 5. Още на ранен етап, поне що се отнася до случая със споразуменията относно суровини и с Организацията за прехрана и земеделие на Организацията на обединените нации (ФАО), между Съвета и Комисията се постигат договорености, които не се публикуват. *Sack*, J. Die Europäische Gemeinschaft als Mitglied Internationaler Organisationen, in: *Randelzhofer*, A., et al. (ed.). Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz. München, C.H.Beck, 1995, 655—659.

48 — CONF/3822/96; CONF/3870/96.

48. Особено показателно е систематичното място на разпоредбата: член 300, параграфи 1—5 ЕО урежда процедурата за сключване на международни споразумения. Във връзка с това се прави разграничение между фазата на преговорите по дадено споразумение (член 300, параграф 1 ЕО) и фазата на подписването, което може да бъде придружено от решение за временно прилагане, и сключването му (член 300, параграф 2, първа алинея). Съгласно тези разпоредби участието на Европейския парламент в процедурата за сключване на споразумения е описана в параграф 3.

49. Член 300, параграф 2, втора алинея ЕО се намира между тези разпоредби относно сключването на споразумения и предвижда, че „[ч]рез дерогация от правилата, посочени в параграф 3, същата процедура“ се прилага за суспендиране на прилагането на споразумение и за установяването на позиции в рамките на органи, създадени в съответствие с член 310 ЕО. Това означава, че процедурата за сключване на споразумения (а именно член 300, параграф 2, първа алинея ЕО) следва да се прилага — с изменението относно участието на Парламента — и по отношение на вземането на решения в органи, създадени в съответствие с член 310 ЕО, тоест със споразумения за асоцииране. Вместо изискването в член 300, параграф 3 ЕО включване на Парламента в процедурата тук е необходимо само незабавното и изчерпателното му уведомяване в съответствие с член 300, параграф 2, трета алинея ЕО. Възможно е ограничаването на приложното поле на разпоредбата до решенията на съветите за асоцииране да се обяснява именно със специалното място на решенията за асоцииране в правния ред на Съюза, а именно като неразделна част от този ред [49].

50. Следователно целта на разпоредбата е била не само да изясни прилагането на разпоредбите относно сключването на споразумения, но и да създаде опростена процедура [50], един вид lex specialis по отношение на прилаганата в общия случай процедура, за целите на установяването на позициите в рамките на съветите за асоцииране, тоест в рамките на органи, създадени със споразумения, по които Съюзът по дефиниция (член 310 ЕО) е страна.

г) Договорът от Ница

51. Договорът от Ница запазва формулировката на разпоредбата, но отменя ограничението на приложното ѝ поле до органите, създадени със споразумения въз основа на член 310 ЕО. Текстът на релевантната в случая част от член 300, параграф 2, втора алинея ЕО вече е по-общ: „позиции от името на Общността, които се приемат в изграден по силата на споразумение орган“. Така от разпоредбата отпада ограничението, съгласно което тя се е прилагала само когато съответният орган е създаден с конкретен, особен вид споразумение [51].

д) Договорът от Лисабон

52. С Договора от Лисабон правилата относно процедурата за сключване на споразумения, включително и относно установяването на общи позиции, са закрепени в член 218 ДФЕС. С това са направени и редица редакционни изменения. Така например отпадат препращането към „същата процедура“ и уводното отбелязване, че става дума за дерогация от правилата, посочени в параграф 3. Те са заменени с описание на процедурата. Извън посоченото обаче, това

49 — Решение Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, т. 9) и Решение Гърция/Комисия (30/88, EU:C:1989:422, т. 13).

50 — *Schmalenbach*, K., in: *Calliess*, C. et *Ruffert*, M. (ed.). Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag. Neuwied, Luchterhand, 1999, art. 300, pt. 45.

51 — От този момент в обхвата на разпоредбата попадат и други органи, създадени например със споразумения за сътрудничество. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, The Legal Adviser, документ SN 2705/00 от 10 май 2000 г. Вж. *Rehulka*, in: *Mayer*, H. et *Stöger*, K. Kommentar zu EUV und AEUV. Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2011, art. 218, AEUV pt. 3; *Terhechte* in: *Schwarze*, J. (ed.). EU-Kommentar. Baden-Baden, Nomos, 2.ed. 2009, art. 218 AEUV, pt. 11—14.

изменение на Договора не включва съществени съдържателни промени. По-точно, редакционните изменения не променят естеството на разпоредбата като lex specialis, както личи от самия факт, че тя остава част от уредбата на процедурата за сключване на споразумения (член 218 ДФЕС).

3. Делото CITES

53. Накрая следва да се разгледа въпросът доколко многократно посоченото от страните дело CITES е от значение за настоящото дело, и по-специално дали в производството по този спор Съдът вече не се е произнесъл поне имплицитно по въпросите, които стоят за решаване по настоящото дело.

54. Делото CITES също се отнася до установяването на обща позиция на държавите — членки на Съюза, в рамките на международно споразумение (а именно на четиринадесетото заседание на Конференцията на страните по CITES), по което самият Съюз не е бил страна. Както и в случая, Съветът приема решение за установяване на обща позиция, която следва да бъде изразена на Конференцията. Макар според предоставената от него информация Съветът да приема решението в съответствие с процедурата по член 300, параграф 2, втора алинея ЕО, тоест разпоредбата, която предшества настоящия член 218, параграф 9 ДФЕС, всъщност в самото решение не е посочено правно основание. Преди това изборът на релевантното правно основание поражда спорове в рамките на Съвета. Комисията подава жалба за отмяна с довода, че решението нарушава задължението за мотивиране поради непосочване на правно основание [52].

55. Делото е релевантно за настоящия спор по две причини. Първо, Съдът се произнася, като възприема становището на Комисията, че трябва да бъде посочено правно основание за решението, с което се установява позицията на Съюза в област от неговата компетентност, която позиция следва да бъде изразена от държавите членки, действащи съвместно в интерес на Съюза, на конференция на страните по международно споразумение, което не е ратифицирано от Съюза [53].

56. От тази гледна точка настоящото дело е следствие на делото CITES. Този път Съветът е изпълнил задължението си и е посочил правно основание. Жалбоподателят и подпомагащите го страни обаче считат посоченото правно основание за ирелевантно.

57. Втората причина, поради която делото CITES е от особено значение за настоящия случай, е, че правното основание, чиято приложимост се оспорва по настоящото дело, се разглежда и в делото CITES. Съветът и Комисията са на мнение, че в съображенията си по въпросното дело Съдът най-малкото имплицитно е потвърдил приложимостта на правното основание в случаи като настоящия.

58. Считам, че от посоченото съдебно решение не може да се направи извод за такова изявление. Наистина Съдът посочва, че „Съветът е приел решение съгласно член 300, параграф 2, втора алинея ЕО“ [54], но това е само описание на обстоятелствата на случая [55]. Никъде в това съдебно решение Съдът не констатира, че споменатата разпоредба за установяването на позиции в рамките на международни органи, в които Съюзът не е член, действително е подходящото правно основание.

52 — Решение CITES (EU:C:2009:590, т. 19, 58 и 59).

53 — Решение CITES (EU:C:2009:590, т. 43, 45, 61 и 62).

54 — Решение CITES (EU:C:2009:590, т. 51).

55 — Решение CITES (EU:C:2009:590, т. 59).

59. Заключението на генералния адвокат Kokott също не съдържа такава констатация. Напротив, генералният адвокат излага съображения, че без да бъде посочено, правното основание не може да се изведе ясно от акта, включително и поради това, че не е ясно дали член 300, параграф 2, втора алинея ЕО се прилага за международни споразумения, по които Общността не е страна. Всъщност според генералния адвокат систематичното тълкуване опровергава, а телеологичното тълкуване подкрепя тезата, че подобно прилагане е възможно [56]. По онова дело обаче не е било необходимо генералният адвокат да взема отношение по приложимостта на разпоредбата, поради което тя и не дава становище по този въпрос.

60. Следователно по дело CITES Съдът не се е произнесъл дори и имплицитно по поставените в случая въпроси. Проблемът остава нерешен.

Б – *Анализ*

1. Тълкуване на член 218, параграф 9 ДФЕС

61. В подкрепа на становището си Германия по същество изтъква два довода, а именно че тълкуваната тук норма е основана на предпоставката, че самият Съюз е член на въпросната международна организация, което по настоящото дело не било така, както и че съгласно нормата установяването на позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза, зависи от допълнителното условие, което не било изпълнено, а именно международната организация да приема актове „с правно действие“, тоест актове, които са обвързващи по силата на международното право, което също не било така. Предвид това по настоящото дело следва да се прецени дали нормативното съдържание на член 218, параграф 9 ДФЕС действително включва изискванията, първо, Съюзът да е член на разглежданата международната организация, и второ, актовете, които съответният орган има за задача да приема, или поне някои от тези актове, да са обвързващи по силата на международното право.

а) Членство

62. Следователно на първо място следва да се разгледа въпросът дали член 218, параграф 9 ДФЕС може да се прилага и за установяването на позиции, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на създаден със споразумение орган, когато не самият Съюз е страна по споразумението, а само някои държави членки.

63. Пълният текст на член 218, параграф 9 ДФЕС гласи: „Съветът, по предложение на Комисията или на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, приема решение за спиране на прилагането на дадено споразумение и установяване на позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението“.

64. Така в едно изречение са свързани две на пръв поглед съвсем различни правила. На първо място, разпоредбата се отнася до приемането на решение за „спиране на прилагането на дадено споразумение“. Според категорично преобладаващото мнение тази разпоредба е приета поради факта, че от 90-те години на XX век в сключваните от Съюза търговски споразумения и

56 — Заключение на генералния адвокат Kokott по дело CITES (C-370/07, EU:C:2009:249, т. 75—77).

споразумения за сътрудничество се увеличава броят на клаузите относно правата на човека, при нарушаването на които може да се стигне до спиране на действието или прекратяване на споразумението [57]. Нормата внася яснота относно приложимата в този случай процедура и по този начин позволява на Съюза да предприема бързи действия [58].

65. На второ място, разпоредбата съдържа правно основание за установяването на позиции в рамките на международни организации. Това е предметът на настоящото дело.

i) Текст

66. Отправна точка за граматическото тълкуване трябва да бъде констатацията, че в разпоредбата най-напред се говори общо за „споразумения“ [59], без да се прави разграничение между хипотезите, в които Съюзът е страна по споразуменията, и хипотезите, в които не е. От липсата на такава уредба обаче в никакъв случай не може автоматично да се заключи, както в крайна сметка предлага Съветът, че това, което законът не е разграничил, прилагащият закона също не бива да разграничава [60].

67. Всъщност преди всичко следва да се има предвид, че една и съща дума — „споразумение“, е използвана в разпоредбата няколко пъти едно след друго, и по-конкретно във връзка с две различни хипотези: най-напред е уредено „спиране на прилагането на дадено споразумение“, а след това — установяването на позиции в рамките на орган, създаден със споразумение. При тези обстоятелства обаче трябва да се приеме, че щом е една и съща, думата има и едно и също значение. Ясно е, че в първата хипотеза може да става дума само за споразумения на Съюза. Следователно думата „споразумение“ трябва да има това значение и във втората хипотеза, което означава, че и в тази хипотеза става дума за споразумения на Съюза [61].

68. По-малко убедителен ми се струва доводът на Германия, който се основава на понятието „от името на Съюза“. Според Германия фактът, че подлежащите на установяване позиции „трябва да се заемат *от името на Съюза* в рамките на орган, създаден със споразумение“ [62], налагал извода, че Съюзът трябва да е член на организацията [63]. По посочените по-долу съображения обаче не мисля, че използването на това понятие автоматично означава, че самият Съюз трябва да е страна по споразумението.

57 — Вж. членове 57 и 60 от Виенската конвенция за правото на договорите. *Brandtner*, B., et *Rosas*, A. Human Rights and the External Relations of the European Community. EJIL 9 (1998), 468; *Bartels*, L. Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements. Oxford, OUP, 2005; вж. COM (95) 216 окончателен.

58 — В същия смисъл вж.: *Zagel*, G., in: *Smit*, H. et al. (ed.), Smit & Herzog on the Law of the European Union. Danvers, LexisNexis, 2013, art. 218.04[3][c]; *Schmalenbach*, K., in: *Calliess*, C. et Ruffert, M. (ed.). EUV/AEUV. München, C.H. Beck, 4. ed. 2011, art. 218, pt. 23—24.

59 — В текста на немски език понятието „Übereinkunft“ („споразумение“) замества понятието „Abkommen“ (буквално „спогодба“; в текста на Договора на български език също „споразумение“), използвано в предходната разпоредба на член 300, параграф 2, втора алинея ЕО. Тази замяна обаче не влече някакво съдържателно изменение. Следователно това понятие продължава да се отнася до „всеки обвързващ ангажимент, поет от субекти на международното право, независимо от неговата форма“. Вж. становище 1/75 (EU:C:1975:145), както и становище 2/92 (известно като „становището за ОИСР“, EU:C:1995:83, т. 8); решение Франция/Комисия (C-233/02, EU:C:2004:173, т. 45).

60 — Съгласно максимата „Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus“ (Glosse Pretium ad D. 6.2.8). Считам за погрешен и довода на Съвета, че при ясно граматическо тълкуване и липсата на несъответствия в текстовете на други езици не е необходимо да се прилагат и други методи на тълкуване. Съдът изрично е постановил, че при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза „следва да се има предвид не само съдържанието ѝ, но и контекстът и целите на правната уредба, от която тя е част“. Решение Sturgeon и др. (C-402/07 и C-432/07, EU:C:2009:716, т. 41), решение SGAE (C-306/05, EU:C:2006:764, т. 34) и решение Wendelboe и др. (19/83, EU:C:1985:54, т. 13—15).

61 — До този извод стига в крайна сметка и *Lorenzmeier*, S., in: *Grabitz*, E., et al. (ed.). Das Recht der Europäischen Union. München, C.H. Beck, 51. Ergänzungslieferung 2013, art. 218, pt. 8. Що се отнася до използването на понятието в член 218, параграф 11 ДФЕС, препращам към моето изложение относно систематичното тълкуване на разпоредбата.

62 — Курсивът е мой.

63 — Германия твърди, че са недопустими изявления „от името“ на лице, което не е член на международна организация, и че държавите — членки на ОИВ, които не са членки на Съюза, ще отхвърлят заемането на позиции „от името на Съюза“ и то няма да бъде прието от ръководството на заседанието.

69. Когато самият Съюз е страна на споразумението, тоест когато е член на международната организация, той изобщо няма нужда някоя държава членка да го представлява и да говори от негово име, а може просто да се представлява от някой от своите органи, съвсем по смисъла на един от другите параграфи от разглеждания член[64]. Следователно в контекста на разглеждания казус вложеният в понятието смисъл може да бъде само несъщински или преносен, а именно че държавите членки заемат *в интерес на Съюза* неговата позиция, и при това без да действат изрично от чуждо име.

70. В този смисъл Съветът правилно посочва, че дори изключителната външна компетентност на Съюза често трябва да се упражнява посредством държавите членки, действащи съвместно в интерес на Съюза. Такъв е например случаят, когато по международноправни причини самият Съюз няма право да членува в съответната международна организация[65]. В такъв случай държавите членки изразяват позицията на Съюза и, както отбелязва Комисията, са длъжни ефективно да отстояват тази позиция.

71. Ето защо предвид гореизложеното считам, че думата „споразумение“ в смисъла, в който е използвана в член 218, параграф 9 ДФЕС, се отнася до споразумения, по които Съюзът е страна.

ii) Систематично място

72. Що се отнася до систематичното място на разпоредбата, изводи могат да се направят както от дяла, в който се съдържа нормата, така и от самия член.

73. Тълкуваната разпоредба съставлява част от дял V, „Международни споразумения“, съдържащ се в част пета от Договора за функционирането на ЕС (външна дейност на Съюза). Видно от уводната разпоредба на този дял, а именно член 216 ДФЕС относно компетентността за сключване на споразумения, този дял урежда споразуменията *на Съюза*. Съдържанието на останалите разпоредби на посочения дял потвърждава този извод.

74. Самият член 218 също потвърждава това систематично тълкуване. Всъщност член 218, параграф 1 ДФЕС предвижда, че — без да се засягат разпоредбите на член 207 — споразуменията „между Съюза и трети страни или международни организации се договарят и сключват съгласно посочената по-долу процедура“. Както стана ясно от историческите съображения, вземането на решение за установяване на позиция в рамките на орган, създаден със споразумение, който има за задача да приема актове с правно действие, представлява по смисъла на Договора особен начин за сключване на споразумения. Член 218, параграф 1 ДФЕС ограничава ясно приложното поле на параграф 9 от този член до споразуменията „между Съюза и трети страни или международни организации“.

75. Това тълкуване се потвърждава и от обстоятелството, че изрично е изключено прилагането на разпоредбата към актовете „за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението“. Според мене това ограничение на приложното поле на разпоредбата ясно указва нейния характер на lex specialis за установяването на позиции в рамките на международни организации, който има за цел да въведе опростена процедура в сравнение с обстоятелствената процедура за сключване на споразумения. Това опростяване на процедурата, а именно ограничаването на участието на Парламента, не следва да се прилага при особено важни решения. Lex specialis, който има за цел опростяване на процедурата за сключване на

64 — В член 218, параграф 7 ДФЕС е използвано понятието „от името на Съюза“ в смисъл на органно представителство: „[…] Съветът може, с решението за сключване на дадено споразумение, да упълномощи преговарящия да одобри измененията по споразумението *от името на Съюза* […]“ (курсивът е мой).

65 — Становище 2/91 (EU:C:1993:106, т. 5); решение Комисия/Гърция (C-45/07, EU:C:2009:81, т. 31). Вж. по-долу, бележка под линия 91.

споразумения, обаче не може да се прилага за споразумения, за които и без това не се прилага процедурата за сключване на споразумения на Съюза. След като процедурата за сключване на споразумения се прилага за споразумения на Съюза, процедурата, предвидена в член 218, параграф 9 ДФЕС, също може да се прилага само за споразумения на Съюза.

76. Съветът и Комисията оспорват този довод с твърдението, че и член 218, параграф 11 ДФЕС се прилага за споразумения на държавите членки, в които Съюзът не участва, тоест че не всички разпоредби на член 218 ДФЕС се прилагат само за споразумения на Съюза.

77. Действително съгласно постоянната практика на Съда предвидената в член 218, параграф 11 ДФЕС възможност да се поиска становище относно съвместимостта на предвидено споразумение с Договорите обхваща в определени случаи и споразуменията, които следва да бъдат сключени не от самия Съюз, а от държавите членки[66]. В това отношение обаче Съдът е имал предвид определянето на правомощията на Съюза и съответно на държавите членки съгласно правото на Съюза[67], а не извършването на обща преценка за съвместимост на споразуменията на държавите членки. Считам, че тази съдебна практика се отнася съвсем конкретно до производството за даване на становище и че не може да се използва като аргумент при тълкуването на останалите разпоредби на член 218 ДФЕС, и по-специално на тълкувания тук параграф.

78. Следователно систематичното тълкуване е в полза на становището на жалбоподателя[68].

iii) Телеология

79. В рамките на телеологичното тълкуване на първо място следва да се определи целта на нормата. Тази цел може да се определи чрез тълкуване на контекста и на логическата връзка, от една страна, и въз основа на целта, преследвана от законодателя с нормата, от друга, а накрая могат да бъдат взети предвид целите на Договора като цяло[69].

80. В случая целта на нормата личи най-напред от историята ѝ: наложеното от Договора от Маастрихт използване на процедурата за сключване на споразумения за целите на установяването на позиции в рамките на международни организации във връзка с решения, които са обвързващи по отношение на Съюза по силата на международното право, не е било особено съобразено с реалността. Договорът от Амстердам създава опростена процедура, която най-напред се е прилагала само по отношение на съветите за асоцииране, а впоследствие приложното ѝ поле е било разширено. В този смисъл целта на член 218, параграф 9 ДФЕС е да създаде lex specialis по отношение на общата процедура за сключване на споразумения с оглед на формирането на воля вътре в Съюза във връзка с приемането на решения с правно действие в рамките на международни органи. Следователно нормата има за цел — казано с думите на Комисията в писменото ѝ становище при встъпване — да даде „възможност в рамките на международни споразумения да се приемат актове, които на равнището на ЕС да бъдат обект на опростена и съответно бърза процедура, без обаче да се нарушава институционалното равновесие“.

81. От контекста на нормата става ясно, че въпреки разширяването на приложното ѝ поле с Договора от Ница, което, дори и ако се вземат предвид минималните изменения на текста, не е имало за цел да обхване и споразуменията, сключвани от държавите членки, и въпреки направените с Договора от Лисабон изменения, тази норма продължава да служи на

66 — Становище 2/91 (EU:C:1993:106, т. 5).

67 — Становище 2/91 (EU:C:1993:106, т. 3 и 4).

68 — Вж. заключението на генералния адвокат Kokott по дело CITES (EU:C:2009:249, т. 75).

69 — Основополагащо: *Simon*, D. L'Interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales. Paris, Pedone, 1981, 391—398. Вж. също *Lecourt*, R. L'Europe des juges. Bruxelles, Bruylant, 1976, 235—247.

първоначалната си цел. Всъщност и досега нормата е съставна част от члена, който урежда воденето на преговори и сключването на споразумения на Съюза, което налага извода, че и занапред целта на тази норма е да бъде lex specialis в рамките на процедурата за сключване на споразумения.

82. Процедурата за сключване на споразумения обаче е процедура за сключването на споразумения между *Съюза* и трети страни или международни организации (член 218, параграф 1 ДФЕС). Щом процедурата, предвидена в член 218, параграф 9 ДФЕС, е lex specialis в това отношение, тогава и приложното поле на тази норма трябва да бъде ограничено до споразуменията, по които Съюзът е страна.

iv) Междинно заключение

83. От изложеното по-горе следва, че член 218, параграф 9 ДФЕС е основан на предпоставката, че Съюзът трябва да е страна по споразумението, с което се създава посоченият в нормата орган.

б) Актове с правно действие

84. Въпросът за значението на критерия за „правно действие“, вторият поставен по настоящото дело правен въпрос, възниква в контекста на две конкретни обстоятелства. От една страна, резолюциите на OIV, до които се отнася спорното решение, всъщност съдържат *препоръки*, които — в това отношение безспорно — поне по смисъла на класическото международно публично право не са обвързващи[70], независимо от въпроса дали резолюциите на OIV въобще биха могли да обвързват Съюза, без да е член на организацията[71].

85. От друга страна и също така безспорно, от 2008 г. във вторичното право на Съюза се съдържат динамични препратки точно към резолюциите на OIV. Така например, когато дава разрешение за използване на енологични практики, Комисията се основава на практиките, препоръчани от OIV (член 120е от Общия регламент за ООП). Освен това методите на анализ за определяне на състава на продуктите от лозаро-винарския сектор и правилата, чрез които може да се установи дали тези продукти са преминали през обработки, които противоречат на разрешените енологични практики, са онези, препоръчани и публикувани от OIV (член 120ж от Общия регламент за ООП), които Комисията също публикува съгласно член 15, параграф 2 от Регламент № 606/2009. Накрая, препоръчаните от OIV енологични практики са от пряко значение за вноса на вино (член 158а, параграф 2 от Общия регламент за ООП). Поне в последните два случая чрез динамичните препратки в правото на Съюза резолюциите на OIV са включени във вторичното право. Жалбоподателят също счита, че спорните резолюции засягат методите по смисъла на член 120е, член 120ж и член 158а, параграф 2 от Общия регламент за ООП.

86. Федерална република Германия и встъпилите в нейна подкрепа страни считат, че само обвързващите по силата на международното право решения на международните организации могат да се разглеждат като актове с „правно действие“.

70 — Наистина OIV следи за прилагането на препоръките (член 2, параграф 2, буква b) от Споразумението), но това не е контрол за задължително транспониране.

71 — По този въпрос вж. решение Intertanko и др. (C-308/06, EU:C:2008:312, т. 47—50) и решение Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 52 и 60—71).

87. Обратно, Съветът и Комисията са на мнение, че и решенията на международни организации, които са включени в правото на Съюза чрез динамично препращане, могат да имат правно действие по смисъла на нормата. Те изтъкват още довода, че и слабото международноправно действие на необвързващите решения е достатъчно, за да им се признае правно действие.

88. По-нататък ще анализирам текста, систематичното място и телеологията на нормата, за да преценя какво се има предвид под понятието за правно действие.

i) Текст

89. От пръв поглед в текста на разпоредбата се забелязва, че както посочва Комисията, използваното в разпоредбата понятие „правно действие“ не съвпада с понятието за международноправна обвързваща сила. Това се отнася и до текстовете на други езици[72], в които използваните понятия видимо по-скоро визират правните последици на акта, без да определят от какво естество трябва да бъдат тези последици.

90. По-точният анализ обаче показва, че текстът на разпоредбата не подкрепя тезата на Съвета, която е основана на наличието на динамични препратки в правото на Съюза: в разпоредбата се говори за актове с правно действие, които създаден със споразумение орган „има за задача да приеме“[73]. Тази формулировка на разпоредбата онагледява тясната връзка между акта *на органа* и неговия резултат. Съгласно тази формулировка би трябвало *органът* да има за задача да приема актове, които *ab origine* са „с правно действие“. Следователно разпоредбата не се отнася до хипотези, в които актове без правно действие придобиват такова едва ли не впоследствие, по силата на вътрешното право на някоя от договарящите страни (в настоящия случай — на Съюза), дори и това да става ipso facto чрез динамично препращане, а напротив, тя се отнася до хипотези, в които актовете от самото начало (и съответно по силата на правния ред на самия орган, тоест по силата на международното право) притежават такова свойство. Точно това свойство на прякото правно действие е всъщност причината, поради която е необходимо да се приема обща позиция. Следователно смисълът на разпоредбата е в това, че от гледна точка на органа възниква правна обвързаност за Съюза.

ii) Систематично място

91. Систематичното тълкуване не внася особена яснота. От една страна, в член 216, параграф 2 ДФЕС във връзка с международните споразумения е използвано понятието „обвързват“[74], което би могло да подкрепи тезата, че изразът „правно действие“ трябва да има друго значение. От друга страна, в разпоредбата относно жалбата за отмяна (член 263 ДФЕС) с думата „Rechtswirkung“ („правно действие“) е включено понятие, което прилича на понятието „Rechtswirksamkeit“ (също „правно действие“ в текста на член 218 ДФЕС на български език), както особено ясно личи в текстовете на другите езици[75], и което е свързано с постоянната практика на Съда, съгласно която е допустимо да се обжалват само актове, които произвеждат „задължителни правни последици“[76], а това на свой ред би могло да дава аргумент в полза на евентуалното тълкуване на понятието за правно действие в смисъл на обвързваща сила (в

72 — На английски език: „when that body is called upon to adopt acts having legal effects“; на френски: „lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques“; на испански: „cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos“; и на италиански: „se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici“.

73 — Относно текстовете на други езици вж. бележка под линия 72.

74 — В текста на английски език: „binding“, на френски: „lient“, на испански: „vinculará“, на италиански: „vincolano“.

75 — Съответният текст на немски език гласи: „mit Rechtswirkung gegenüber Dritten“, на английски: „intended to produce legal effects *vis-à-vis* third parties“ (курсивът е от оригинала), на френски: „destinés à produire des effets juridiques à l'egard des tiers“, на испански: „destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros“, а на италиански: „destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi“.

76 — Решение Eurocoton и др./Съвет (C-76/01 P, EU:C:2003:511, т. 54), решение Нидерландия/Комисия (C-147/96, EU:C:2000:335, т. 25), решение Les Verts/Парламент (294/83, EU:C:1986:166, т. 24—27), решение IBM/Комисия (60/81, EU:C:1981:264, т. 9) и решение AETR (EU:C:1971:32, т. 38—55). Вж. също решение Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 56).

настоящия случай — от международноправно естество). Накрая фактът, че Съдът е признал релевантност в друг контекст [77] на някои актове, които не са обвързващи по силата на международното право, не позволява да се направят изводи за поставения в случая тълкувателен въпрос.

iii) Телеология

92. Както вече беше посочено, целта на нормата е да създаде lex specialis по отношение на общата процедура за сключване на споразумения с оглед на формирането на воля вътре в Съюза във връзка с приемането на решения с правно действие в рамките на международни органи. Според мен по две съображения може да се приеме, че тази цел подкрепя тълкуването на понятието „правно действие“ в смисъл на международноправна обвързваща сила.

93. Първо, направеното разграничение очевидно дели актовете на релевантни и ирелевантни според последиците от тях. Правните последици на акта обосновават прилагането на различен подход при установяването на обща позиция по отношение на актовете с правно действие и по отношение на актовете без правно действие. В този смисъл разграничението се отнася до качество, което е присъщо на тези актове от самото начало, а именно фактът, че те обвързват Съюза по силата на международното право. Възможно е наистина и актове, които не са обвързващи по силата на международното право, от момента на приемането им да пораждат правни последици в правото на Съюза въз основа на динамична препратка, съдържаща се в правото на Съюза, но това става по свободна преценка на Съюза. Такива правни последици не са присъщи на самия акт.

94. Второ, от историята на нормата е видно, че при действието на Договора от Маастрихт се е наложило да се прибягва до процедурата за сключване на споразумения, когато става дума за *решения, които са обвързващи по силата на международното право*. Понятието за международно споразумение в това отношение е широко дефинирано, а именно, както се посочи, в смисъл на „всеки обвързващ ангажимент, поет от субекти на международното право“ [78]. В този контекст изглежда логично създадената с Договора от Амстердам специална уредба по отношение на тази процедура също да е предназначена да се прилага за решения, които са обвързващи по силата на международното право.

95. Тълкуването в този смисъл гарантира нужната степен на правна сигурност при произнасянето относно приложимостта на член 218, параграф 9 ДФЕС в интерес на участващите в производството институции. Предложените от ответника критерии не биха гарантирали това.

96. Що се отнася до довода на Съвета, че би следвало правното действие, придобито въз основа на динамична препратка в правото на Съюза, да се счита за достатъчно, за да се прилага член 218, параграф 9 ДФЕС, това би означавало прилагането на процедурата да зависи от преценката на законодателя. Ако въведе динамични препратки, разпоредбата би била приложима, а ако вместо това просто включи текста на съответните международни актове в законодателството на Съюза, прилагането на разпоредбата отново би било изключено. Подобен критерий ми се струва твърде произволен, за да определя прилагането на толкова важна норма като евентуалното процесуалноправно основание [79].

77 — Така в решение Deutsche Shell (C-188/91, EU:C:1992:24, т. 16—18) и решение Комисия/Гърция (EU:C:2008:642, т. 19—23).

78 — Вж. бележка под линия 59.

79 — Подобно на Съвета обаче считам, че в случая не става въпрос за разширяване на материалноправната компетентност на Съюза в противовес на принципа на предоставената компетентност.

97. Още по-неподходящо е като критерий за прилагането на процесуалноправното основание да се използва изтъкнатото от Съвета и Комисията слабо международноправно действие на съответното необвързващо решение. Някой би могъл обаче тук да се изкуши да посочи, че през последните години доктрината за източниците на международното право все повече се стреми да включи в обобщаващия израз „soft law“ и актове, които, макар да не са правно обвързващи, все пак се отличават с известна релевантност, доколкото към тях препращат или чрез тях се тълкуват задължителни правни норми или доколкото имат фактическа ефикасност [80].

98. За да илюстрира известната релевантност на разглежданите тук актове, тоест на резолюциите на OIV, Съветът в случая правилно посочва, че като международни технически стандарти тези резолюции попадат в обхвата на член 2, параграфи 4 и 5 от Споразумението за ТПТ на Световната търговска организация [81]. Държава, която приема технически регламенти, съобразени с тези стандарти, се ползва с преимущество в случая, когато в рамките на Световната търговска организация се обсъжда дали точно тези технически регламенти не са пречка пред търговията: по презумпция до доказване на противното се приема, че националните технически регламенти, които са съобразени със съответните международни стандарти, *не* създават излишни пречки пред международната търговия [82]. Според мен обаче актовете „soft law“ не са нито правно релевантна, нито ясно отграничима категория актове. Следователно тази категория не е подходяща като критерий за прилагането на съответното процесуалноправно основание.

iv) Междинно заключение

99. Понятието за правно действие по смисъла на член 218, параграф 9 ДФЕС се отнася до международноправната обвързваща сила на акта.

в) Заключение по тълкуването на член 218, параграф 9 ДФЕС

100. Следователно по принцип се налага изводът, че с оглед на текста, систематичното място, смисъла и целта си член 218, параграф 9 ДФЕС не следва да се прилага в случаи като настоящия. Анализът по настоящото дело обаче не може да завърши с този извод.

2. Прилагане по аналогия

101. Всъщност Съветът и Комисията изтъкват доводи, с които при определени обстоятелства би могло да се обоснове прилагане на нормата по аналогия, макар че двете разгледани в случая условия за приложимостта ѝ не са изпълнени. Според тях прилагането на член 218, параграф 9 ДФЕС е обосновано, щом като дейността на органа, създаден с международно споразумение, попада в областите от компетентността на Съюза, и по-специално когато става въпрос за изключителната компетентност на Съюза [83]. Само по този начин можело да се гарантира възможността на Съюза и на държавите членки да предприемат действия в областите от тяхната компетентност.

80 — Вж. *Dupuy*, P.-M. Droit international public. Paris, Dalloz, 10. ed., 2010, p. 433; *Malanczuk*, P. Akehurst's Modern Introduction to International Law. London, Routledge, 7. ed., 1997, p. 54.

81 — Споразумение за техническите пречки пред търговията („Споразумение за ТПТ“), приложение 1а към Споразумението за създаване на Световната търговска организация (ОВ L 336, 1994 г., стр. 86; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 10, стр. 94), одобрено от Съвета с Решение 94/800/ЕО на Съвета от 22 декември 1994 г. (ОВ L 336, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 10, стр. 3).

82 — По този въпрос вж. *Tamiotti*, L. Art. 2 TBT Agreement, in: *Wolfrum*, R. et al. (ed.). Max Planck Commentaries on World Trade Law: Technical Barriers and SPS Measures. Leiden, Brill, 2007, p. 226.

83 — В случая не е необходимо да разглеждам въпроса дали по настоящото дело действително е налице изключителна материалноправна компетентност на Съюза.

102. Следователно необходимостта от прилагането на нормата по аналогия в случая би могла да произтича от обстоятелството, че когато международна организация, в която Съюзът не участва, извършва дейност (без правни последици) в областите от компетентността на Съюза, тази хипотеза неволно е оставена без уредба в Договорите, с която да се предвиди вътрешносъюзна процедура, която Съюзът може да прилага, за да гарантира ефективното упражняване на своята външна компетентност посредством държавите членки, както и от обстоятелството, че в тази хипотеза интересите са сходни с тези в обичайната хипотеза на прилагане на член 218, параграф 9 ДФЕС.

103. Прилагането по аналогия е част от инструментите на правото на Съюза [84]. Освен наличието на неволно допусната празнота в правната уредба [85], аналогията предполага и наличието на сходство между интересите при анализирания фактически състав и при уредения фактически състав. Прецизността на преценката за наличието на тези условия зависи в това отношение от областта, в която се обмисля прилагане по аналогия. Така например в областта на наказателното право просто е изключена възможността за прилагане по аналогия [86]. В областта на материалноправната компетентност на Съюза пък аналогията е изключително проблематична предвид принципа на предоставената компетентност [87]. За разлика от това в други области, например относно производното право в областта на движението и пребиваването, може да се направи извод по аналогия [88].

104. Що се отнася до настоящото дело, най-напред следва да се отбележи, че в областта на процесуалноправните основания, към която следва да бъде отнесено това дело, наистина не е изключена възможността за прилагане по аналогия, но с оглед запазването на правомощията на институциите на Съюза е необходима внимателна преценка на условията. По-нататък аргумент против прилагането по аналогия дава обстоятелството, че е въведена специална норма (lex specialis) за определена специална хипотеза [89]. В този смисъл по принцип използването на способа на аналогията изисква задълбочено да се претеглят съображенията, които биха могли да обосноват прилагането му.

а) Разграничаване на две хипотези

105. Договорите се основават на предпоставката, че компетентността на Съюза се упражнява от институциите на Съюза [90]. Когато международна организация предприема действия в областите от компетентността на Съюза, преди всичко логиката на системата видимо изисква самият Съюз да действа като член на организацията. В много случаи обаче Съюзът не е член на организацията.

84 — От най-новата съдебна практика вж. решение O. и B. (C-456/12, EU:C:2014:135, т. 50); вж. също решение Ziebell (по-рано Örnek) (C-371/08, EU:C:2011:809, т. 58) и решение Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, т. 64).

85 — Заключение на генералния адвокат Trstenjak по дело Sapir и др. (C-645/11, EU:C:2012:757, т. 118), заключение на генералния адвокат Alber по дело Съвет/Busacca и др. (C-434/98, EU:C:2000:298, т. 26).

86 — Член 49 от Хартата на основните права на Европейския съюз, член 7 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ); ЕСПЧ, Решение по дело K.A. и A.D с/у Белгия от 17 февруари 2005 г., точка 51, жалба № 42758/98 и жалба № 45558/99.

87 — Вж. *Calliess*, C., in: *Calliess*, C. et *Ruffert*, M. (ed.). EUV/AEUV. München, C.H. Beck, 4. ed. 2011, art. 5 EUV, pt. 9.

88 — Вж. решение Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, т. 43 и 45), както и решение O. и B. (C-456/12, EU:C:2014:135, т. 50).

89 — Решение Haneberg (C-28/91, EU:C:1992:285, т. 21—25).

90 — *Schmalenbach*, K., in: *Calliess*, C. et *Ruffert*, M. Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag. Neuwied, Luchterhand, 2. ed., 2002, art. 300, pt. 74.

106. Считам, че за решаването на настоящото дело тук следва да се разграничат две хипотези. Първо, има редица случаи, в които по международноправни причини Съюзът не може да стане член на дадена международна организация. Такъв случай е налице, когато международната организация не допуска членство на наднационални организации или когато молбата на Съюза за членство в организацията — по каквито и да е причини — е отхвърлена. В тази хипотеза съгласно практиката на Съда външната компетентност на Съюза се упражнява посредством държавите членки, действащи съвместно в интерес на Съюза [91].

107. Положението е друго, когато членството на Съюза в съответната международна организация е допустимо и до момента организацията не е отхвърляла евентуална молба за членство. В тази хипотеза присъединяването на Съюза е *най-естественият начин* за ефективното упражняване на компетентността на Съюза.

108. Настоящото дело следва да бъде отнесено към тази втора хипотеза. С член 8 от Споразумението от 3 април 2011 г. OIV изрично допуска присъединяването на „международн[и] междуправителствен[и] организаци[и]“, а следователно и на Съюза. В съответствие с това през 2008 г., позовавайки се на въведените преди това в правото на Съюза динамични препратки към резолюциите на OIV [92], Комисията прави препоръка да бъде упълномощена да води преговори относно присъединяването, но по вътрешни за Съюза причини, а именно поради липсата на необходимото мнозинство в Съвета, такива пълномощия не са ѝ предоставени.

109. При тези обстоятелства ще ограничa по-нататъшните си съображения по въпроса за прилагането по аналогия на член 218, параграф 9 ДФЕС само до втората хипотеза. Съответно няма да разглеждам въпроса доколко може да бъде обосновано прилагането на разпоредбата по аналогия в хипотезата на споразумения, чийто предмет попада в обхвата на компетентността на Съюза, но по които последният „все още“ не може да бъде страна поради уредбата в международното споразумение [93].

б) Прилагане по аналогия в рамките на релевантната хипотеза

110. Считам, че в тази хипотеза следва да се отхвърли възможността за прилагане на разпоредбата по аналогия.

111. Първо, предложеното от ответника тълкуване на член 218, параграф 9 ДФЕС на практика по-скоро би означавало връщане към член 116 ЕИО. Тази разпоредба обаче е премахната съзнателно и не е въведена отново, освен това тя се отнася до съвсем друг контекст. Очевидната воля на авторите на Договорите би била пренебрегната.

112. Второ, такова прилагане по аналогия не би било съобразено с два съществени момента от развитието на правото. На първо място, дейността на все повече международни организации попада в областите от компетентността на Съюза. На второ място и преди всичко, пречките от международноправен характер пред членството на Съюза в международни организации намаляха и продължават да намаляват. В областта на изключителната компетентност на Съюза принципното правило трябва да бъде присъединяването на Съюза към международната организация. Съгласно практиката на Съда в областите от изключителна компетентност на

91 — Становище 2/91 (EU:C:1993:106, точка 5), решение Комисия/Гърция (EU:C:2009:81, т. 31), заключение на генералния адвокат Bot по дело Комисия/Гърция (C-45/07, EU:C:2008:642, т. 47). В по-широк смисъл: решение AETR (EU:C:1971:32, т. 81—90) (във връзка с промени в компетентността на Общността), заключение на генералния адвокат Tizzano по дело Комисия/Германия (C-433/03, EU:C:2005:153, т. 87). Вж. общо *Cremona*, M. Member States as Trustees of the Community Interest: Participating in International Agreements on Behalf of the European Community. — EUI Working Papers 2009/17.

92 — Точка 33 от настоящото заключение.

93 — По този въпрос в контекста на телеологичното тълкуване вж. заключението на генералния адвокат Kokott по дело CITES (EU:C:2009:249, т. 76). Относно прилагането на нормата по аналогия: *Lorenzmeier*, S., in *Grabitz*, E. et al. (ed.). Das Recht der Europäischen Union. München, C.H. Beck, 51. Ergänzungslieferung 2013, art. 218, pt. 64—66.

Съюза съществува задължение за институциите на Съюза и за държавите членки да използват всички правни и политически средства, за да гарантират участието на Съюза в споразумението [94]. Ако обаче се възприеме становището на Съвета, в бъдеще Съюзът би бил свободен да избира дали да се присъедини към дадена международна организация или, без да се присъединява, да установява позициите си по същия начин, както след присъединяване. Всъщност възприемането на концепцията на Съвета относно последиците от динамичните препратки би означавало чрез въвеждането на такава препратка Съюзът да получава възможност сам да прилага член 218, параграф 9 ДФЕС и по този начин присъединяването към съответната международна организация да стане донякъде излишно.

113. Накрая, прилагането на аналогия на член 218, параграф 9 ДФЕС в настоящия случай би заобиколило правомощията на Европейския парламент. Член 218 ДФЕС по принцип предвижда участие на Парламента в процедурата по сключването на споразумение. Това важи и в случай на присъединяване на Съюза към международна организация, а също и, както посочих по-горе, в случай на приемане на решение с правно действие в международни организации. В рамките на член 218, параграф 9 ДФЕС ролята на Парламента обаче е сведена до незабавното получаване на изчерпателна информация. Разпростирането на обхвата на член 218, параграф 9 ДФЕС и върху споразуменията, сключени от държавите членки, ограничава в съществена степен правото на участие на Парламента. Изборът на правилното правно основание обаче има за цел именно и да запази правомощията на заинтересованите общностни институции [95].

114. Предвид гореизложеното задълбочената преценка на съображенията за и против тезата за прилагане на член 218, параграф 9 ДФЕС по аналогия не обосновава такова прилагане по аналогия.

В – *Заключение*

115. Следователно член 218, параграф 9 ДФЕС не съставлява подходящо правно основание за разглежданото в случая решение. Предвид изложеното по-горе това не е и чисто формален порок [96]. Обжалваното решение трябва да бъде отменено.

Г – *Другите оплаквания*

116. С оглед на становището ми няма да вземам отношение — включително и по въпроса за тяхната допустимост — по изложените от встъпилите страни допълнителни оплаквания, а именно твърдението на Нидерландия за непълнота на мотивите на обжалваното решение и оплакването на Унгария относно неучастието на Парламента.

Д – *Ограничаване на последиците от отмяната*

117. В случай че Съдът отмени решението, Съветът иска да бъдат запазени правните му последици. Жалбоподателят възразява срещу това искане.

118. Съгласно член 264 ДФЕС, ако счете за необходимо, Съдът определя кои правни последици на отменения акт трябва да се считат за окончателни.

94 — Решение Kramer и др. (EU:C:1976:114, т. 44 и 45). Вж. *Hoffmeister*, op. cit., p. 59, посочено в бележка под линия 2.

95 — Решение CITES (EU:C:2009:590, т. 48).

96 — Вж. решение Комисия/Съвет (165/87, EU:C:1988:458, т. 19).

119. С обжалваното решение е установена позицията, която е трябвало да бъде заета и е била заета от държавите — членки на Съюза, които членуват в OIV. В това отношение положението изглежда сходно с това по дело CITES, по което Съдът запазва правните последици на обжалваното решение [97].

120. При все това настоящото дело се различава от дело CITES дори само поради факта, че по онова дело жалбоподателят не е възразил срещу искането за запазване на правните последици. По настоящото дело жалбоподателят възразява с довода, че това би могло да има последствия в производството за установяване на неизпълнение на задължения от държави членки.

121. Както правилно посочва словашкото правителство, по настоящото дело не е видно чия правна сигурност би била застрашена поради отмяната. Спорните резолюции на OIV са гласувани и отмяната на решението не засяга тяхното действие. Ето защо считам, че направеното при условията на евентуалност искане не следва да бъде уважено.

E – *По съдебните разноски*

122. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Съгласно направеното от мен предложение делото би било спечелено от жалбоподателя, който е направил искане за съдебните разноски. Поради това Съветът трябва да бъде осъден да заплати съдебните разноски. Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник встъпилите по делото страни понасят направените от тях съдебни разноски.

V – **Заключение**

123. С оглед на изложените по-горе от мене съображения предлагам на Съда да се произнесе, както следва:

„1) Отменя решението на Съвета от 18 юни 2012 г. за установяване на позицията, която да бъде заета от името на Съюза във връзка с някои резолюции на OIV.

2) Осъжда Съвета на Европейския съюз да заплати съдебните разноски.

3) Чешката република, Великото херцогство Люксембург, Унгария, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Словашката република, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия и Комисията понасят направените от тях съдебни разноски“.

97 — Решение CITES (EU:C:2009:590, т. 63—66).