

Правничі студії в Україні: Київ та окремі регіони

**Процедури судового
захисту в праві ЄС**

Навчальний посібник

Київ 2005

ББК 67.412.1я73

Програма *Tacis* Європейського Союзу,
Проект “*Правничі студії в Україні: Київ та окремі регіони*”.
Серія “Право ЄС”. Книга двадцять третя.

А.Вирозумська. Процедури судового захисту в праві ЄС. –
Українською мовою

Навчальний посібник. К.: ІМВ КНУ імені Тараса Шевченка, 2005. – 145.

Цей навчальний посібник присвячено процедурам судового захисту в праві ЄС. В ньому, зокрема, аналізуються особливості системи судового захисту в ЄС, склад та структура Суду ЄС та Суду першої інстанції, питання розмежування юрисдикції Суду ЄС, Суду першої інстанції та Судових палат, судове провадження у Суді ЄС та у Суді першої інстанції. Особлива увага приділяється питанню юрисдикції Суду ЄС щодо вирішення спорів у позовному провадженні та преюдиціальній процедурі. Посібник містить значну кількість посилань на рішення Суду ЄС.

Посібник призначається для фахівців та тих, хто цікавиться правом ЄС.

У підготовці та виданні брали участь: Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Львівський національний університет імені Івана Франка, Донецький національний університет, Одеська національна юридична академія.

Погляди, викладені у цьому виданні, можуть не співпадати з поглядами Європейської Комісії

Title of the manual in English: **Judicial Redress Procedures in EU Law**

© Представництво Європейської Комісії в Україні, 2005

Шановні читачі!

Курс на інтеграцію до Європейського Союзу є одним із головних пріоритетів зовнішньої політики України на сучасному етапі її розвитку. Отже всебічне ознайомлення з правом ЄС і, як наслідок, свідоме та послідовне застосування набутих знань в процесі формування правової сфери української держави – все це, на наш погляд, є необхідною умовою успішного подолання труднощів на шляху України до ЄС.

Саме тому під час реалізації проекту Тасіс „Правничі студії в Україні: Київ та окремі регіони”, що фінансується Європейським Союзом, виникла ідея видання серії навчальних посібників під загальною назвою „Право ЄС”. Серед авторів посібників – відомі міжнародні експерти та ведучі українські фахівці з різних галузей європейського права. Вони досить детально висвітлили питання права ЄС щодо основ політики, інституційного устрою, політики внутрішнього ринку, антимонопольного права, фінансових ринків, банківського, торгового та митного права, трудового та соціального права, права інтелектуальної власності та інших галузей права ЄС.

Сподіваюся, що видання навчальних посібників слугуватиме доброю основою для поширення в Україні знань про європейське право, сприятиме кращому розумінню українським суспільством засад європейської політики та наближенню законодавства України до *acquis communautaire*, як це, зокрема, передбачено Угодою про партнерство та співробітництво, укладеною між Європейськими Співтовариствами та їх країнами-членами і Україною.

Д-р Йоланта Тачинська
Керівник групи з реалізації
Проекту

Зміст

Вступ	7
1. Склад та структура Суду ЄС.....	12
2. Склад та структура СПП	14
3. Розмежування юрисдикції Суду ЄС, Суду першої інстанції та Судових Палат.....	15
3.1. Судові Палати	15
3.2. СПП.....	15
3.3. Суд ЄС.....	18
4. Процедура	22
4.1. Процедура у Суді ЄС.....	22
4.1.1. Позовне провадження	22
4.1.2. Процедура винесення преюдиціального рішення.....	24
4.1.3. Інші положення.....	25
4.2. Процедури в СПП	26
5. Юрисдикція Суду ЄС щодо вирішення спорів у позовному провадженні	27
5.1. Позови проти країн-членів про невиконання своїх обов'язків.....	27
5.1.1. Процедура, передбачена статтею 226 Договору.....	28
5.1.2. Підстави для звільнення країн-членів від відповідальності за порушення зобов'язань	36
5.1.3. Процедура за ст. 227 Договору	40
5.1.4. Інші процедури: п. 2 ст. 88, п. 9 ст. 95, ст. 298 Договору	41
5.2. Позов про анулювання	42
5.2.1. Акти, що підлягають перегляду	43
5.2.2. Підстави для розгляду.....	47
5.2.3. Строки позовної давності	50
5.2.4. <i>Locus standi</i>	50
5.2.5. <i>Locus standi</i> непривілейованих заявників.....	53
5.2.5.1. Поняття рішення, яке особисто стосується особи	53
5.2.5.2. Поняття рішення, яке безпосередньо стосується особи.....	57
5.2.5.3. Оскарження регламентів.....	58
5.2.5.4. Останні зміни.....	65
5.2.6. Правові наслідки позову про анулювання.....	70

5.3. Непряме оскарження відповідно до ст. 242 (позов про незаконність)	72
5.4. Позови про бездіяльність	74
5.4.1. Предмет, мета та процедура	75
5.4.2. <i>Locus standi</i>	78
5.4.3. <i>Locus standi</i> непривілейованих заявників	79
5.4.4. Наслідки рішення щодо позовів про бездіяльність	80
5.5. Позов про відшкодування збитків	80
5.5.1. Договірна відповідальність	81
5.5.2. Позадовірна відповідальність	81
5.5.2.1. Умови позадовірної відповідальності	82
5.5.2.2. Неправомірність дії чи бездіяльності	84
5.5.2.3. Відповідальність державних службовців ЄС	86
5.5.2.4. Відповідальність державних службовців перед ЄС	88
5.5.2.5. Відповідальність за законодавством: формула <i>Schoppenstedt</i>	89
5.5.2.6. Спільна відповідальність країн-членів	93
6. Преюдиціальна процедура	94
6.1. Необхідність уніфікованого застосування права ЄС	94
6.2. Предмет запиту про преюдиціальну процедуру	95
6.3. Процедура – основні риси	96
6.4. Суд або трибунал	98
6.5. Преюдиціальна процедура стосовно тлумачення	101
6.5.1. Внутрішня ситуація	101
6.5.2. Стандартне формулювання запитів	104
6.5.3. Процедура у національному суді	105
6.5.4. Обмеження повноважень за статтею 234	107
6.5.5. Суд або трибунал, проти рішень яких не існує засобів правового захисту	112
6.5.6. Ухилення від обов'язку звернутися до Суду	114
6.5.7. Порухення обов'язку направляти запит	118
6.6. Преюдиціальні рішення про встановлення законності	123
6.7. Правові наслідки преюдиціальних рішень	126
6.8. Преюдиціальна процедура за опорами Європейського Союзу	128
6.2. Висновки про міжнародні угоди	130
6.2.1. Предмет висновків	130
6.2.2. Процедура	133
6.2.3. Строки	133
6.2.4. Наслідки	134

7. Юрисдикція Суду ЄС згідно з Договором про Європейський Союз	135
Література	138

Вступ

Система судового захисту в Європейському Співтоваристві/Європейському Союзі (далі – ЄС) складається із національних судів та Суду Європейського Співтовариства (далі – Суд). З самого початку Договори про створення Європейських Співтовариств 1951 та 1957 років передбачали, що фізичні особи можуть посилатися на право ЄС в національних судах. Право ЄС є невід’ємною частиною національної правової системи і може застосовуватися прямо чи опосередковано (у випадку прямого застосування – за умови, що відповідна норма права ЄС відповідає вимогам прямої дії). З метою забезпечення уніфікованого застосування законодавства ЄС у всіх країнах-членах в Договорі було передбачено процедуру винесення рішення у преюдиціальному порядку, відповідно до якої Суд відповідає на запити національних судів стосовно чинності та тлумачення законодавства ЄС. Це не єдина причина створення Суду. Демократична структура ЄС вимагала також здійснення судового контролю за нормативно-правовими актами інституцій та країн-членів. Суд відповідає за забезпечення дотримання законності при тлумаченні та застосуванні Договору (далі – Договір) та положень, прийнятих компетентними інституціями (ст. 220 (кол. 164) Договору).

Основними особливостями системи судового захисту в ЄС є наступні:

- 1) юрисдикція Суду має виключний (обов’язковий) характер. Відповідно до ст. 292 Договору держави-члени зобов’язуються не вдаватися до вирішення спорів стосовно тлумачення чи застосування Договору іншими способами, окрім тих, які визначені Договором. Договір виключає юрисдикцію будь-яких інших міжнародних судів щодо цього питання;

- 2) до Суду можуть звертатися не тільки держави-члени та інституції, а також фізичні особи (наприклад, з позовами про анулювання¹);
- 3) рішення Суду (ст. 244 Договору) виконується у примусовому порядку тільки після перевірки автентичності такого рішення національним органом, призначеним з цією метою урядом кожної держави-члена. Коли ці формальності завершено, за зверненням зацікавленої сторони остання може перейти до його виконання відповідно до національного законодавства, передаючи справу безпосередньо на розгляд компетентного органу (ст. 256 Договору)²;
- 4) юрисдикція Суду визначена Договором і є обмеженою. Суд приймає у своє провадження тільки ті позови, які передбачені Договором, і має повноваження, *inter alia*, розглядати позови про анулювання та про бездіяльність, які подаються державами-членами або інституціями ЄС; позови про невиконання зобов'язань; звернення про винесення рішення в преюдиціальному порядку, позови щодо спеціальних угод, укладених між державами-членами, звернення про надання висновків по міжнародних угодах, а також розглядати апеляції на рішення, винесені Судом Першої Інстанції (далі – СПІ) (за винятком випадків, коли юрисдикція належить Суду

¹ Поводом про анулювання називається позов, поданий до Суду ЄС на підставі ст 230 Договору

² Виконання може бути призупинено тільки за рішенням Суду. Однак суди зацікавленої країни мають повноваження щодо скарг відносно того, що виконання здійснюється неналежним чином (ст. 256 Договору).

ЄС, національні суди мають повноваження розглядати скарги на підставі права ЄС¹).

Повноваження Суду тепер виконують два органи, а саме: сам Суд та СПІ. СПІ було створено з метою звільнити Суд від певного об'єму роботи, а саме, від певних категорій справ, які потребують детального дослідження фактів. Норма, яка передбачає створення СПІ, міститься у ст. 225 Договору. Ця стаття передбачає, що СПІ „створюється при Суді”. Стаття 225 була введена Єдиним Європейським Актом в 1986 році. Рада ж використала свої повноваження щодо створення СПІ в 1988 році. З моменту свого створення 31 жовтня 1989 року та до 31 грудня 2003 року СПІ прийняв рішення у 3 821 справі. В результаті реформ, започаткованих Ніццьким договором від 26 лютого 2001 року, СПІ став незалежним органом. На додаток, згідно зі ст. 225а Договору при СПІ можуть створюватися судові палати для здійснення в певних сферах своїх повноважень, передбачених Договором.

Суд Європейських Співтовариств складається з:

Суду; та

СПІ [з судовими палатами]

Повноваження кожного з цих судів, їх внутрішня організація, регламенти, тощо, регулюються:

- 1) Договорами про створення Співтовариств (в цьому учбовому посібнику аналізуються виключно положення Договору);
- 2) Договором про Європейський Союз;

¹ Відповідно до ст. 240 Договору про заснування ЄС за винятком випадків, де юрисдикція Суду визначена цим Договором, спори, в яких Співтовариство виступає в якості однієї зі сторін, не виключаються з юрисдикції судів чи трибуналів держав-членів. Див. також ст. 234 Договору.

- 3) Протоколом до Ніщського договору про Статут Суду від 2001 року (далі – **Статут**)¹;
- 4) Регламентом Суду ЄС від 1991 року² та Регламентом СПІ Європейських Співтовариств від 1991 року³.

Не дивлячись на зміни у сферах повноважень обох судів, початково передбачені Амстердамським договором, їх назви залишилися незмінними. Суд, згідно з Договорами⁴, залишається **Судом Європейських Співтовариств** (в англomовній літературі вживається термін *the Court of Justice of the European Communities*). Неофіційною назвою Суду ЄС є Європейський Суд Справедливості (*the European Court of Justice*). Цю назву не було змінено навіть з огляду на те, що повноваження Суду ЄС стосуються також Третьої Опори Європейського Союзу. Більше того, СПІ вправі приймати рішення по апеляціях на рішення судових палат і, таким чином, діяти в якості суду другої інстанції.

Суд ЄС існує від початку створення першого Співтовариства – Європейського Співтовариства вугілля та сталі. Суд ЄС розглядає та виносить рішення у найбільш важливих справах, які стосуються діяльності Союзу, уніфікованого тлумачення та застосування права ЄС. СПІ був створений в основному з метою вирішення спорів, які

¹ Офіційний Вісник Європейського Союзу (далі вживається як Офіційний вісник ЄС) 2002/C325/167.

² Регламент Суду ЄС від 19 червня 1991 року (Офіційний Вісник ЄС L 176 від 04.07.1991 р., с. 7, та Офіційний Вісник ЄС L 383 від 29.12.1992 р.) був змінений з різних причин, див. зміни до Регламенту Суду ЄС від 20 квітня 2004 р. (Офіційний Вісник ЄС L 127 від 29.04.2004 р.); консолідована версія знаходиться на Інтернет сторінці ЄС: <http://curia.eu.int/en/instit/txtdocfr/txtsenvigueur/txt5.pdf>.

³ Регламент СПІ Європейських Співтовариств від 2 травня 1991 р. (Офіційний Вісник ЄС L 136 від 30 травня 1991 р.; виправлення надруковані в Офіційному Віснику ЄС L 317 від 19.11.1991 р., с. 34); останні зміни були внесені 21.04.2004 р. (Офіційний Вісник ЄС L 127 від 29.04.2004 р., с. 108).

⁴ Див. статтю 46 Договору про ЄС.

стосуються персоналу. І тільки з прийняттям Ніщського договору СПІ остаточно став автономним органом, звичайним судом загальної юрисдикції. Основні цілі і Суду ЄС, і СПІ викладені в ст. 220 Договору (зі змінами, внесеними Ніщським договором), в якій говориться, що обидва суди в рамках своїх юрисдикцій „забезпечують дотримання законності при тлумаченні та застосуванні положень цього Договору.”

Отримавши незалежний статус, СПІ все ж таки не згадується в ст. 7 Договору як інститут, який виконує завдання, покладені на Співтовариство. На додаток, Договори тільки поверхнево розмежовують повноваження Суду ЄС та СПІ. Проте, незаперечним є той факт, що багато положень, які стосуються Суду ЄС, стосуються і СПІ, навіть якщо в цих положеннях останній не згадується, як, наприклад, в ст. 230 Договору. Протокол про Статут Суду ЄС від 2001 року стосується обох судів. Таким чином, з інституційної точки зору обидва суди утворюють єдиний інститут – Суд.

1. Склад та структура Суду ЄС

Суд ЄС складається з 25 суддів та 8 Генеральних адвокатів. На вимогу Суду Рада може на підставі одноголосно прийнятого рішення збільшити кількість Генеральних адвокатів. Судді та Генеральні адвокати призначаються за спільною згодою урядів держав-членів і займають цю посаду на шість років. Вони обираються з числа експертів, незалежність яких не підлягає сумніву і які мають кваліфікацію, необхідну для призначення на найвищій посаді у своїх країнах, або які є юрисконсультами з визнаною компетентністю (стаття 223 Договору). Судді обирають президента суду зі свого числа строком на три роки з правом переобрання. Президент керує роботою Суду та його працівників та головує під час слухань та обговорень у основних структурних утвореннях Суду.

Посада Генерального адвоката була запозичена з французької правової системи. Генеральні адвокати допомагають Суду ЄС у виконанні його завдань. Обов'язком Генеральних адвокатів, які діють з повною об'єктивністю і незалежністю, є представлення на відкритому судовому засіданні мотивованого висновку у справах, які розглядає Суд ЄС, якщо інше не передбачено Судом ЄС і у справі не виникають нові питання про застосування права (Стаття 222 Договору та стаття 20 Статуту). Обов'язки Генеральних адвокатів не можна змішувати з обов'язками, які виконують державні прокурори та подібні органи. Генеральні адвокати мають таку ж кваліфікацію та обираються на такий же строк, як і судді.

Суд ЄС може засідати у повному складі, Великою палатою (11 суддів), або в палатах, які складаються з трьох чи з п'яти суддів. Суд засідає у повному складі на вимогу держави-члена чи інституту Співтовариства, який є стороною в процесі

розгляду справи у суді, або при розгляді особливо важких і важливих справ. Інші справи слухаються палатами, кожна з яких складається з трьох чи п'яти суддів. Президент палати, яка складається з п'яти суддів, обирається строком на три роки, а Президент палати, яка складається з трьох суддів, обирається строком на один рік. Суд ЄС засідає в повному складі у дуже виняткових випадках, чітко передбачених Договором (наприклад, у випадку дострокового припинення повноважень Європейського Омбудсмана чи члена Комісії ЄС, які не виконали свої обов'язки), або у випадку, якщо Суд ЄС визнає, що справа є надзвичайно важливою. У такому випадку кворум Суду ЄС складає 15 голосів.

Суд ЄС

Президент (обирається з числа суддів)

25 суддів (п'ять палат, які складаються з 3 або 5 суддів; Велика Палата, яка складається з 11 суддів; пленарні засідання)

Штат Суду та СПІ загалом налічує приблизно одну тисячу службовців, які працюють в декількох внутрішніх підрозділах. Греф'є¹ призначається Судом строком на шість років. Він має такі ж посадові обов'язки, як і секретар чи клерк національного суду, однак, також виконує обов'язки генерального секретаря цієї інституції. Суд функціонує як незалежний і автономний орган і має свій особистий адміністративний штат, до числа якого входить велика служба перекладачів, оскільки Суд під час своєї діяльності повинен використовувати всі офіційні мови ЄС. Суд має також бібліотеку, яка є доступною для громадськості.

¹ *Registrar* – англ., *Gréffier* – фр.

2. Склад та структура СПІ

На сьогодні СПІ складається з 25 суддів, щонайменше по одному з кожної країни-члена. Суддів призначають строком на шість років шляхом спільного узгодження кандидатур урядами держав-членів ЄС. Члени СПІ обирають Президента з числа своїх членів строком на три роки. В СПІ не застосовується інститут Генеральних адвокатів.

Створення СПІ призвело до виникнення правової системи, яка має дворівневу юрисдикційну структуру: у всіх справах, які розглядаються в СПІ, можна апелювати до Суду ЄС, проте виключно з питань права. СПІ засідає в палатах, які складаються з трьох чи п'яти суддів, або, у певних справах, може складатися з одного судді. СПІ може збиратися у складі великої палати або взагалі у повному складі при розгляді особливо важливих справ. СПІ назначає власного Греф'є, який обирається судьями строком на шість років. Для виконання адміністративних обов'язків СПІ використовує відповідні служби Суду ЄС.

СПІ

Президент (обирається з числа суддів)

25 суддів (5 палат, кожна з яких складається з трьох або п'яти суддів, Велика Палата, пленарне засідання)

3. Розмежування юрисдикції Суду ЄС, Суду першої інстанції та Судових Палат

3.1. Судові Палати

Для полегшення роботи СПІ Ніщський договір передбачив створення *судових палат*, які є новими, спеціалізованими судами, що проводять слухання та вирішують певні питання. Відповідно до ст. 225а (1) Договору судові палати „проводять слухання та приймають рішення у певних категоріях справ, які відносяться до певних сфер діяльності”. Детальний перелік повноважень кожної судової палати визначається відповідними Директивами Ради ЄС, згідно з якими створюється судова палата. На рішення, які виносяться судовими палатами, можна подавати апеляцію до СПІ виключно з питань права або за умови, що це передбачено рішенням про створення судової палати, з питань фактичних обставин справи.

На даному етапі перебувають в стані прийняття рішення Ради ЄС про створення палати для проведення слухань у спорах, які стосуються державної служби (Європейський трибунал у справах державних службовців¹), та палати, яка займається патентами Співтовариства (Суд Європейського Співтовариства з питань патентування²). Найближчим часом ці рішення будуть прийняті.

3.2. СПІ

До компетенції СПІ належить розгляд позовів у першій інстанції, за винятком тих спорів, які розглядають судовими

¹ COM 705/2003.

² COM 827/2003 and COM 828/2003.

палатами, та спорів, які розглядаються Судом ЄС (ст.51 Статуту).

Проте, ситуація може змінитися згідно з Ніщцьким договором: Рада ЄС своїми рішеннями готується передати СПІ повноваження приймати рішення щодо позовів, поданих країнами-членами проти інституцій Співтовариства.

В якості суду другої інстанції СПІ розглядає апеляції на рішення судових палат.

СПІ

1) Позови, подані фізичними та юридичними особами проти інституцій Співтовариства

- позови про анулювання нормативно-правових актів інституцій (Стаття 230 Договору);

- позови проти інституцій за бездіяльність (ст. 232 Договору);

- позови про відшкодування збитків, подані проти інституцій (Стаття 235 Договору, а також стаття 228 (2) Договору)¹;

- позови працівників, подані проти ЄС (Стаття 236 Договору)²;

- позови, які стосуються будь-якого арбітражного застереження, що міститься в договорі, укладеному Співтовариством або за дорученням Співтовариства, і не залежно від того, чи регулюється цей договір господарським чи цивільним правом (Стаття 238 Договору);

2) апеляції на рішення судових палат

Предмет позовів: всі питання, включаючи сільське господарство, державну допомогу, питання конкуренції, комерційну політику, регіональну політику, соціальну політику, інституційне право, законодавство про торгові марки, транспорт, положення про кадри.

¹ Відповідно до ст.ст. 151, 153 та 158 Договору про ЄВРАТОМ.

² Відповідно до ст. 152 Договору про ЄВРАТОМ.

Спочатку повноваження СПП були визначені Рішенням Ради ЄС від 1988 року про створення СПП¹. Рада своїми рішеннями могла також передати СПП на розгляд інші спори. Фактично ст. 225 (1) Договору були виключені повноваження щодо прийняття рішень у преюдиціальному порядку відповідно до **ст. 234 Договору** (ці питання попередньо належали до виключної компетенції Суду ЄС). Ніццьким договором були внесені зміни. Відповідно до ст. 225 (3) Договору СПП „має повноваження проводити слухання чи приймати рішення з преюдиціальних звернень згідно зі статтею 234 Договору, у певних категоріях справ, визначених Статутом. Статут, прийнятий в 2001 році, не наділяє СПП будь-якими повноваженнями, передбаченими статтею 234 Договору. Рада ЄС може прийняти рішення пізніше, оскільки воно повинно бути прийнято одногосно відповідно до ст. 245 Договору².

На рішення СПП може бути подана апеляція до Суду ЄС з обмеженого кола питань, які в основному стосуються питань права.

¹ Повноваження СПП поширюються на спори між персоналом ЄС та ЄС (справи персоналу ЄС) відповідно до ст. 236 Договору та на позови, які подаються приватними заявниками: наприклад, позови про анулювання нормативно-правових актів ЄС відповідно до ст. 230 Договору, позови про бездіяльність відповідно до ст. 232 Договору, позови проти Комісії з питань, які стосуються конкурентного права ЄС (виключаючи справи стосовно демпінгу та державної допомоги), позови проти Комісії, внесені компанією або групою компаній відповідно до ст.ст. 33(2) та 35 Договору про створення Європейського Співтовариства вугілля та сталі, а також стосовно рішень, прийнятих відповідно до ст. 50 та 57 Договору про створення Європейського Співтовариства вугілля та сталі. Всі ці справи розглядаються СПП.

² Стаття 245 Договору передбачає: “Рада може, діючи на підставі одногосно прийнятого рішення на прохання Суду ЄС і після консультацій з Комісією та Європейським Парламентом або на прохання Комісії і після консультацій з Європейським Парламентом та Судом ЄС, внести поправки до Статуту, за виключенням Розділу I”. Розділ I стосується статусу суддів та Генерального адвоката в СПП.

3.3. Суд ЄС

Положення Ніццького договору посилили позицію Суду ЄС і зробили його „насправді вищим судом”. Суд ЄС слухає та виносить рішення у тих самих категоріях позовів, які слухає СПП (відповідно до ст.ст. 230, 232, 235 та 238 Договору)¹, за умови, що ці позови подані не фізичними особами.

Повноваження Суду ЄС можна розділити на повноваження щодо розгляду спорів у позовному провадженні та повноваження у непозовному провадженні (так звані дорадчі повноваження).

В рамках позовного провадження Суд ЄС розглядає наступні категорії спорів:

- відповідно до ст. 230 Договору², ст. 232 Договору (бездіяльність)³, ст. 235 Договору (відшкодування збитків)⁴, за умови, що ці позови подані країнами-членами ЄС, інституціями ЄС або Європейським центральним банком (Стаття 51 Статуту);
- проти країн-членів за невиконання своїх обов’язків (подаються Комісією відповідно до ст. 226 Договору або країною-членом відповідно до ст. 27 Договору)⁵.

В рамках непозовного провадження Суд ЄС розглядає та виносить рішення у наступних справах:

- відповідність проектів міжнародних угод Договору (ст. 300 Договору),
- винесення преюдиціальних рішень, які приймаються на прохання національних судів чи трибуналів відповідно до ст. 234 Договору¹.

¹ Суд ЄС не розглядає справи, які стосуються персоналу ЄС.

² Стаття 146 ЄВРАТОМ (також: ст.33 Договору про створення Європейського Співтовариства вугілля та сталі).

³ Стаття 148 ЄВРАТОМ (див: ст.35 Договору про створення Європейського Співтовариства вугілля та сталі).

⁴ Стаття 40 ЄВРАТОМ (див: ст.188 ЄВРАТОМ).

⁵ Стаття 141-142 ЄВРАТОМ (див: ст. 88 ECSC).

На сьогодні вищість Суду ЄС визначається не тільки віднесенням найбільш важливих справ до юрисдикції Суду ЄС, але також через використання Судом ЄС спеціальних механізмів, мета яких – підтримувати уніфікованість застосування законодавства ЄС.

По-перше, Суд ЄС розглядає і виносить рішення по апеляціях на рішення СПП.² Розгляд апеляції зводиться до розгляду питань права. Підставою для подання апеляції є відсутність необхідних повноважень у СПП, а також порушення процедури СПП, що негативно вплинуло на інтереси апелянта, та порушення законодавства Співтовариства СПП (ст. 58 Статуту).³ Якщо апеляція є достатньо обґрунтованою, Суд ЄС повинен зупинити дію рішення, яке було винесене СПП. Суд ЄС виносить остаточне рішення по справі у тому випадку, якщо це допускається процесуальним правом, або направляє справу до СПП на повторний розгляд. У такому випадку право, яке було застосоване Судом ЄС, є обов'язковим для застосування СПП⁴.

По-друге, Ніццьким договором по відношенню до Суду ЄС було запроваджено нові інституційні механізми: діючи на підставі ст. 234 Договору СПП може передати справу на розгляд Суду ЄС, якщо визнає, що ця справа, вимагаючи „прийняття рішення по суті, правдоподібно може вплинути на уніфікованість та послідовність законодавства Співтовариства”.

По-третє, рішення, які виносяться СПП (стосовно апеляцій на рішення судових палат) можуть бути переглянуті лише Судом ЄС (ст. 225(2) Договору). Це ж правило застосовується до преюдиціальних рішень, винесених СПП відповідно до ст. 225(3) Договору. Відповідно до ст. 62 Статуту у випадку, „якщо,

¹ Стаття 150 ЄВРАТОМ (also: ст. 41 ECSC).

² Більш детально див. ст.56 Статуту.

³ Апеляція не повинна стосуватися судових витрат. Див. ст.ст. 57, 59, 60 Статуту.

⁴ Більш детально див. ст.61 Статуту.

Перший Генеральний адвокат¹ вважає, що існує серйозний ризик порушення уніфікованості та послідовності законодавства Співтовариства, він може запропонувати Суду ЄС переглянути судові рішення, винесене СПП². Запит щодо перегляду судового рішення СПП вноситься Першим Генеральним адвокатом протягом одного місяця з дати оголошення цього рішення. Протягом одного місяця з дати передачі справи на розгляд Суду ЄС Генеральним адвокатом Суд ЄС визначає, чи воно підлягає перегляду.

Більше того, Суд ЄС розглядає будь-які спори, передані на розгляд державами-членами, на підставі Договору або спеціальних положень міжнародних договорів (Стаття 239 Договору). Повноваження Суду ЄС охоплюють, наприклад, судові спори, які впливають із Брюссельської Конвенції про юрисдикцію та виконання рішень у цивільних та господарських справах від 27 вересня 1968 року (все ще діє по відношенню до Данії), Конвенції про право, яке застосовується до договірних зобов'язань, від 19 червня 1980 року. Судові спори підлягають розгляду Судом чи СПП також на підставі інших нормативних актів. Наприклад, стаття 43 Регламенту 40/94 про торгові марки ЄС уповноважує СПП вирішувати спори про використання вказаних торгових марок. Те ж саме передбачає стаття 73 Регламенту 2100/94 про реєстрацію певних видів рослин.

Узгоджена система судового контролю за виконання приписів законодавства вимагає не тільки надання Суду ЄС певного принципового статусу, а також характерного підходу до питання *locus standi* (право бути позивачем у суді) таким чином, щоб збалансувати державні та приватні інтереси. Цей підхід

¹ Відповідно до ст. 10 Регламенту Перший Генеральний адвокат призначається Судом на один рік. До його обов'язків належить призначати на кожну справу Генерального адвоката, після призначення Президентом судді-доповідача. Перший генеральний адвокат повинен здійснювати всі необхідні дії, якщо призначений Генеральний адвокат відсутній або не може виконувати свої обов'язки.

чітко визначений у повноваженнях Суду ЄС та СПП, а саме у ст. 230 Договору.

4. Процедура

4.1. Процедура у Суді ЄС

Необхідно розрізнати позовне провадження та провадження у справах про винесення преюдиціальних рішень.

4.1.1. Позовне провадження

Як правило, процедура завжди складається з письмової та усної частин. Позов подається до Суду шляхом направлення письмової заяви на адресу канцелярії (ст. 21 Статуту). Греф'є публікує повідомлення про позов та вимоги позивача в серії С Офіційного вісника Європейського Союзу. Позов надсилається для перекладу, якщо він був поданий не французькою мовою. Президент передає справу для досудової підготовки одній із Палат, а також призначає суддю-доповідача по справі із цієї Палати. В той же час позов надсилається також іншій стороні, яка має один місяць для надання відповіді на позов. Позивач може надіслати відповідь на таку заяву відповідача, а відповідач може подати свою повторну відповідь, знову ж таки, протягом одного місяця. При подачі таких заяв і відповідей на заяви необхідно дотримуватися строку в один місяць, проте Президент своїм рішенням може продовжити цей строк.

Метою письмових процедур є визначення предмету позову та направлення всіх вимог сторін до Суду ЄС чи до СПП¹.

Письмова процедура складається з передачі інформації сторонам, а також інституціям Співтовариства, чії рішення оспорується. Письмова процедура також складається із заяв,

¹ Поради юристам та довіреним особам стосовно письмової процедури в Суді Першої Інстанції викладені в Інструкціях, підготовлених Греф'є, від 3 березня 1994 року, Стаття 18(2), Офіційний вісник 1994 р. С120/16.

пояснень по справі, міркувань, відповідей, якщо такі надаються, а також будь-яких інших документів, які підтверджують вимоги сторони, та копій документів, засвідчених в установленому порядку (ст. 20 Статуту). Держави-члени та інституції мають право вступити у процес, але тільки на підтримку однієї із сторін. Таке ж право мають і особи, зацікавлені в результаті розгляду відповідної справи. В кінці письмової процедури Суддя-доповідач представляє свою доповідь, яка не підлягає опублікуванню, на попередньому засіданні Суду ЄС, на якому присутні судді, Генеральні адвокати та Греф'є. Така доповідь містить рекомендації щодо організації процесу або дослідження. Після виступу Генерального адвоката Суд ЄС приймає рішення щодо пропозицій (наприклад, він може призначити сторонам надати додаткові письмові докази).

Президент назначає дату публічних слухань. Усна частина процедури починається із представлення доповіді, яку підготував суддя-доповідач (вона називається „Доповідь для слухання” або „Доповідь судді-доповідача”, якщо слухання не призначаються). В доповіді підсумовуються надані факти, аргументи сторін та третіх осіб, якщо такі є. Доповідь заслуховується публічно мовою, якою відбуваються слухання, та французькою мовою. Французький переклад здійснюється виключно для внутрішнього використання. В подальшому процедура складається з публічних виступів в Суді ЄС довірених осіб сторін, радників та юристів, свідків, експертів та Генерального адвоката. Через декілька тижнів, знову ж таки, у відкритому засіданні Суду ЄС Генеральний адвокат представляє своє заключення, яке містить детальний аналіз правових аспектів справи та незалежні пропозиції щодо вирішення проблеми. На цьому усна частина процедури розгляду справи закінчується.

Обговорення суддів, які ґрунтуються на проекті рішення, підготовленого суддею-доповідачем, є таємними (ст. 35

Статуту). Кожний суддя може запропонувати свої зміни. Як тільки узгоджується остаточний текст рішення, він підлягає оголошенню у відкритому засіданні Суду ЄС. Рішення приймається більшістю голосів без представлення особливої думки судді. Це рішення публікується у Звітах Суду ЄС (далі – ЗЄС).

4.1.2. Процедура винесення преюдиціального рішення

Ця процедура починається із запитів про тлумачення чи визначення чинності положень права Співтовариства, направлених на розгляд до Суду ЄС національними судами країн-членів. Як правило, ці запити мають форму судових рішень відповідно до національних процесуальних норм. Запит перекладається на всі робочі мови Співтовариства. Греф'є сповіщає про запит сторони процесу, країни-члени та інституції. Повідомлення, в якому вказуються імена зацікавлених сторін, та питання, які подаються на розгляд, друкуються в Офіційному Віснику ЄС. Протягом двох місяців країни-члени та інституції Співтовариства мають право направити до Суду свої письмові пояснення.

Усна процедура є такою ж, як і в позовному провадженні. Всі, хто має право подавати на розгляд письмові пояснення, також можуть представити свої аргументи та доводи в усній формі під час слухань, якщо такі відбуваються. Рішення Суду передається секретарям національних судів країн-членів, які вимагали прийняття преюдиціального рішення, країнам-членам та зацікавленим інституціям.

Якщо питання, з яким звернулися до Суду про винесення преюдиціального рішення, є ідентичним питанню, по якому Суд ЄС вже виніс рішення, або відповідь на яке є безсумнівною, або ж її можна віднайти в чинному прецедентному праві, то Суд ЄС вправі винести рішення, посилаючись на попередні рішення, які

мають відношення до цього питання, або на відповідні прецедентні рішення. В такому випадку Суд ЄС повинен поінформувати національні суди країн-членів, які вимагали розгляду питання, осіб, які приймали участь у перших слуханнях, та Генерального адвоката.

4.1.3. Інші положення

В цьому посібнику ми розглянемо лише найважливіші аспекти основних процедур. Існує значна кількість процесуальних норм, на які опирається Суд при розгляді справ. Наприклад, є норми, які регламентують підсумкові процедури, заходи щодо забезпечення позову, виконання рішень, рішення за відсутності однієї зі сторін, рішення про судові витрати, правову допомогу, послуги перекладачів та перегляд судових рішень.

Серед всіх цих питань цікавим є питання мови. На сьогодні існує 20 офіційних мов Європейського Союзу. Як правило, позивач сам обирає мову, якою він звертається до Суду. Якщо відповідачем виступає країна-член або юридична чи фізична особа, яка є громадянином певної країни-члена, то мовою судового розгляду є мова цієї країни-члена (або одна з офіційних мов, якщо країна має більше ніж одну офіційну мову). У випадку, якщо з проханням про прийняття преюдиціального рішення звернувся національний суд, то робочою мовою буде робоча мова такого національного суду.

Огляд процедур в Суді ЄС

(http://curia.eu.int/en/instit/presentationfr/index_cje.htm)

Письмова процедура	
<p>Позовне та апеляційне провадження</p> <ul style="list-style-type: none"> - Письмове звернення - Пояснення відповідача - Публікація заяви в Офіційному 	<p>Преюдиціальне провадження</p> <ul style="list-style-type: none"> - Рішення чи постанова національного суду - Переклад запиту про прийняття преюдиціального рішення на всі

<p>Віснику</p> <ul style="list-style-type: none"> - Захист - Відповідь - Відповідь на заперечення відповідача 	<p>офіційні мови Співтовариства та повідомлення зацікавлених сторін, країн-членів та інституцій Співтовариства</p> <ul style="list-style-type: none"> - Публікація запиту про прийняття преюдиціального рішення в Офіційному Віснику - Письмові міркування сторін, країн-членів та інституцій Співтовариства
<p>Усна процедура</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - (Слухання) - (Висновки Генерального адвоката) - Обговорення в Суді - Рішення 	

4.2. Процедури в СПІ

Процедура позовного провадження у СПІ значною мірою схожа на таку ж процедуру в Суді ЄС. Члени СПІ можуть виконувати функції Генерального адвоката (ст. 49 Статуту).

5. Юрисдикція Суду ЄС щодо вирішення спорів у позовному провадженні

5.1. Позови проти країн-членів про невиконання своїх обов'язків

За діями країн-членів слідкує Комісія, яка виконує роль „Охоронця Договорів”, або інші країни-члени. Договір про ЄС надав їм право подавати позови про невиконання обов'язків до Суду ЄС відповідно до ст. 226 Договору (у випадку Комісії) та відповідно до ст. 227 Договору (у випадку країн-членів). На підставі цих позовів Суд ЄС визначає, чи країна-член виконала свої зобов'язання відповідно до законодавства Співтовариства.

Позови про невиконання зобов'язань займають особливе місце в рамках правового порядку ЄС. Такі позови сприяють консолідації ЄС, гарантуючи виконання обов'язків країнами-членами, які на них покладаються відповідно до законодавства ЄС, та уніфіковане застосування законодавства ЄС. Ця процедура має особливу природу завдяки тому, що вона складається з двох етапів, – адміністративного етапу та власне судового. До передачі справи до Суду Комісія досліджує обставини справи та надає свої рекомендації країні-члену, тим самим даючи їй можливість відповісти на скарги, висунуті проти неї. Це стосується обох видів позовів відповідно до ст.ст. 226 та 227 Договору.

Якщо це не призведе до припинення порушень з боку країни-члена, то може бути подано позов до Суду ЄС про порушення законодавства ЄС. Якщо Суд ЄС визнає, що відбулося порушення взятих на себе зобов'язань країною-членом, то така країна повинна негайно припинити порушення. Якщо після цього Комісія ініціює новий судовий розгляд і Суд ЄС визнає, що країна-член, проти якої було висунуто позов, не

виконала рішення Суду, то Суд на прохання Комісії може накласти на таку країну-члена штраф або пеню.

5.1.1. Процедура, передбачена статтею 226 Договору

Стаття 226 (колишня ст. 169) Договору встановлює:

“Якщо Комісія вважає, що держава-член не виконує своїх зобов’язань щодо цього Договору, вона подає мотивований висновок з цього питання після надання можливості зацікавленій державі представити свої міркування. Якщо ця держава не виконує положень висновків в період, вказаний Комісією, остання може передати справу на розгляд Суду.”

Як вже було зазначено, процедура про порушення законодавства ЄС має два етапи: адміністративний та судовий. Комісія здійснює адміністративний етап цієї процедури. Комісія ініціює цю процедуру, як тільки вона констатує, що країна-член, можливо, не виконала взяті на себе зобов’язання відповідно до установчих договорів. Такими порушеннями можуть бути невиконання нормативно-правових актів ЄС, загальних принципів права, установчих договорів, тощо. Порушення може бути у формі дії або бездіяльності, наприклад, порушення вимоги імплементації законодавства ЄС (найбільш поширеним прикладом є відсутність або невідповідна інкорпорація директив), порушення принципу лояльності та справжньої співпраці (стаття 10 Договору), або бездіяльність, яка призводить до того, що у національних законодавствах існують норми, які суперечать праву ЄС.

Комісія отримує інформацію про невиконання приписів законодавства з різних джерел, наприклад, з преси, від політиків, з парламентських слухань, від приватних осіб, компаній, профспілок та з інших джерел. В певний момент Комісія вирішує розпочати попередню процедуру для з’ясування ситуації та знаходження шляхів вирішення проблеми. Якщо консультації з країною-членом не призводять до очікуваних

результатів, Комісія може подати позов. Вона надсилає державі-члену **лист-повідомлення**, в якому інформує, що з точки зору Комісії ця країна-член порушує законодавство ЄС. Країна-член може надати свої пояснення з цього приводу.¹

У справі *C-1/00* Комісія Європейських Співтовариств проти Французької Республіки² Суд роз'яснив природу досудового врегулювання наступним чином:

”Відповідне досудове врегулювання, яке здійснюється згідно зі ст. 226 Договору, надає важливі гарантії, які вимагаються Договором, не тільки для того, щоб захистити права відповідної країни-члена, але також для того, щоб забезпечити, що будь-яке спірне питання буде належним чином розглянуто. Це виходить з того, що мета листа-повідомлення полягає у тому, щоб, по-перше, розмежувати предмет спору та вказати країні-члену, яка вправі подати свої міркування, на фактори, які надають можливість підготувати свій захист, та, по-друге, надати країні-члену можливість виконати зобов'язання до початку розгляду справи в Суді ЄС. Що стосується позову про невиконання зобов'язань, то метою досудового врегулювання є надати відповідній країні-члену можливість виконати зобов'язання відповідно до законодавства Співтовариства або скористатися своїм правом захищатися проти вимог, висунутих Комісією. Така подвійна природа вимагає від Комісії надання відповідній країні-члену достатнього часу, щоб відповісти на лист-повідомлення та виконати вимоги Комісії, або, якщо виникне необхідність, підготувати свій захист. Для того, щоб визначити, чи достатньо часу було надано, необхідно взяти до уваги всі обставини справи. Проте, в певних випадках для цього може бути наданий досить короткий час, особливо у випадку, якщо існує нагальна потреба виправити порушення або якщо відповідній країні-члену була відома позиція Комісії ще задовго до початку судової процедури”.

¹ Проте, країна-член не відповіла на листа Комісії. Див. справу 211/81 Комісія проти Данії, ECR 1982, с. 4547.

² ECR 2001 р., с. I-9989. Рішення Суду від 13 грудня 2001 року.

Якщо на цьому етапі і в певний проміжок часу¹ видається неможливим змусити відповідну країну-члена виконати свої зобов'язання, Комісія вправі винести мотивований висновок, в якому вона детально роз'яснює природу порушення та встановлює термін, в який країна-член повинна виконати свої зобов'язання (як правило, протягом двох місяців).

Мотивований висновок повинен:

¹ У справі С-475/98 Комісія проти Австрії стосовно застосування країною-членом двостороннього договору у сфері повітряного транспорту (т.зв. “*open skies agreement*”), укладеного із США (ECR 2002, р. I-9797), Уряд Австрії вказував на тривалий строк процедури досудового врегулювання (пройшло два роки та дев'ять місяців від моменту направлення листа-повідомлення до моменту мотивованого висновку). На думку Австрії, хоча і немає відповідного положення про встановлення строку між цими двома етапами, значна затримка у вирішенні справи та неясність призвели до невідповідності принципам верховенства права, а особливо, принципу захисту виправданих сподівань (*legitimate expectations*). Австрія також аргументувала, що строк процедури досудового врегулювання вплинув на свободу дій країни-члена, оскільки відповідно до прецедентного права Суду щодо обов'язку країни-члена відшкодувати завдану шкоду у випадку діяльності, яка суперечить законодавству Співтовариства, вона наражається на певний ризик, який зростає по мірі продовження цієї процедури. Таким чином, затримка з процедурою подачі позову, яка настає після тривалого досудового врегулювання, може призвести до втрати права на відшкодування шкоди. Суд постановив, що положення колишньої ст. 169 Договору повинні застосовуватися без зобов'язання Комісії діяти в рамках певного періоду часу, за виключенням випадку, коли тривалий строк процедури досудового врегулювання, передбачений статтею 169 Договору, утруднює можливість зацікавленої країни-члена спростовувати доводи Комісії та порушує її право на захист. Країна-член повинна надати докази того, що її права були порушені. (Див Справа С-96/89 Комісія проти Нідерландів, ECR 1991, р. I-2461; С-207/97 Комісія проти Бельгії, ECR 1999, р. I-275). Більше того, Суд вказав на те, що процедура оголошення про невиконання країною-членом своїх обов'язків повинна ґрунтуватися на об'єктивних даних про те, що країна-член не виконала взяті на себе зобов'язання відповідно до законодавства Співтовариства і що принцип захисту виправданих сподівань (*legitimate expectations*) не може бути, як у представленій справі, використаний країною-членом для того, щоб перешкоджати об'єктивному виявленню невиконання країною-членом своїх обов'язків відповідно до Договору або вторинного законодавства, для того щоб визнати, що виправдання суперечить меті, яка передбачена процедурою відповідно до ст. 169 Договору (див. Справа С-83/99 Комісія проти Іспанії, ECR 2001, р. I-445).

1) встановлювати факти та законодавство, відповідно до якого Комісія вважає, що певна країна-член не виконала свої обов'язки; та

2) інформувати про заходи, які Комісія вважає за необхідне вжити, щоб припинити порушення.

Прийняття мотивованого висновку свідчить про завершення адміністративного етапу. Якщо країна-член не виконає положень висновку, Комісія **може передати справу на розгляд до Суду ЄС**. Комісія вправі вибирати, чи переходить до наступного етапу. Комісія може не розпочинати судову процедуру у випадку, якщо, наприклад, можна досягнути мирової угоди, якщо проведення формального розгляду затримується, якщо наслідки порушення були незначними, якщо положення законодавства Співтовариства, які є предметом спору, можуть бути найближчим часом змінені, якщо порушення є одноразовим вчинком службової особи або якщо позов може викликати несприятливу політичну ситуацію.¹

Мотивований висновок є дуже важливим документом, оскільки на ньому ґрунтується судовий розгляд справи. Мотивований висновок не є зобов'язальним документом і його законність не є предметом перегляду.² Тим не менше, зацікавлена країна-член може піддавати сумніву наявність належної аргументації і, таким чином, поставити під питання ефективність такого мотивованого висновку.³

¹ Справи, перераховані Генеральним адвокатом *Roemer* у справі 7/71 Комісія проти Франції, ECR 1971 р. 1003.

² Див. 48/65 *Alfons Lutticke GmbH v. Commission*, ECR 1966, р. 19; 7/61 Комісія проти Італії, ECR 1961, р. 317.

³ Питання наявності належної мотивації у висновку було розглянуто Судом в багатьох справах, наприклад, у справі 7/61 Комісія проти Італії (див. раніше). Італійський уряд притримувався точки зору, що лист-повідомлення, направлений Комісією, не містив належного мотивованого висновку, оскільки Комісія не дослідила причин дій Італії, які їй інкримінувалися. Суд ЄС виніс рішення, що мотивований висновок є належним чином обґрунтований, оскільки в ньому чітко сформульовані всі підстави, які

На судовому етапі розгляду Комісія не може поставити питання про нове порушення. У справі 7/69 Комісія проти Італії¹ Італія припинила порушення на судовому етапі розгляду шляхом введення в дію нової директиви. Проте, Комісія все ж таки вважала, що Італія не виконала своїх зобов'язань в повному обсязі. Обидві сторони виступили з проханням, щоб Суд розглянув дану ситуацію в цілому. Комісія внесла зміни до предмету позову, після чого останній вже більше не стосувався питання, чи на момент передачі справи до Суду Італія виконала свої обов'язки, а, натомість, стосувався питання, чи невиконання обов'язків все ще мало місце після введення Італією в дію нового закону.

Суд відмовився розглядати нові зміни, пояснивши свою позицію наступним чином:

„Зважаючи на важливість позовів, які може висувати Співтовариство проти країн-членів за невиконання зобов'язань, ця процедура передбачена ст. 169 (тепер ст. 226) і містить вимоги, які не можна ігнорувати, а особливо вимогу, передбачену ст. 171 [тепер ст. 228], а саме, вжити всіх необхідних заходів для виконання рішення Суду. Таким чином, Суд не може винести рішення про невиконання стороною своїх зобов'язань, які виникли після внесення змін до законодавства під час судового засідання, не вплинувши на право країни-члена висувати доводи на свій захист на підставі позовів, сформульованих відповідно до порядку, передбаченого ст. 169. За таких обставин Комісія зобов'язана розпочати нову процедуру відповідно до ст. 169 із врахуванням наслідків законодавства і, за необхідності, направити на розгляд Суду

переконають Комісію в тому, що відповідна країна-член не виконала обов'язки, передбачені Договором. Це означає, що Комісія не повинна ані відповідати на всі доводи та заперечення країни-члена, ані вказувати на кроки, які повинні бути здійснені у зв'язку з цим, щоб „покращити” діяльність такої країни-члена. (див. також 247/89 Комісія проти Португалії, ECR 1991, р. I-3659).

¹ ECR 1970, р. 111.

відомості про конкретні порушення, з приводу яких Комісія вважає за необхідне, щоб Суд висловився”¹.

Є ще одна причина, з якої рішення Суду ЄС у таких справах (коли фактично посилаються на минуле) є важливим. Рішення Суду ЄС може бути підставою для „відповідальності, яку несе країна-член в результаті невиконання своїх обов’язків по відношенню до країн-членів, Співтовариства або приватних сторін.”²

У цьому зв’язку в якості прикладу подачі позову відповідно до ст. 226 Договору варто згадати про Справи 6 та 9/90 *Francovich* (у цьому випадку Італія вчасно не імплементувала директиву). У справі *Francovich* Суд постановив, що принцип відповідальності країни-члена за шкоду, нанесену фізичній особі через порушення законодавства Співтовариства, за що країна-член несе відповідальність, є невід’ємною частиною Договорів.³ Норма про відповідальність країни-члена була розвинена в наступних рішеннях Суду ЄС.⁴

Рішення Суду ЄС відповідно до ст. 226 носить декларативний характер, тобто, в ньому проголошується порушення Договору. Країна-член зобов’язана вжити необхідні заходи для виконання рішення Суду ЄС (ст. 228 Договору). На думку Суду його рішення на підставі ст. 226 повинні виконуватися негайно, а їх виконання повинно займати найкоротший час⁵

¹ У багатьох справах Суд ЄС наголошував на умові відповідності вимог позову, внесеному Комісією на розгляд до Суду ЄС, мотивованому висновку, див., наприклад, 232/78 Комісія проти Франції, ECR 1979, с. 2779; 193/80 Комісія проти Італії, ECR 1981, с. 3019; 211/81 Комісія проти Данії, ECR 1982, с. 4547.

² Справа 39/72 Комісія проти Італії, ECR 1973, с. 112.

³ Справа C-6/90 & C-9/90 *Andrea Francovich and Danila Bonifaci v. Italy*, ECR 1991, I-5357, див. також попередні справи 240/86 Комісія проти Греції, ECR 1988, с. 1835.

⁴ Див. пункт 6.5.2.5.

⁵ Див. справи 69/86 Комісія проти Італії, ECR 1987, с. 773; 328/90 Комісія проти Греції, ECR 1992, I-425; 169/87 Комісія проти Франції, ECR 1988, с. 4093, а також

У справі C-101/91 Комісія проти Італійської Республіки¹ Суд ЄС постановив, що негайне та уніфіковане виконання приписів законодавства вимагає, щоб рішення Суду ЄС виконувалося негайно і як найшвидше. Якщо Суд ЄС виявить, що країна-член не виконала свої зобов'язання, передбачені законодавством Співтовариства, то цей факт призведе, по-перше, до автоматичної заборони застосування як судовими, так і адміністративними органами країни-члена національного законодавства, яке не відповідає вимогам законодавства Співтовариства, і, по-друге, покладення обов'язку на ці органи вжити всіх необхідних заходів, для того щоб сприяти цілковитому застосуванню законодавства Співтовариства. Країна-член, яка замість того, щоб вжити необхідних заходів для виконання рішення Суду ЄС, який виявив, що ця країна-член не виконала свої зобов'язання, фактично приймає спеціальні акти з метою продовження застосування законодавства, у порушення права ЄС, то така країна-член серйозно порушує зобов'язання, передбачене 2 параграфом ст. 5 (тепер стаття 10) Договору, а саме, “утримуватись від будь-яких заходів, що можуть протидіяти досягненню цілей Договору”, і таким чином країна-член посягає на основи правового порядку Співтовариства.

До прийняття Маастріхського договору на рівні Співтовариства не застосувалися жодні санкції за невиконання рішення Суду ЄС, натомість Комісія вдавалася до ініціювання нової процедури за невиконання зобов'язань або подавала позови у національні суди про відшкодування шкоди.

Тепер ця процедура виглядає наступним чином. Якщо Комісія вважає, що відповідна країна-член не вжила заходів для виконання рішення Суду, після надання такій країні можливості

недавні справи C-387/97 Комісія проти Греції, ECR 2000, с. I-5047; C-278/01 Комісія проти Іспанії, рішення від 25 листопада 2003 р.

¹ ECR 1993, с. I-191.

надати свої пояснення, Комісія повинна подати мотивований висновок, в якому наводяться обґрунтування того, що країна-член не виконала рішення Суду ЄС. Якщо ця країна-член не вживає відповідних заходів для виконання рішення Суду ЄС протягом строку, визначеного Комісією, остання вправі передати справу до Суду ЄС. Суд ЄС встановлює штраф або пеню, яку має виплатити відповідна країна-член в такому випадку. Комісія не зобов'язана наполягати на сумі штрафу, який накладається у кожній справі. Проте, якщо Комісія не вимагає встановити штраф, вона повинна вказати причини цього¹. Якщо Суд ЄС вважає, що країна-член не виконала його рішення, він вправі встановити штраф або пеню. Суд не зобов'язаний дотримуватися пропозицій Комісії при визначенні суми.

Застосування процедури, передбаченої ст. 228 Договору, та накладення на країну-члена штрафу чи пені є тією максимальною мірою, яка застосовується до країни-члена за невиконання нею своїх зобов'язань. Комісія вимагала застосувати цю міру у небагатьох справах², і тільки у двох з них Судом було накладено штраф: на Грецію, відповідно до рішення Суду ЄС від 4 липня 2000 року³, та на Іспанію, відповідно рішення від 25 листопада 2003 року¹.

¹ Меморандум Комісії про застосування ст. 171 Договору (Офіційний вісник ЄС від 21 серпня 1996 року, с. 6-8) параграф 4; детальні норми про встановлення штрафних санкцій передбачені в Повідомленні Комісії про положення щодо встановлення штрафних санкцій відповідно до ст. 171 Договору про заснування ЄС, Офіційний вісник ЄС від 28 лютого 1997 року, с. 2-4.

² Протягом 1993-2000 років Комісія вимагала застосування штрафних санкцій у 21 справах проти 7 країн-членів: Бельгії (2), Франції (3), Греції (5), Люксембургу (2), Німеччини (4), Великобританії (1), Італії (4). Запропоновані штрафи склали 6000 євро за кожний день прострочення у справі Люксембургу (медична допомога на суднах), 264000 євро у справі Німеччини (грунтові води); див: 18-й Річний Звіт про перевірку застосування законодавства (2000), СОМ (2001) 0309(01), р. 17.

³ Справа С-387/97 Комісія проти Греції. Греція не виконала рішення Суду ЄС 1992 року, яким встановлювалася невідповідність її внутрішнього законодавства Директиві

5.1.2. Підстави для звільнення країн-членів від відповідальності за порушення зобов'язань

У судових процесах щодо порушення своїх зобов'язань країни-члени намагаються захищати свою позицію посилаючись на різноманітні обставини, які виправдовують порушення, та які, як правило, є добре відомими у міжнародному праві. Суд ЄС ретельно оцінює всі обставини справи. Існує небагато обставин, які можуть бути використані для успішного захисту в суді. Найчастіше використовуються такі аргументи:

- форс мажор;
- відсутність бездіяльності або навмисного недотримання законодавства;
- незаконність акта, який вимагав імплементації;
- взаємність;

Форс мажор – аргумент про те, що ситуація була за межами контролю країни-члена

У справі *101/84 Commission v. Italy*² уряд Італії був зобов'язаний надати статистичні звіти про перевезення товарів автомобільним транспортом. Суд погодився, що бомбардування у січні 1979 року заводу з обробки даних, який складав звіти, могло бути *форс мажором*. Суд не прийняв цей аргумент на користь уряду Італії щодо надання тільки часткових звітів за

75/442/ЄЕС про відходи та Директиві 78/319/ЄЕС про токсичні та небезпечні відходи. Суд ЄС наклав пеню у розмірі 20000 євро за кожний день прострочення. ECR 2000, с. I-05047.

¹ Суд зобов'язав Іспанію “сплатити Комісії на рахунок Європейського Співтовариства штраф у розмірі 624 150 євро за рік і по 1% від морських курортів на іспанському узбережжі, які не відповідали граничним нормам, передбаченим Директивою 76/160/ЄЕС, починаючи з року, коли була встановлена невідповідність та закінчуючи роком, коли буде повністю виконане рішення Суду у справі *Комісія проти Іспанії*” (Case C-278/01).

² ECR 1985, ст. 2629. Відповідно у: *33/69 Commission v. Italy*, ECR 1970, ст. 93.

1979 і ненадання звітів за 1980 рік. Суд вважав, що цей аргумент міг служити підставою для недотримання зобов'язань тільки на той період часу, який необхідний адміністрації, яка діє з належною сумлінністю, для заміни обладнання. Так, п'ятирічна затримка була визнана необґрунтованою.

У справі 77/69 *Commission v. Belgium*¹ Бельгія стверджувала, що розпуск парламенту під час здійснення законодавчих процедур щодо акта про імплементацію закону ЄС, був *форс мажором*. Згідно з доктриною про розподіл влади за конституційним правом Бельгії, уряд не може примусити парламент вжити захід, необхідний для імплементації закону ЄС. Суд ЄС не підтримав такий аргумент для звільнення від відповідальності за недотримання законодавства ЄС, повторивши, що: “Країна-член не має права посилається на положення, практику або обставини, які існують в її внутрішній правовій системі з метою виправдання недотримання зобов'язань і часових рамок, встановлених директивами Співтовариства.”

У 2001 році Суд роз'яснив у Справі C-1/00 *Commission v. France*, що:

“Прецедентним правом встановлено, що країна-член не має права посилається на положення, практику або обставини, які існують в її внутрішній правовій системі з метою виправдання недотримання зобов'язань за законодавством Співтовариства. Більше того, країна-член, яка зіштовхується з тимчасовими нездоланими труднощами, які перешкоджають виконанню нею зобов'язань за законодавством Співтовариства, може посилається на *форс мажор* тільки відносно періоду, необхідного для подолання цих труднощів. Якщо виникають труднощі у тлумаченні і, відповідно, імплементації рішення, оскільки вимоги, встановлені для всіх країн-членів є незрозумілими і неточними, країна-член, однак, не має права більше посилається на *форс мажор* після того, як вона була повністю проінформована Комісією щодо обсягу її зобов'язань згідно з

¹ ECR 1970, ст. 237; див. також, наприклад, 280/83 *Commission v. Italy* ECR 1984, ст. 2361.

рішенням і мала обґрунтований період часу для імплементації рішення, з тлумаченням і роз'ясненням.”¹

Відсутність бездіяльності або навмисного недотримання законодавства

У справі *301/81 Commission v. Belgium*² щодо невиконання Директиви 77/780 стосовно кредитних установ Бельгія звернула увагу на технічні, інституційні та політичні труднощі, з якими вона зіштовхнулася під час прийняття необхідного національного імплементаційного законодавства, і короткий період часу для транспозиції. Вона наголосила на зусиллях, вжитих урядом і його добрій волі, також зазначених у мотивованому висновку Комісії. Тим не менше, відповідний законопроект не був поданий у парламент. Суд ЄС відмовився прийняти цей аргумент в якості захисту у суді, зробивши висновок, що провадження за колишньою ст. 169 Договору “залежить тільки від об’єктивного встановлення факту невиконання зобов’язань, а не від доказу будь-якої бездіяльності зацікавленої країни-члена або опору з її боку.”

Незаконність акта, який вимагав імплементації

Як правило, Суд ЄС наголошує на тому, що процедура на підставі ст. 226 Договору не повинна замінити інші процедури і використовуватись для оскарження чинності акта. У справі *226/87 Commission v. Greece*³ Суд постановив, що:

“Країна-член не може посилається на незаконність направленою їй рішення як на аргумент на її користь за позовом про визнання, що вона не виконала свої зобов’язання через невиконання нею такого рішення”.

Суд повторив це у справі *C-1/00 Commission v. France*⁴ :

¹ ECR 2001, ст. I-9989.

² ECR 1983, ст. 467.

³ ECR 1988, ст. 3611.

⁴ ECR 2001, ст. I-9989.

”Система засобів судового захисту, встановлена Договором, розрізняє позови за статтями 226 і 227 Договору, які спрямовані на встановлення невиконання зобов’язань країнами-членами, і позови за статтями 230 та 232 Договору, які спрямовані на судовий розгляд заходів, прийнятих інституціями Співтовариства, або бездіяльності з їх боку. Ці засоби судового захисту мають різні цілі і підпадають під різні норми. Таким чином, за відсутності положення Договору, яке дозволяє це, країна-член не може посилається на незаконність направлених їй рішень як на аргумент на свою користь під час проваджень щодо порушень, які виникли через невиконання нею таких рішень”.

У випадку регламентів¹ або коли оскаржувані рішення порушують принцип конституційного характеру країни-члена², Суд більш схильний дозволити звільнення її від відповідальності.

Взаємність – недотримання зобов’язань іншою стороною, інституціями³ або іншими країнами-членами⁴.

Вимога взаємності є добре відомою у міжнародному праві. Суд ЄС відмовився приймати цей аргумент в якості захисту у суді, наголошуючи, що, не зважаючи на міжнародне право, Договір створив новий міжнародний правовий порядок, який не базується на взаємності. Коли, наприклад, Рада не дотримується своїх зобов’язань, це не звільняє країну-члена від виконання своїх зобов’язань. У справі *C-146/89 Commission v. United Kingdom*, Суд постановив:

¹ Див. *204/86 Commission v. Greece*, ECR 1988, ст. 5323; *226/87 Commission v. Greece*, ECR 1988, ст. 3611; див. також невдалу спробу посилання на незаконність директиви, яку держава не змогла імплементувати у *C-74/91 Commission v. Germany* (ECR 1992, ст. I-5437).

² Справи *6 & 11/69 Commission v. France*, ECR 1969, ст. 523; *70/72 Commission v. Germany*, ECR 1973, ст. 813; *156/77 Commission v. Belgium*, ECR 1978, ст. 1881.

³ Див. *146/89 Commission v. UK*, ECR 1991, ст. 3533; *90 i 91/63 Commission v. Belgium and Luxembourg*, ECR 1964, ст. 625.

⁴ Див. *232/78 Commission v. France*, ECR 1979, ст. 2729.

“країна-член не може виправдати своє невиконання зобов’язань за Договором, вказуючи на те, що інші країни-члени також не виконали та продовжують не виконувати свої зобов’язання.”

У рішенні від 9 березня 2004 року у справі *C-314/03 Commission v. Luxemburg*¹ Суд відмовився прийняти аргументи, заявлені урядом Люксембургу як пояснення відсутності імплементації у національне законодавство Директиви 2000/52. Люксембург стверджував, що імплементація цієї Директиви була у значній мірі ускладнена і відстрочена через те, що Комісія до 2002 року не опублікувала консолідовану редакцію Директиви 2000/52 і трьох інших директив, які зазнали впливу від імплементації цієї директиви. Окрім цього, уряд Люксембургу заявляв, що у нього були труднощі при встановленні контакту з Комісією з метою обговорення методів імплементації директиви. Суд наголосив, що ним:

“неодноразово приймалися рішення про те, що труднощі, які виникають під час імплементації акту Співтовариства, не можуть бути виправданням для країни-члена щодо невиконання нею своїх зобов’язань.”²

5.1.3. Процедура за ст. 227 Договору

Згідно зі ст. 227 Договору:

“Країна-член, яка вважає, що інша країна-член не виконала своє зобов’язання за цим Договором, може передати це питання на розгляд Суду ЄС.”

Країна-член не повинна спочатку встановлювати зв’язок з країною-членом, щодо якої вона піднімає питання про недотримання зобов’язань. Однак, вона повинна спочатку передати справу Комісії (що спрямовано на пом’якшення

¹ Ще не опубліковано.

² Див., зокрема, *128/78 Commission v United Kingdom*, ECR 1979, ст. 419; *C-374/89 Commission v Belgium*, ECR 1991, ст. I-367; *C-327/98 Commission v France*, ECR 2000, ст. I-1851.

політичної напруги між зацікавленими країнами-членами у цій надзвичайно чутливій політичній процедурі). Після цього провадження є аналогічним до провадження за ст. 226 Договору з одним винятком, а саме: Комісія перед винесенням нею мотивованого висновку заслуховує обидві країни. Для цього Комісія має три місяці і якщо вона не вкладеться у цей строк, країна-член, яка піднімає питання недотримання зобов'язань, може передати його на розгляд Суду (тоді справа може розглядатися без надання мотивованого висновку). Якщо Комісія не встановить факту порушення, країна-член має право все-одно передати справу на розгляд Суду ЄС. Однак вона не повинна звертатися з проханням про накладення штрафу або пені.

Країни-члени дуже неохоче застосовують ст. 227 Договору. Поки що ця процедура була використана, наприклад, у справі 141/78 (Франція отримала перемогу над Великобританією у спорі щодо рибальства¹), і справі 388/95 *Belgium v. Spain* – рішення від 16 травня 2000 року.

Механізм, який є альтернативою процедурі за ст. 227 Договору, передбачений ст. 239 Договору. Він передбачає можливість для країн-членів подавати на підставі угоди між ними будь-який спір, пов'язаний з дією Договору, на розгляд Суду ЄС.

5.1.4. Інші процедури: п. 2 ст. 88, п. 9 ст. 95, ст. 298 Договору

З точки зору забезпечення дотримання країнами-членами своїх зобов'язань перед ЄС процедури за ст.ст. 226 і 227 Договору є, безсумнівно, надзвичайно важливими. Договір про заснування ЄС встановлює також інші процедури, які

¹ ECR 1979, ст. 2925.

рівня, яка міститься в Договорі, загально-правовим принципам, фундаментальним нормам міжнародного права. Третя підстава охоплює дві попередні підстави, оскільки правила, що стосуються повноважень і суттєвих процедурних вимог, становлять частини Договору або норми, які на ньому ґрунтуються. Розгляд питання відповідності нормі вищого рівня має велике значення в межах компетенції Суду ЄС та СПІ. Зокрема, ці суди можуть (або зобов'язані, у деяких випадках) розглядати за своєю власною ініціативою (*proprio motu*) питання відповідності акту цим нормам (зовнішня законність). Заява про порушення Договору або будь-якої норми закону, яка стосується його застосування, або зловживання повноваженнями у зв'язку зі змістом того чи іншого акту (його застосування) може розглядатися тільки судами після фактичного подання такої заяви заявником (внутрішня законність).

5.2.3. Строки позовної давності

Згідно зі ст. 230(5), провадження може бути розпочато протягом **двох місяців** з:

- 1) дати публікації нормативного акту, або
- 2) повідомлення позивача про нього або, у разі відсутності такого повідомлення,
- 3) дня, в який він про це довідався, в залежності від ситуації.

5.2.4. *Locus standi*¹

Існує три категорії суб'єктів, які мають право бути позивачами у Суді ЄС:

- 1) **Привілейовані заявники:** країни–члени ЄС¹, Рада ЄС, Комісія ЄС, Європейський Парламент (з часу прийняття Ніщцького договору).

¹ З лат. “Право бути позивачем в суді”

Привілейовані заявники можуть оскаржувати будь-який акт, який підлягає розгляду, без будь-якого спеціального права звернення до суду (*locus standi*).

2) Напівпривілейовані заявники: Рахункова Палата² і ЄЦБ.

Напівпривілейовані заявники можуть звернутися з позовом виключно з метою захисту своїх прав, привілеїв та інтересів.

До набрання сили Ніццьким договором важливим напівпривілейованим заявником був Європейський Парламент. Суд ЄС визнав *locus standi* Парламенту вперше у справі 70/88 *Chernobyl*³, хоча раніше у справі 302/87 *Comitology* Судом була відхилена заява, виходячи з позиції прямого й дослівного тлумачення кол. ст. 173 Договору, яка не передбачала право Парламенту подавати заяву про порушення судового провадження. У справі *Chernobyl* Суд ЄС відійшов від існуючої на той час судової практики, тому що Парламент довів свою фактичну юридичну зацікавленість. Подання заяви було єдиним ефективним засобом захисту прав Парламенту. (Він оскаржував вибір правових підстав для акту, прийнятого Радою ЄС, зокрема положення, яким встановлювалися максимальні розміри доз опромінення продуктів харчування і кормів в результаті, серед іншого, ядерної катастрофи. Як стверджувалося Парламентом, акт мав базуватися на ст. 100а Договору, тобто прийматися в порядку процедури співробітництва). Раніше, у справі *Comitology*, оскільки позицію Парламенту підтримала Комісія,

¹ Поняття "країн-членів" в ст. 230 Договору охоплює уряди цих країн. Воно не стосується урядів частин федерації (наприклад, в Німеччині) або автономних регіонів (наприклад, в Іспанії), незалежно від обсягу їх повноважень, які надані згідно з національним законодавством. Ці органи мають статус юридичної особи і, будучи юридичними особами, можуть бути позивачами відповідно до параграфу 4 ст. 230 Договору. Див. *C-95/97 Region Wallonne v. Commission*, ECR 1997, I-1787, *C-180/97 Regione Toscana v. Commission*, ECR 1997, I-5245; *C-347/03 Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia and ERSA*, справа розглядається.

² Зміни та доповнення, внесені згідно з Амстердамським договором.

³ ECR 1990, ст. 2042.

його інтереси могли бути ефективно захищені Комісією і не вимагали надання Парламенту будь-яких спеціальних прерогатив. Натомість у справі *Chernobyl* Комісія підтримала Раду ЄС. В такій ситуації Суд ЄС надав Парламенту право подати позов про анулювання, оскільки такий позов був спрямований на захист власних інтересів Парламенту (відповідні зміни та доповнення були внесені Маастрихтським договором до ст. 173 Договору про ЄС). Рішення у справі *Comitology* в такому випадку інтерпретувалося як таке, що заперечувало необмежене право Парламенту на подання позову (в якості привілейованого заявника). Таке право могло бути надане тільки Договором, і саме це мало місце в Ніццькому договорі.

3) **Непривілейовані заявники:** фізичні та юридичні особи.

Права цих заявників оскаржувати акти ЄС є дуже обмеженими у порівнянні з правами, якими користуються привілейовані заявники. Фізичні та юридичні особи (включаючи всіх суб'єктів внутрішнього законодавства, які мають статус юридичної особи, наприклад, автономні регіони, організації виробників, імпортерів) можуть відповідно до ст. 230(4) Договору ініціювати провадження щодо визнання недійсними:

- 1) рішення, яке адресується такій особі,
- 2) рішення у формі регламенту, яке безпосередньо та особисто стосується цієї особи,
- 3) рішення, яке адресується іншій особі, але безпосередньо та особисто стосується цієї особи.

Формулювання ст. 230(4) Договору демонструє очевидне бажання його авторів виключити акти, які мають риси регламентів, зі сфери розгляду, який ініціюється за заявами, поданими приватними заявниками. У переліку не згадуються директиви, але в Суді ЄС звучав аргумент, що директиви є рішеннями, які стосуються країн-членів ЄС і тому можуть

підпадати під дію пункту (3) вище. Далі ми детальніше розглянемо право бути позивачами у суді (*locus standi*) фізичних і юридичних осіб.

5.2.5. *Locus standi* непривілейованих заявників

5.2.5.1. Поняття рішення, яке особисто стосується особи

Договір обмежує право звернення до суду (*locus standi*) приватних сторін. По-перше, це обмеження стосується акта, який оскаржується. Так, оскаржуватися може лише рішення незалежно від його форми. По-друге, потрібно довести, що це рішення поширюється на особу або що воно стосується інтересів такої особи безпосередньо та особисто.

Можливість розгляду питання законності акту за ініціативою особи, якій він адресується, не викликала на практиці жодних сумнівів. Що ж стосується актів, які адресувалися іншій особі, найбільше значення у цьому відношенні має рішення Суду у резонансній справі *25/62 Plaumann*.¹ Перш за все, слід звернути увагу на пояснення Судом можливості оскарження рішень Комісії або Ради ЄС, які поширюються на країни-члени ЄС. Суд повністю відхилив ствердження того, що поняття рішень, що поширюються на “інших осіб”, яке міститься в ст. 173 (тепер 230) Договору, не стосується країн-членів ЄС у їх якості як суверенних держав, а також що фізичні особи не можуть, таким чином, подавати заяви про скасування таких рішень Комісії або Ради. Суд наголосив, що “як формулювання, так і звичайне значення цього положення виправдовують найширшу за обсягом інтерпретацію. Більше того, положення Договору стосовно права зацікавлених сторін звертатися до суду із заявою не повинні тлумачитися обмежувальним чином. Тому, обмеження не може допускатися,

¹ Справа *25/62 Plaumann and Co. v. Commission*, ECR 1963, ст. 95.

оскільки Договір не містить прямих положень щодо цього питання”.

Суд, який спочатку підтримував обмежувальне тлумачення поняття „рішення, яке особисто стосується особи”, зайняв позицію, що:

“Особи інші, ніж ті, до кого адресується рішення, можуть заявляти, що це рішення їх стосується особисто, лише у випадку, коли таке рішення впливає на них в силу окремих притаманних їм ознак, або в силу обставин, за яких вони відрізняються з-поміж інших осіб”.

Дане формулювання відоме під назвою "*тест Плауманна*" (*Plaumann's test*). Проведення у цій справі було розпочате на підставі позову одного із тридцяти німецьких імпортерів у зв'язку з відмовою Комісії у її рішенні, згідно з кол. статтею 25(3) Договору, задовольнити прохання Німеччини про надання дозволу на часткове призупинення справляння митних зборів з імпорту свіжих мандаринів і клементин із країн, які не входять до ЄС. Суд ЄС постановив, що це рішення не стосувалося Плауманна (*Plaumann*) особисто, тому що він підпав “під дію оскаржуваного рішення як імпортер клементин, тобто у зв'язку з комерційною діяльністю, яка може здійснюватися в будь-який час будь-якою особою і тому, як така, не відрізняє заявника по відношенню до оскаржуваного рішення, як у випадку з особою, на яку поширюється його дія.”

Плауманн був імпортером клементин, і ця риса не відрізняла його жодним особливим чином, оскільки вона була характерна також для інших членів тієї самої абстрактної групи, навіть якби можна було визначити їх кількість, оскільки потенційно будь-хто міг би належати до цієї групи, будь-хто міг би здійснювати імпорт клементин (це була відкрита група). Суть тесту полягала в тому, щоб довести, що заявник належав до закритого класу осіб. Цю вимогу важко виконати, і дуже рідко фізична особа може довести, що рішення має особистий вплив

на неї. У декількох справах Суд ЄС постановляв, що рішення мало особистий вплив на заявника: ці ситуації не були звичайними, суб'єкти легко ідентифікувалися, і їх кількість могла бути визначена на момент прийняття рішення.

Подібна ситуація мала місце і у рішенні по справі *106 та 107/63 Toepfer*¹. Позивачі займалися діяльністю з імпорту та оптової торгівлі зерновими. 1 жовтня 1963 року вони звернулися разом із 25 іншими компаніями-імпортерами до німецьких органів влади про надання ліцензій на імпорт кукурудзи, яка підпадала під справляння збору, розмір якого був зафіксований наперед на рівні розміру збору станом на 1 жовтня. Збір на відповідний день (обчислений відповідно до Положення № 19) становив нуль. Німецькі органи влади, однак, зрозуміли, що на ринку зерна відбулися значні зміни, а імпортери отримують величезні прибутки у разі, якщо такий митний збір буде збережено, тому вони відмовилися приймати рішення до того, як буде збільшено митний збір. Імпортерів проінформували, що їх клопотання про видачу ліцензій були відхилені, а також що до Комісії було подано клопотання про підтвердження відповідного рішення. Рішенням від 1 жовтня Комісія встановила новий (набагато вищий) розмір збору, який справлявся з кукурудзи, що імпортувалася в Німеччину, і це рішення мало вступити в силу 2 жовтня. Рішенням від 3 жовтня Комісія уповноважила Німеччину зберегти захисні заходи, з їх зворотною силою, до 4 жовтня включно. Позивачі подали позов на останнє рішення. Імпортери звернулися із заявою до Суду ЄС про скасування рішення. Суд постановив, що:

“єдиними особами, на яких мав вплив даний захід, були імпортери, які звернулися про надання ліцензії на імпорт протягом першого дня жовтня місяця 1963 року. Кількість та особи цих імпортерів вже були зафіксовані та визначені до 4 жовтня, коли приймалося оскаржуване рішення. Комісія могла

¹ *Alfred Toepfer and Getreide-Import Gesellschaft v. Commission*, ECR 1965, с. 405.

знати, що її рішення впливало на інтереси та позицію тільки зазначених імпортерів. Таким чином, створена фактична ситуація відрізняє зазначених імпортерів, включаючи заявників, з-поміж всіх інших осіб та відрізняє їх кожного окремо, як у випадку з особою, на яку поширюється дія рішення.”

У справі *231/82 Spijker*¹ рішення Комісії, яким заборонялося ввезення пензликів із Китаю до країн Бенілюксу, оскаржувалося одним підприємством, яке займалося на ринку торгівлею цього товару з Китаєм. Оскільки будь-хто міг в будь-який час імпортувати з Китаю зазначені пензлики (діяльність могла здійснюватися будь-ким), тому рішення не мало окремого впливу на заявника.

У справі *11/82 Piraiki-Patraiki v. Комісія*² сім грецьких компаній оскаржили рішення Комісії, яким Франції дозволялося обмежити імпорт бавовни з Греції. Заявники стверджували, що рішення мало окремий вплив на кожного з них, оскільки вони були протягом тривалого періоду основними виробниками та торговцями бавовною. Виробництво та експорт бавовни вимагають промислової та комерційної організації, яка не може бути легко запровадженою і, безсумнівно, не в короткий строк, протягом якого рішення залишатиметься в силі. Цей вид діяльності не може здійснюватися “будь-ким в будь-який час”. Суд ЄС прийшов до висновку, що рішення мало вплив на грецькі компанії тільки в якості експортерів бавовни, а не виробників. Будь-хто потенційно може бути експортером. Деякі з семи компаній могли бути окремо ідентифіковані на підставі конкретних характеристик. Зокрема, деякі з них уже уклали експортні контракти до вступу в силу рішення Комісії. Тому Суд ЄС визнав тільки їх заяву як таку, що могла бути прийнята до розгляду.

¹ *Spijker Kwasten NV v. Commission*, ECR 1983, с. 2559.

² ECR 1985, с. 207.

5.2.5.2. Поняття рішення, яке безпосередньо стосується особи

Рішення, яке поширюється на іншу особу, повинно не тільки особисто, але й безпосередньо (*direct concern*) стосуватися заявника. Як правило, рішення, які поширюються на країни-члени ЄС, створюють проблеми в цьому відношенні, оскільки зазвичай вони створюють правові наслідки для приватних сторін через імплементуючі заходи, які приймаються країною-членом. Суд ЄС пояснив, що акт має безпосередній вплив на заявника у разі, коли він має вирішальний вплив на становище останнього, навіть якщо існує імплементуючий акт, але країна-член ЄС не має дискреційних повноважень щодо вжиття цього заходу.

Акт вважається таким, що має безпосередній вплив, у разі, коли він безпосередньо впливає на правовідносини заявника та не залишає ніякої диспозитивності суб'єктам, на яких поширюється дія акту і яким доручена його імплементація.

У справі *106 та 107/63 Toepfer* (див. вище) Суд постановив, що рішення Комісії, відповідно до ст. 22 Регламенту № 19, вступило в силу негайно. “Тому рішення Комісії про внесення змін до захисних актів або їх скасування має пряму дію і впливає на інтереси зацікавлених сторін, так само прямо, як і акт, який воно заміняє”.

У справі *11/82 Piraiki-Patraiki* (див. вище) Суд ЄС постановив, що рішення Комісії мало прямий вплив на зацікавлені сторони. Стаття 130 Акту про приєднання Греції до ЄС надала Комісії повноваження надавати іншим країнам-членам ЄС право приймати захисні заходи стосовно імпорту з Греції. Франція звернулася із заявою про надання згоди на такий захід (запровадження імпорتنих квот на грецьку бавовну), і отримала згоду Комісії на це. Суд ЄС відхилив аргументи Комісії, в яких зазначалося, що її рішення не могло мати прямого впливу на грецькі компанії в силу наступного

прийняття національного імплементуючого акту. Важливим було те, що Франція була зобов'язана виконувати рішення Комісії, і сама просила прийняти таке рішення (так само як Німеччина у справі *Toepfer*). Крім того, очевидним було те, що вона буде виконувати це рішення.

У справі *222/83 Municipality Differdage v. Комісія*¹ Суд постановив, що рішення Комісії, яким Люксембургу було дозволено надавати допомогу сталеливарним компаніям за умови, що вони візьмуть на себе зобов'язання скоротити обсяги випуску продукції, не мало прямого впливу на заявників (місцеві органи влади, які піддали сумніву чинність рішення, виходячи з наслідків, які це рішення спричинило). Скорочення обсягу випуску продукції призвело б до зменшення надходження місцевих податків, таким чином зменшивши надходження до місцевих бюджетів. Суд ЄС пояснив, що оскаржуване рішення “залишило національним органам влади та підприємствам, на які воно поширювалося, такий обсяг диспозитивності стосовно порядку його виконання і, зокрема, по відношенню до вибору виробничих потужностей, які підлягали закриттю, що рішення не могло розглядатися таким, що безпосередньо та особисто стосувалося місцевих органів, разом із якими були пов'язані підприємства, які піддалися впливу у зв'язку з місцезнаходженням їх виробничих потужностей.”

5.2.5.3. Оскарження регламентів

Регламенти є третьою категорією нормативних актів, передбачених статтею 230 (4) Договору. Згадана стаття застерігає, що оскарженню підлягають тільки регламенти у вигляді рішень (замасковані регламенти)² і лише за умови, що

¹ ECR 1984, с. 2889.

² З системи Договорів випливає, що не назва чи форма нормативно-правового акту мають визначальний вплив на його правову природу, а саме зміст. Див. об'єднані справи 16-17/62 *Producteurs des Fruits v. Council*, ECR 1962, с. 478. Таким чином,

регламент, який насправді є рішенням, безпосередньо і особисто стосується заявника. Творці Договору мали на меті таким чином виключити можливість оскарження “справжніх регламентів”. Спочатку Суд ЄС дотримувався дослівного тлумачення ст. 230 Договору.

Щоб розрізнити регламенти та рішення (“справжні” та “несправжні” положення регламентів), Суд ЄС розробив спеціальний тест з метою визначення правового характеру нормативно-правового акту (*тест абстрактної термінології*). Вирішальним фактором в процесі встановлення правового характеру нормативно-правового акту (його положень) було те, чи цей акт має загальне застосування. Регламенти застосовуються до невизначеного кола осіб¹, натомість “рішення адресуються конкретним особам. Для того, щоб визначити, чи нормативно-правовий акт є рішенням чи ні, необхідно встановити, чи він стосується конкретних категорій осіб”².

Справа 789 та 790/79 *Calpak*³ є однією з численних справ, в яких Суд ЄС застосував тест абстрактної термінології. Суд ЄС відхилив позов двох італійських виробників щодо регламенту, який обмежував суму допомоги для виробників сиропу з груш сорту *Williams*⁴, не дивлячись на те, що кількість виробників є незначною і їх можна ідентифікувати (38 в ЄС, серед них 15 у Франції і 23 в Італії). Суд дотримувався позиції, що:

“Положення, що обмежує надання допомоги всім виробникам певного виду продукції у єдиному процентному відношенні, яку вони виробляють протягом єдиного періоду часу, є за своєю

рішення може виявитися регламентом. Див. справи T-480 та 483/93 *Antillean Rice Mills and others v. Commission*, ECR 1985, II-2305.

¹ Див. *Zuckerfabrik-Watenstedt GmbH v. Council*, ECR 1968, с. 409.

² Справа 25/ 62 *Plaumann*, див. вище.

³ ECR 1980, с. 1949.

⁴ До того часу сума допомоги вираховувалася, виходячи з середнього показника виробництва за попередні три роки, а у регламенті брався до уваги останній рік, коли виробництво було особливо на низькому рівні.

природою нормою прямої дії в розумінні ст. 189 Договору (тепер стаття 249). Фактично це положення застосовується до об'єктивно визначених ситуацій і створює правові наслідки для конкретних категорій осіб, які визначені загальним та абстрактним способом. Природа такого нормативно-правового акту як регламент не ставиться під сумнів лише на підставі того, що можна визначити кількість чи навіть ідентифікувати виробників, яким надається допомога, яка обмежується цим актом”.

На практиці виявилось, що застосовувати тест досить складно і саме Суд ЄС, як і правова доктрина, помітив існування іншої небезпеки стосовно його застосування. Автори Договору мали на меті надати особам ефективний механізм перегляду всіх категорій рішень і, таким чином, перешкодити інституціям приймати нормативно-правові акти, на які б не розповсюджувався контроль. Це – основна причина перегляду рішень, схованих під оболонкою регламентів. Тест абстрактної термінології не підходив для всіх ситуацій і не перешкоджав приховуванню “рішень” під оболонкою абстрактної термінології. Таким чином, Суд ЄС розробив *тест закритої категорії* який застосовується у випадках, коли регламент стосується закритих категорій виробників чи трейдерів і коли він стосується минулих подій.

Справа 41-44/70 *International Fruit NV v. Commission*¹ стосувалася регламенту, який обмежував імпорт яблук з третіх країн. Відповідно до цього регламенту країни-члени видавали ліцензії на імпорт і були зобов'язані щотижня інформувати Комісію про кількість імпортованих операцій, заявлених імпортерами. На підставі цієї інформації Комісія приймала регламенти. Позов стосувався регламенту, згідно з яким подібна система застосовувалася до конкретного тижня. Суд ЄС прийняв до свого провадження позов, припускаючи, що регламент фактично є прихованим рішенням і його навіть можна вважати

¹ ECR 1971, с. 411.

“букетом” рішень. Регламент стосується закритих категорій імпортерів, а саме тих, які подали свої заявки на попередньому тижні. Отже, “рішення” стосувалися заявників особисто, а кількість останніх була відома Комісії на момент прийняття регламенту.

Раніше загальнозживаним вважався тест абстрактної термінології. Як виняток, до ситуацій, які мали місце в минулому, застосовувався тест закритих категорій. Проте пізніше обидва тести виявилися непридатними. Практика демонструє, що виключення “справжніх регламентів” із категорії нормативних актів, щодо яких можуть подаватися позови, створює певні проблеми. Поступово Суд ЄС розпочав приймати до свого провадження деякі позови, внесені особами щодо “справжніх регламентів”, якщо вони безпосередньо і особисто стосувалися позивачів (особливо у сферах, пов’язаних з антидемпінгом, державною допомогою, конкуренцією, тощо).

У справі 239 та 275/82 *Allied Corporation*¹ Суд ЄС прийняв рішення, що нормативно-правові акти, які накладають антидемпінгові митні збори відповідно до Регламенту 3017/79, можуть безпосередньо та особисто стосуватися виробників та експортерів, які зможуть довести, що вони були визначені в актах Комісії чи Ради, або було проведено попереднє розслідування по відношенню до них (на американські компанії, які виступали сторонами у таких справах, посилалися як в положеннях, так і в преамбулах оскаржуваних регламентів Комісії).

У справі 264/82 *Timex v. Council and Commission*² Суд ЄС прийняв до свого провадження позов стосовно регламенту, який накладав антидемпінгові митні збори на імпорт наручних годинників з СРСР. Регламент був прийнятий за клопотанням

¹ ECR 1984, с. 1005. Див. також 358/89 *Extramet v. Council*, ECR 1991, I-2501.

² ECR 1985, с. 849.

компанії *Timex*. В регламенті чітко зазначалося, що у ньому беруться до уваги збитки, яких зазнала компанія *Timex* в результаті демпінгових цін. *Timex* поставив під сумнів суму митних зборів, передбачену регламентом.

Поворотним моментом у підході Суду стала справа 309/89 *Codorniu v. Council*¹ в 1994 році. Іспанська компанія *Codorniu*, яка починаючи з 1924 року використовувала торгову марку зі словом *crémant* (*Gran Crémant de Codorniu*), оскаржила законність регламенту, який надав право використання цієї торгової марки виключно компаніям Франції та Люксембургу. Суд ЄС зазначив, що дійсно відповідно до критеріїв, передбачених колишньою ст. 173 (тепер ст. 230 (4)) Договору, положення регламенту, яке забороняє використання терміну *crémant* по відношенню до високоякісних ігристих вин, вироблених в певному регіоні та у певний спосіб в двох країнах-членах, “є за своєю природою та завдяки сфері свого застосування нормативним актом, який застосовується до торгівців в цілому, однак це не виключає його індивідуального застосування”.

Отже, компанія, що створена в іншій країні-члені і виробляє та торгує високоякісними ігристими винами, виробленими в певному регіоні, яка задовго до прийняття регламенту зареєструвала у цій країні-члені торгову марку, яка містить термін *crémant* і використовувала її задовго до прийняття цього регламенту, а також до і після реєстрації торгової марки, знаходиться у ситуації, що вирізняє її серед інших компаній, оскільки положення регламенту перешкоджають компанії *Codorniu* використовувати графічне зображення своєї торгової марки. Суд ЄС прийняв до свого провадження позов компанії *Codorniu* (хоча не тільки ця іспанська компанія використовувала марку *crémant*), на

¹ ECR 1994, с. 1853.

протипагу висновку Ради, в якому зазначалося, що цей випадок є схожим на випадок, зазначений у справі *Calpak*. Внаслідок цього, Суд ЄС відмовився застосувати діючу на той час редакцію ст. 230 (4) Договору. Він визнав можливість перегляду нормативно-правових актів загального характеру. Отже, природа нормативно-правового акту, який знаходиться під питанням, не впливає на *locus standi* заявника. Не зважаючи на це і сьогодні застосовується тест *Plaumann*. І оскільки довести особистий вплив регламенту є нелегким завданням для заявника, ситуація суттєво не змінилася. Судова практика Суду ЄС показує, що пом'якшення тесту *Plaumann* може мати місце тільки в дуже небагатьох випадках, а саме, коли оскаржуваний нормативно-правовий акт порушує права заявника (як у випадку справи компанії *Codorniu* – набуті права на торгіву марку) або обов'язки по відношенню до заявника (наприклад, у справі, коли Комісія була зобов'язана врахувати негативні наслідки для заявника після прийняття цього акту і прийняти відповідні захисні заходи¹). СП чи Суд ЄС дуже рідко приймають до свого провадження позови виключно на підставі фактичних збитків, яких зазнав заявник².

¹ Див. справу 152/88 *Sofimport SARL v. Commission*, ECR 1990, I-2477 (в Регламенті Комісія не приділила належної уваги імпортерам чилійських яблук, продукція яких перебувала в дорозі; зобов'язання Комісії витікало з попереднього регламенту Ради). Відповідно: T-480 та 483/93 *Antillean Rice Mills NV v. Commission* (див. вище).

² У справі *Extramet* (див. вище) Суд ЄС прийняв до свого провадження позов про антидемпінговий регламент. Компанія *Extramet* імпортувала кальцій з третіх країн, який пізніше підлягав переробці. На території ЄС існував один виробник кальцію, який відмовився постачати *Extramet* кальцій. Коли ж *Extramet* почав імпортувати кальцій з третіх країн, цей єдиний виробник кальцію ініціював антидемпінгову процедуру, в результаті якої на *Extramet* було накладено мито. *Extramet* намагався скасувати це мито. Суд ЄС постановив, що регламент особисто стосується заявника, оскільки він був “найбільшим імпортером продукту, на який наклали антидемпінгове мито. В той же час заявник вважався кінцевим споживачем продукту, його діяльність залежала в значній мірі від імпорту, і прийняття регламенту серйозно вплинуло на імпорт через незначну кількість виробників кальцію, а також через труднощі, з якими він зіштовхується, щоб отримати продукт від єдиного виробника у Співтовариства, і який, більше того, вважається основним конкурентом по переробці кальцію”.

Загалом такі ж критерії застосовуються до юридичних осіб, які представляють групові інтереси¹. У справі *Greenpeace*² СПІ відхилив позов декількох фізичних осіб та трьох асоціацій, які займаються діяльністю у сфері захисту довкілля, про анулювання рішення Комісії, відповідно до якого Іспанія надавала грошова допомога на будівництво двох енергетичних станцій на Канарських островах. Економічний інтерес не належав до сфери розгляду цієї справи. Самі заявники закликали Суд ЄС відійти від традиційного тлумачення ст. 230 Договору. Вони підняли питання про те, що в кожній країні-члені асоціації з охорони довкілля (представляючи групові інтереси) можуть за певних умов перевіряти законність адміністративних рішень, які можуть порушити законодавство про довкілля. СПІ виключив можливість кваліфікації допустимості позовів за допомогою критеріїв інших, ніж ті, які вже існують в судовій практиці. Він припустив, що рішення Комісії стосувалося заявників у такій же мірі як і інших осіб, які живуть, працюють чи відвідують Канарські острови, а отже оскаржуване рішення Комісії не стосується їх особисто. Суд ЄС підтримав рішення СПІ, в результаті прийнявши постанову про неприйнятність позовів типу *actio popularis*³.

Варто згадати про те, що фізичні та юридичні особи вправі ініціювати позов про анулювання у випадку, якщо вони можуть довести, що мають свій особистий інтерес по відношенню до предмету такого позову. Це означає, з одного боку, що оскаржуваний нормативно-правовий акт повинен

¹ Щодо припустимості позовів асоціацій (виробників, імпортерів, тощо) див. справу *T-122/96 Federolio v. Commission*, ECR 1997, II-1559. Поводи асоціацій допустимі загалом у трьох випадках: якщо законом асоціаціям надається право ініціювати процедури, якщо асоціація представляє інтереси підприємців, особисті позови яких приймаються Судом до провадження, або якщо асоціацію можна вирізнити індивідуально завдяки її власним інтересам.

² Справа *T-585/03 Stichting Greenpeace Council v. Commission*, ECR 1995, II-2205.

³ Від громадськості

застосовуватися до них, а з іншого, що такі особи отримують користь від анулювання нормативно-правового акту. Користь передбачає усунення шкідливих наслідків, які спричиняв оскаржуваний нормативно-правовий акт. Користь не повинна мати виключно гіпотетичний характер і існувати тільки на етапі ініціювання процедури. Якщо в процесі судового засідання інституція внесе зміни до оскаржуваного нормативно-правового акту, користь від позову про анулювання може взагалі зникнути. Заявник, який вчасно не відкличе свій позов, понесе судові витрати.

5.2.5.4. Останні зміни

В контексті ст. 230 (4) Договору необхідно звернути увагу на дві справи, у яких було винесено рішення СПІ та Судом ЄС. Перша - *C-50/00 P Union de Pequenos Agricultores*. У цій справі предметом розгляду Судом ЄС в 2002 році стала апеляція на рішення СПІ про відхилення позову асоціації фермерів, в якому Асоціація вимагала часткового анулювання регламенту про спільну організацію ринків оливок та жирів (регламентом, зокрема, вносились зміни до системи надання допомоги виробникам, які відмовилися від певних видів оливок і жирів). Асоціація вважала, що недопустимість позову, який вона подала (відповідно до рішення СПІ оскаржуваний регламент не стосувався заявника особисто), позбавляє асоціацію ефективного правового захисту, тобто, основного права, передбаченого ст.ст. 6 та 13 Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод та ст. 47 Хартії основних прав ЄС, оскільки регламент не може бути оскаржено на підставі ст. 234 Договору. Генеральний адвокат *Jacobs* підтримав вимоги асоціації в судовому засіданні і вказав в своєму мотивованому висновку на слабкі місця чинної системи перегляду законності регламенту приватними заявниками. Більш того, він запропонував нове тлумачення четвертого пункту ст. 230

Договору, а саме: правовий акт стосується особи, якщо, виходячи з особливих якостей заявника чи обставин, цей правовий акт має чи може мати суттєвий негативний вплив на інтереси заявника.¹

Перед Судом ЄС постало питання, чи особа, якої в традиційному розумінні оскаржуваний правовий акт (регламент) не стосується особисто, дійсно має *locus standi* виключно на підставі того, що вона має право на ефективний правовий захист чи інші права, виходячи з правового порядку ЄС, взявши при цьому до уваги, що вона позбавлена засобів захисту в національному законодавстві. Суд ЄС заперечив допустимість позову про анулювання нормативного акту до Суду ЄС, якщо національне законодавство не наділяє заявника правом ініціювати процедуру оспорування законності нормативно-правового акту ЄС. Суд наголосив, що для тлумачення терміну “особа, якої нормативний акт стосується особисто” необхідно, відповідно до вимог ефективного правового захисту, взяти до уваги всі обставини, які особисто вирізняють заявника з-поміж інших осіб. Необхідно виходити з вимог, передбачених установчими договорами, оскільки інакше це може призвести до зловживання Судом своїми повноваженнями. Далі Суд ЄС відмітив, що тільки країни-члени можуть вносити зміни до системи установчих договорів.

В наступному рішенні у справі *T-177/01 Jégo-Quéré and Cie SA v. Commission*², винесеному у 2002 р., СПІ прийшов до

¹ Окрема думка від 21 березня 2002 року, п. 60.

² Стаття 15 Регламенту Ради № 3760/92 про створення в Співтоваристві системи для риболовлі та водних культур уповноважує Комісію вживати екстрені заходи у випадку, якщо збереженню риби загрожує серйозна небезпека. В липні 2001 року Комісія прийняла Регламент, мета якого полягала у відновленні кількості мерлузи в певних морських зонах шляхом, зокрема, зменшення вилову молодяку. Регламент стосувався суден, які займаються виловом риби на ділянках, визначених в регламентах, незважаючи на види риби, яку виловлюють такі судна. Регламент був оскаржений основним оператором, який здійснював діяльність у цій сфері і був

висновку, що регламент безпосередньо і особисто стосується *Jégo-Quéré*, хоча останній і не відповідав жодним умовам, передбаченим в судовій практиці щодо визнання особи, якої особисто стосується нормативний акт. СПІ звернув увагу на той факт, що відхилення позову у цій справі призведе до відсутності будь-яких засобів захисту. Компанія-заявник не зможе звернутися до національного суду з позовом, тому що регламент, який оспорується, не дає можливості країнам-членам приймати будь-які імплементаційні заходи. У цьому випадку обов'язок приватної особи (який має заборонний характер) прямо впливає з самого регламенту. Необхідно у цьому контексті відмітити, що у *Union de Pequenos* регламент мав іншу правову природу і приватна особа могла звертатися по допомогу, а відмову національних органів її надати можна було оскаржити в національному суді. СПІ підтвердив, що право на судовий захист є одним із найважливіших принципів правового порядку Співтовариства, який ґрунтується на верховенстві права і гарантується на підставі Договору. В останньому, визначається вся система правових засобів захисту та процедур, які дозволяють Суду ЄС переглядати законність нормативно-правових актів інституцій.¹ Суд ЄС встановлює право на ефективні засоби захисту в суді загальної юрисдикції на підставі конституційних традицій, спільних для країн-членів, та на підставі ст.ст. 6 та 13 Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Більше того, це право ще раз підтверджується в ст. 47 Хартії основних прав ЄС від 2000 року. На думку СПІ, у цьому випадку необхідно визначити, чи у подібній справі, коли заявник оспорує законність нормативного акту загального застосування, який безпосередньо впливає на його правовий статус, неприйнятність позову про анулювання не

єдиним оператором, який постійно займався виловом такого виду риб як сига. Оператор наголосив, що в основному він отримує прибуток від вилову сига, і через зміну розміру тенет він втратив значну частину прибутку.

¹ Див. 294/83 *Les Verts v. European Parliament*, ECR 1986, p. 1339.

позбавить заявника права на ефективні засоби захисту. Суд прийшов до висновку, що, виходячи з цього права, процедури, передбачені ст. 234 Договору (преюдиціальна процедура), 235 та 288 Договору (позови про відшкодування шкоди) не створюють ефективних засобів захисту, які б дозволили оскаржити законність нормативних актів ЄС загального характеру, які, як у справі *T-177/01 Jégo-Quéré*, безпосередньо впливають на правовий статус юридичної особи. Однак, для того щоб ініціювати розгляд справи у національному суді необхідно, щоб мало місце порушення законодавства. На думку СПІ неприпустимим є те, що у ситуації, коли на національному рівні відсутні імплементаційні заходи, які можуть бути предметом перегляду у національному суді, заявник фактично змушений навмисно порушити законодавство, щоб звернутися до суду і “ініціювати” подання цим судом запиту до Суду ЄС в рамках преюдиціальної процедури.

У зв'язку з цим СПІ ще раз проаналізував тлумачення терміну “особа, якої особисто стосується акт” і прийшов до висновку, що для того, щоб забезпечити ефективні засоби судового захисту, фізична чи юридична особа має вважатися такою, якої особисто стосуються норми загального застосування, які мають безпосередній вплив на таку особу, якщо оспорювана норма безпосередньо впливає на її правовий статус, обмежуючи її права чи накладаючи на неї обов'язки. Кількість та статус інших осіб, на яких також у рівній мірі вплинула оспорювана норма (фактично чи гіпотетично) не має значення. Рішення СПІ є доказом відходу від тогочасної практики та прикладом розширення сфери застосування ст. 230 Договору. Комісія та генеральний адвокат *Jacobs* розкритикували це рішення СПІ. На їх думку тлумачення терміну “особа, якої особисто стосується акт”, яке дав СПІ, є занадто широким і фактично заперечує норму ст. 230 (4) Договору, і, таким чином, суперечить законодавству.

Розширення сфери застосування ст. 230 Договору може бути радше здійснене шляхом її перегляду. Суд ЄС підтвердив цю позицію у своєму рішенні від 1 квітня 2004 р. у справі *C-263/02 P Commission v. Jégo-Quéré & Cie SA*.¹ Після цього стало очевидним, що для розширення сфери застосування ст. 230, її необхідно змінити.

Необхідність розширення *locus standi* для приватних заявників стала предметом обговорення під час підготовки Конституції ЄС. Було запропоновано замінити ст. 230 Договору ст. III-270 (4) Конституції ЄС, в якій, зокрема, говориться, що:

“Будь-яка фізична чи юридична особа може, за тих самих умов, подати позов щодо актів, адресованих цій особі чи таких, які стосуються її безпосередньо та особисто, а також щодо виконавчих актів, що стосуються її безпосередньо, але не передбачають вживання заходів для їх виконання.”

Отже, ст. III-270(4) Конституції ЄС відходить від вузького тлумачення поняття нормативних актів, які підлягають оскарженню. Надалі це будуть не лише рішення. Будь-який нормативний акт підлягатиме перегляду на предмет законності, якщо він безпосередньо і особисто стосується заявника (отже, був прийнятий прецедент *Codorniu*). Остання частина ст. III-270(4) Конституції ЄС стосується випадків, подібних на той, що мав місце у справі *Jégo-Quéré*.²

¹ Ще не опубліковане.

² Необхідно пам'ятати, що відповідно до проекту Конституції ЄС створюється нова система нормативних актів: закони ЄС, рамкові закони ЄС, регламенти ЄС, рішення ЄС, рекомендації та висновки. Регламенти ЄС не будуть вважатися законодавчими актами (тобто, регламенти не будуть прийматися Радою та Парламентом (див. ст. I-33). Відповідно до ст. I-32 регламент ЄС вважатиметься ненормативним актом прямої дії, який приймається з метою імплементації нормативних актів та конкретних положень Конституції. Регламент може створювати обов'язки і безпосередньо застосовуватися у всіх країнах-членах, або може зобов'язувати щодо результатів, які мають бути досягнуті країною-членом, якій регламент адресується. Проте, такий регламент залишає органам влади право вибору форм та методів досягнення результатів. У справі *Jégo-Quéré* розглядався регламент Комісії, прийнятий

Хоча на цьому дискусія ще не закінчується, тим не менше, побоювання все ще існують. Так, широкий доступ до позовів про анулювання може призвести до постійного оскарження регламентів (правових актів прямої дії) і відкриє шлях до *actio popularis*. Правомірність обмеження подання позовів приватними заявниками має далекосяжні наслідки для анулювання нормативних актів, а саме: наслідки *erga omnes* та *ex tunc* (зворотна сила).

5.2.6. Правові наслідки позову про анулювання

Якщо позов достатньо обґрунтований, Суд ЄС оголошує оскаржений нормативний акт нікчемним (ст. 231 (кол. ст. 174) Договору). Рішення Суду ЄС має наслідки *erga omnes* та *ex tunc*, що означає, що оскаржуваний нормативний акт визнається таким, що ніколи не приймався. У випадку регламенту, Суд ЄС може встановити, що певні правові наслідки все ще залишаються в силі (за аналогією Суд ЄС діє так само у випадку

чином, що ст. 232 (кол. 175) Договору у цьому випадку не застосовується (тобто, бездіяльності не було).

Бездіяльність повинна призводити до порушення Договору. Якщо інституція не зобов'язана приймати нормативний акт, тоді немає і порушення. Бездіяльність повинна бути незаконною, порушувати основні принципи права, призводити до зловживання владою або невиконання обов'язків. Більше того, обов'язок прийняти нормативний акт повинен бути достатньо чітким, тобто, повинно бути зрозумілим, про прийняття якого виду акту йдеться. У позові заявник повинен чітко вказати, який саме нормативний акт не був прийнятий. Ця інформація повинна містити не тільки назву правової форми такого нормативного акту (регламент, рішення, тощо), але і конкретні обставини, які стосуються і його змісту. У справі *Parliament v. Council*¹ Суд не задовольнився загальною інформацією про те, що Рада не здійснила жодних заходів для створення спільної транспортної політики. З іншого боку Суд ЄС вважав переконливими доводи Парламенту про те, що бездіяльність Ради полягала у неприйнятті нею загальних норм щодо міжнародного транспортування та положень, відповідно до яких компанії повинні здійснювати свою діяльність на спільному ринку.

Спочатку заявник повинен закликати інституцію ЄС діяти. Для цього Договором не встановлюються конкретні строки. Суд ЄС припустив, що хоча такий строк є необмеженим, він не повинен перевищувати строків, які є необхідними для вирішення справи, яка розглядається.² Якщо протягом двох

¹ Наприклад, *13/83 Parliament v. Council*, ECR 1985, p. 1513.

² Див. справу *59/79 Netherlands v. Commission* (ECR 1979 p. 639). Суд ЄС прийшов до висновку, що Нідерланди перевищили необхідний строк, закликавши Комісію прийняти рішення проти Франції після спливу 18 місяців з моменту повідомлення Комісією про те, що французький план реструктуризації не порушив положень Договору про державну допомогу. Суд ЄС ґрунтував свої міркування на принципі

місяців орган, який закликали прийняти акт, не визначається зі своєю позицією¹, та/або не приймає необхідний нормативний акт, в такому випадку протягом двох місяців може бути винесено позов на розгляд Суду ЄС (або на розгляд СПІ у випадку позовів приватних заявників).² Якщо інституція займає чітку негативну позицію щодо прийняття необхідного нормативного акту, то в такому випадку позов про бездіяльність не вноситься – інституція зробила крок, прийняла рішення, яке фактично можна оскаржити. Для цього відповідна процедура передбачена ст. 230 Договору (а не ст. 232). Якщо орган приймає відповідний акт після закінчення двомісячного строку, в такому випадку вже немає необхідності в судовій процедурі.

5.4.2. *Locus standi*

Існує три категорії осіб, які мають право подавати позови. Розрізняють привілейованих та непривілейованих заявників:

- 1) країни-члени та інші інституції³, тобто **привілейовані заявники**, мають *locus standi* загального характеру і не повинні доводити в судовому засіданні, яку вони мають заінтересованість у поданні позову; ця категорія є ширшою і включає всі інституції ЄС (напр., Раду, Комісію, Парламент та Рахункову Палату);
- 2) ЄЦБ – щодо позовів з питань, які належать до сфери компетенції ЄЦБ. ЄЦБ не має *locus standi* загального

правової визначеності і встановив, що заявник не повинен був затягувати з вирішенням цього питання у Комісії.

¹ Така позиція інституції не повинна виражатися в конкретній формі. Достатньо, щоб це стало зрозумілим з її поведінки, а саме з того, що він не збирається вживати очікуваних від нього заходів.

² Копія прохання додається до тексту позову.

³ Стаття 232 Договору передбачає, що позови подаються “іншими інституціями ЄС”. Цей термін, відповідно до ст. 7 (кол. 4) Договору, також включає Суд ЄС та Рахункову палату, хоча, будучи відповідно судовим та дорадчим органами, вони не можуть ініціювати даний позов.

характеру, проте, він також не повинен доводити, яку він має заінтересованість у поданні позову. Так, щодо справ на підставі ст. 232 немає категорії напівпривілейованих заявників, і ЄЦБ має статус привілейованого заявника;

- 3) фізичні та юридичні особи, **непривілейовані заявники**, повинні доводити у судовому засіданні, що мають юридичну заінтересованість і є тими особами, інтересів яких неприйняття нормативного акту торкається безпосередньо і особисто.

Привілейовані заявники – країни-члени, інституції, ЄЦБ

Непривілейовані заявники – юридичні та фізичні особи

5.4.3. *Locus standi* непривілейованих заявників

Позов може подати будь-хто, тобто, тільки громадяни ЄС (країн-членів), якщо “інституція Співтовариства не адресувала тій особі нормативний акт, інший ніж рекомендація чи висновок” (ст. 232 (3) Договору). Редакція цього положення чітко встановлює, що приватні заявники можуть ініціювати судовий розгляд, якщо їм повинно було бути адресоване рішення, оскільки це єдиний нормативний акт, який адресується приватній особі. Проте, Суд ЄС пом’якшив обмежувальні умови ст. 232 Договору і визнав можливість подання позову юридичними та фізичними особами, у випадку якщо інституція не прийняла рішення по відношенню до третьої особи, і це рішення стосувалося б безпосередньо і особисто цих фізичних чи юридичних осіб.¹ Суд ЄС виробив такий підхід, щоб збалансувати позицію приватних заявників щодо подання позову про анулювання та позову про бездіяльність (якщо заявник вправі оскаржувати законність нормативно-правових

¹ Див. 107/91 *ENU S.A. v. Commission* ECR 1993, I-599. Див. також окрему думку Генерального адвоката у справі 15/71 *Mackprang v. Commission*, ECR 1971, p. 797.

актів, то він також повинен мати право оскаржувати дії щодо їх неприйняття).

Приватні особи не можуть подавати позови про неприйняття інституціями регламентів¹. До такого висновку можна прийти не тільки виходячи з дослівного тлумачення ст. 232 (3) Договору, але також виходячи з того факту, що неможливо визначити зміст майбутнього регламенту і встановити, чи його положення стосувалися б інтересів заявника безпосередньо і особисто. Непривілейовані заявники не можуть оскаржувати також дії стосовно неприйняття рекомендацій та висновків.

5.4.4. Наслідки рішення щодо позовів про бездіяльність

Рішення Суду має декларативний характер. У рішенні декларується наявність неправомірної дії інституції ЄС. Своїм рішенням Суд ЄС зобов'язує інституцію прийняти нормативний акт. Відповідно до ст. 233 Договору інституція повинна вжити необхідних заходів для виконання рішення Суду ЄС (або СПІ). Якщо інституція не вживає відповідних заходів, то єдиним засобом захисту є подання ще одного позову про неприйняття нормативного акту. У випадку настання збитків, подається позов про їх відшкодування.

5.5. Позов про відшкодування збитків

Відповідно до ст.ст. кол. 178) та 288 (кол. 215) Договору позов про відшкодування збитків є важливим позовом в системі судового захисту. Мета такого позову – захистити приватних осіб шляхом надання компенсації за ту слабку позицію, яку вони займають в системі перегляду законності нормативних актів.

¹ Див. 134/73 *Holtz und Willemsen GmbH v. Council*, ECR 1974, p. 1.

Позов про відшкодування збитків може стосуватися збитків, які виникли для осіб з договірних чи позадоговірних відносин (деліктів) ЄС.

5.5.1. Договірна відповідальність

Відповідно до ст. 288 (кол. 215) Договору:

“Договірна відповідальність Співтовариства регулюється законодавством, яке застосовується до договору, який оспорується”.

У випадку договірної відповідальності юрисдикція, згідно із положенням про “вибір права”, яке міститься у ст. 238 (кол. 181) Договору, належить або національним судам або Суду ЄС. Відповідно до цього положення Суд ЄС має юрисдикцію виносити рішення на підставі арбітражного застереження, яке міститься в договорі, укладеному Співтовариством або від його імені, не залежно від того, чи даний договір регулюється публічним чи приватним правом. Очевидно, що Суд ЄС також має юрисдикцію стосовно договорів, які не регулюються правом ЄС.¹

ЄС вправі укладати договори, які регулюються як приватним, так і публічним правом. Проте, на сьогодні залишається незрозумілим, чи природа таких договорів та право, яке до них застосовується, визначаються згідно з правом ЄС чи згідно з правом країни судового розгляду (*lex fori*).

5.5.2. Позадоговірна відповідальність

На відміну від договірної відповідальності Суд ЄС має виключну юрисдикцію щодо позовів проти інституцій ЄС, які

¹ Див. 318/81 *Commission v. CO.DE.MI*, ECR 1985, p. 3693.

впливають з позадоговірних відносин (ст. 235 Договору)¹. Позов про відшкодування збитків має автономну природу. Суд ЄС пояснив це тим, що такий позов був введений як окремий позов, який має конкретну мету в рамках судової системи захисту, а його введення було зумовлене особливими умовами. Суттєва відмінність цього позову від позову про анулювання полягає у тому, що “метою цього позову є не скасування конкретного нормативного акту, а відшкодування збитків, які були завдані в результаті невиконання інституцією своїх обов’язків”.² Заявник повинен чітко вказати, яких саме збитків він зазнав.

Якщо мета позову про відшкодування збитків відрізняється від мети позовів, поданих на підставі ст.ст. 230 та 232 Договору, то досудове врегулювання, що ґрунтується на одній із цих статей, є необов’язковим³. Позов про відшкодування збитків не обов’язково повинен бути пов’язаний з визнанням відповідного нормативного акту незаконним. Крім того, що ст. 288 (2) Договору передбачає можливість відшкодування шкоди заявнику, на її підставі можуть подаватися позови, які є альтернативними до позовів, які подаються на підставі ст.ст. 230 або 232 Договору (її можна використовувати з метою оскарження незаконності нормативного акту чи його неприйняття, якщо його не оскаржували безпосередньо на підставі ст.ст. 230 або 232 Договору).

5.5.2.1. Умови позадоговірної відповідальності

Стаття 288 Договору передбачає, що:

¹ Відповідно до ст. 235 Договору: “Суд ЄС має юрисдикцію щодо позовів про відшкодування збитків, як це передбачено другим параграфом ст. 288”. В вересні 1993 року ця юрисдикція перейшла до СПІ.

² Справа 4/69 *Alfons Lütticke v. Commission*, ECR 1971, p. 336.

³ Справа 4/69 *Alfons Lütticke v. Commission*, ECR 1971, p. 325.

“У випадку позадоговірної відповідальності, Співтовариство, згідно з загальними принципами, що є спільними для права держав-членів, відшкодовує всі збитки, що їх завдали його інституції чи службовці, виконуючи свої обов’язки.

Попередній параграф необхідно застосовувати за тих самих умов і до збитків, завданих ЄЦБ чи його службовцями під час виконання ними своїх обов’язків.”

Очевидно, що національне право країн-членів не ґрунтується на ідентичних системах встановлення позадоговірної відповідальності і тому поняття “загальні принципи, що є спільними для права країн-членів” передбачає певні рамки його тлумачення. Суд ЄС¹ користується свободою у визначенні принципів відповідальності ЄС, ґрунтуючись на національних правових системах. Відповідно до практики Суду ЄС (див. наприклад, рішення у справі 4/69 *Lütticke*²), ЄС несе відповідальність, якщо:

- дія або бездіяльність може бути приписана ЄС (одній із інституцій, ЄЦБ або державному службовцю ЄС);
- дія або бездіяльність інституції, ЄЦБ або державних службовців ЄС є незаконною;
- існують фактичні збитки, завдані заявнику (хоча можливим є також подання позовів щодо неминучих та передбачуваних збитків, навіть якщо вони ще не можуть бути оцінені,

¹ Відповідно до ст. 235 (кол.178) Договору Суд ЄС має повноваження щодо вирішення спорів про відшкодування шкоди на підставі параграфу 2 ст. 288 (починаючи з 1994 р. таке повноваження має і СПІ).

² У справі *Lütticke* (див. в тексті), *Lütticke* порушив справу проти Комісії за збитки відповідно до ст. 288 (2) Договору, стверджуючи, що Комісія не зобов’язала Німеччину змінити оскаржувані положення національного законодавства. Відповідно до нормативного акту, який оскаржувався, *Lütticke* був зобов’язаний сплачувати податки, введення яких, як він вважав, порушувало право ЄС. Суд ЄС прийшов до висновку, що з боку Комісії була відсутня незаконна дія чи бездіяльність. Комісія зробила все можливе під час переговорів з Німеччиною. Позадоговірна відповідальність встановлюється відповідно до ст. 288 (2) Договору за наявності неправомірної дії чи бездіяльності інституції ЄС або службовців ЄС, збитків та причинно-наслідкового зв’язку між ними.

- компенсація покриває тільки збитки, які не перевищують звичайний економічний ризик, що нерозривно пов'язаний з діяльністю у даному секторі);
- існує прямий причинно-наслідковий зв'язок між незаконною дією або бездіяльністю та збитками.

Взагалі, відповідальність несе ЄС як єдине ціле, хоча в Суді ЄС його представляють інституція або інституції, які звинувачуються в дії або бездіяльності, що призвела до збитків¹. Якщо позов стосується нормативного акту, прийнятого Радою, яка діяла за пропозицією Комісії, позов може подаватися проти обох інституцій разом.

Стаття 46 Статуту Суду передбачає, що позови про відшкодування збитків можуть подаватися протягом п'яти років з моменту події, яка стала причиною позову. Згадана ст. встановлює також інші обмеження:

“Перебіг строку припиняється, якщо позов вноситься до Суду ЄС або якщо до початку судового розгляду позивач звертався до відповідної інституції Співтовариства. В останньому випадку позов повинен бути поданий протягом двох місяців, передбачених ст. 230 Договору (...); у відповідних випадках застосовуються положення параграфу 2 ст. 232 Договору (...).”

5.5.2.2. Неправомірність дії чи бездіяльності

Позов про відшкодування збитків регламентується також Договором про ЄВРАТОМ, та регламентувався Договором про заснування Співтовариства вугілля та сталі. Хоча останній Договір вже не чинний, проте, все ж таки варто відмітити, що принципи відповідальності, передбачені ст. 40 Договору про заснування Співтовариства вугілля та сталі, та в двох Римських договорах відрізнялися. Так, у ст. 40 Договору про заснування Співтовариства вугілля та сталі чітко встановлювала:

¹ Див. 63-69/72 *Wehrhahn v. Council*, ECR 1973, p. 1229.

неправомірна дія або з боку Співтовариства при виконанні своїх функцій чи службовців Співтовариства в процесі здійснення ним своїх обов'язків¹. Стаття 288(2) Договору та ст. 188 Договору про ЄВРАТОМ не містить посилань на неправомірність чи вину. Проте, очевидно, що Суд ЄС намагається продовжувати у своїй практиці застосовувати положення Договору про заснування Співтовариства вугілля та сталі по відношенню до інших Договорів. Таким чином, він намагається забезпечити уніфіковане застосування всіх Договорів. Проте, під такою спробою Суду ЄС аж ніяк не треба розуміти, що відповідальність на підставі усіх трьох Договорів є однаковою. Договір про заснування ЄС та Договір про ЄВРАТОМ не виключають відповідальності на підставі вини. Якщо продовжувати цю лінію аргументації, можна дійти висновку, що відповідальність в принципі ґрунтується на неправомірності, проте з певними виключеннями, наприклад, у випадку об'єктивної відповідальності.

У випадку бездіяльності, Суд ЄС вимагає наявності зобов'язання діяти (одного повноваження діяти недостатньо). У випадку дії, вона повинна бути неправомірною або здійснюватися неправомірним способом, тобто, тут розуміється неналежне управління, а саме: відсутність нагляду за діяльністю державних службовців інституції, які здійснюють делеговані нею повноваження, не з'ясування всіх обставин справи перед прийняттям рішення, ґрунтування рішення на невірних даних, ненадання інформації, тощо, а також порушення прав сторони. Не всі види неналежного управління призводять до

¹ Формулювання ст. 40 Договору про заснування Співтовариства вугілля та сталі запозичена з французького законодавства, яке розрізняє *faute de service* – діяльність державного службовця в рамках власних повноважень – та *faute personnelle* – винну дію такого службовця. Існування такої відмінності у праві Франції вплинуло на розмежування юрисдикції суду, оскільки у першому випадку справа належить до компетенції адміністративного суду, а у другому – до компетенції цивільного суду.

відповідальності, оскільки необхідна достатня міра “вини”¹. Так, наприклад, помилка у фактах, якщо виконавець діяв правильно, не тягне відповідальності.

Виходячи з цих підстав, у справі *19, 20, 25, 30/69 D. Richez-Praise and others v. Commission*², Суд ЄС прийшов до висновку, що неправильне тлумачення положення само по собі не означає неправомірної дії. Навіть якщо органи влади вимагають від зацікавлених сторін запитати інформацію у компетентних органів, останні не зобов’язані гарантувати правильність цієї інформації. Невиправлення компетентними органами інформації до моменту, коли зацікавлені сторони приймуть рішення, ґрунтуючись на неправильній інформації (у зазначеній справі державні службовці прийняли рішення піти на пенсію), означає неправомірну дію чи бездіяльність. В даному випадку за наслідки надання недостовірної інформації Європейське Співтовариство несе відповідальність. Іншими словами, надання недостовірної інформації (рекомендації) не вважається неправомірною дією, а невиправлення цієї інформації вважається *faute de service*. Суд встановив, що Комісія повинна відшкодувати шкоду персоналу, який пішов на пенсію за її рекомендацією.

5.5.2.3. Відповідальність державних службовців ЄС

ЄС несе відповідальність за неправомірні дії чи бездіяльність своїх службовців. Відповідальність виникає, якщо службовець діє неправомірно, наприклад, коли він не виконує

¹ Поріг неправомірності є особливо високим у випадку нормативних актів. Звичайна неправомірність є недостатньою, оскільки має бути свавільна поведінка (*див. пункт 6.5.2.5.*).

² ECR 1970, р. 325. Деякі члени персоналу Комісії отримали невірну інформацію про пенсії, в результаті чого вони вирішили піти рано на пенсію. Хоча Комісія виявила помилку, вона нічого не зробила, щоб її виправити. Ці службовці порушили справу проти Комісії.

накази, неретельно виконує свої обов'язки, порушує законодавство або діє нечесно. Гарним прикладом у цьому зв'язку є справа *145/83 Adams v. Commission*¹, одна з небагатьох справ, в якій фізичній особі було відшкодовано значну суму.

Пан Адамс працював у Швейцарії в фармацевтичній компанії *Hoffman-La Roche*. Він передав певні документи до Комісії, які викривали, що компанія порушила ст. 86 Договору. Відповідно, на компанію було накладено штрафні санкції. Пан Адамс звернувся до Комісії з проханням про конфіденційність, а Комісія не зуміла забезпечити, щоб його не змогли ідентифікувати на підставі документів. Після повернення до Швейцарії з Італії, де він займався бізнесом, пан Адамс був заарештований за промисловий шпіонаж відповідно до законодавства Швейцарії. Дружина пана Адамса покінчила життя самогубством, коли він був у в'язниці, очікуючи суду. Пана Адамса звинуватили у промисловому шпіонажі і засудили до одного року ув'язнення умовно. Він звернувся з позовом про те, що його репутацію було знищено, що призвело до втрати бізнесу в Італії.

Суд ЄС постановив, що Комісія порушила свій обов'язок забезпечити конфіденційність і несла відповідальність за непопередження пана Адамса про ризики судового переслідування у Швейцарії. Присуджена сума відшкодування збитків була зменшена в половину через халатність самого заявника (пан Адамс злегковажив і не попередив Комісію про своє місце перебування, а також повернувся в Швейцарію, незважаючи на ризик судового переслідування).

ЄС несе відповідальність за дії (чи бездіяльність) своїх службовців тільки під час “виконання ними своїх обов'язків”.

¹ ECR 1985, p. 3539.

Суд ЄС використовує тест, який обмежує відповідальність ЄС. У справі *9/69 Sayag v. Leduc*¹, що ґрунтувалася на ідентичному положенні ст. 188 Договору про ЄВРАТОМ, Суд ЄС прийшов до висновку, що керування автотранспортним засобом не вважається дією, здійсненою під час виконання своїх обов'язків окрім невідкладних чи виняткових випадків. Суд постановив, що:

“Тільки у форс-мажорних випадках чи у виняткових обставинах, якщо завдання, які без використання приватних засобів автотранспорту державного службовця Співтовариство не змогло б виконати, таке використання може вважатися виконанням службовцем своїх обов'язків у розумінні параграфу 2 ст. 188 Договору”.

5.5.2.4. Відповідальність державних службовців перед ЄС

Останній параграф ст. 288 Договору – “Особиста відповідальність службовців перед Співтовариством регулюється положеннями відповідних Регламентів про персонал або Умовами працевлаштування” – становить логічне доповнення у регулюванні відповідальності ЄС за дії чи бездіяльність його державних службовців.

¹ ECR 1969, p. 329. *Sayage* працював інженером у ЄВРАТОМ. По дорозі до атомної станції в Бельгії у автомобільній катастрофі він травмував пана *Leduc*, представника приватної фірми, якого він був зобов'язаний доставити. *Leduc* звернувся до суду в Бельгії про відшкодування збитків паном *Sayage* за травми, які він зазнав. *Leduc* заявив, що пан *Sayage* здійснював управління автотранспортним засобом під час виконання своїх обов'язків і тому пан *Leduc* висунув позов проти Співтовариства. Більше того, пан *Sayage* був у відрядженні, що давало йому право на відшкодування витрат на відрядження з бюджету ЄС. На думку Суду ЄС “посилання на власний автотранспорт службовця у наказі про відрядження не означає, що керування таким автотранспортним засобом здійснюється під час виконання службовцем своїх обов'язків. В основному це робиться задля того, щоб повернути витрачені на відрядження кошти у випадку використання власного автотранспортного засобу відповідно до норм, передбачених для цієї мети.”

5.5.2.5. Відповідальність за законодавством: формула *Schoppenstedt*

Співтовариство несе відповідальність за власні рішення¹, а також за акти загального характеру, наприклад, регламенти (так звана правова і нормативна неправомірність), в останньому випадку – на додаткових умовах.

Критерії такої відповідальності були встановлені у справі *Case 5/71 Aktien-Zuckerfabriek Schoppenstedt v. Council*². Заявник оскаржував регламент, який встановлював суму компенсації виробникам цукру. Він заявляв, що цей регламент є дискримінаційним відносно нього. Суд ЄС встановив, що:

“У даній справі позадоговірна відповідальність Співтовариства дорозумлює щонайменше неправомірний характер акту, відповідно до якого, на думку заявника, він зазнав збитків. Якщо справа стосується нормативного акту, яким встановлюються заходи економічної політики, то в такому випадку Співтовариство не несе позадоговірної відповідальності за збитки, завдані особам, у розумінні другого параграфу ст. 215 [тепер 288(2)] Договору, якщо тільки не матиме місце кричуще порушення правової норми про захист права такої особи.”

Формула Schoppenstedt:

Шкода, завдана нормативними актами інституцій, які встановлюють заходи економічної політики, може бути підставою для відповідальності Співтовариства, якщо тільки “матиме місце кричуще порушення правової норми про захист права особи.”

Формула Schoppenstedt віддзеркалює загальний принцип, оскільки майже всі нормативні акти ЄС є актами, які встановлюють заходи економічної політики. Зміст акту

¹ Якщо оскаржується рішення, то для відшкодування збитків необхідно, окрім визначення збитків та причинно-наслідкового зв'язку між збитками та виною, довести порушення норми права, див. 253/84 *GAEC v. Council and Commission*, ECR 1987, р. 123.

² ECR 1971, р. 975.

визначається його характером. Якщо акт відображає напрями економічної політики, що здійснюється інституціями ЄС на підставі їх повноважень, то до такого акту застосовується *формула Schopenstedt*. Актами, які за своєю природою є законодавчими, є регламенти та директиви. З іншого боку, якщо акт було прийнято лише для імплементації загальної норми та/або він не встановлює заходів економічної політики, то він є лише адміністративним актом, до якого застосовуються загальні положення про відповідальність. Тим не менше, якщо у судовому розгляді на підставі ст. 230 Договору було встановлено, що нормативний акт (наприклад, регламент) стосується заявника особисто, то він вважається нормативним актом у контексті позову про відшкодування збитків.¹ Якщо рішення адресоване всім країнам-членам, воно може, залежно від змісту, вважатися нормативним актом. Рішення, які санкціонують законодавчий процес у державі-члені, не вважаються нормативними актами.

Встановлення порушення норми вищого рівня пов'язане із визначенням рівня оскаржуваного нормативного акту в ієрархії джерел права ЄС. Нормами вищого рівня є норми Договорів, загальні принципи права, а також норми, які містяться у вторинному законодавстві, на якому ґрунтується оскаржуваний акт. Норма вищого рівня повинна стосуватися захисту права особи (що звужує сферу відповідальності). Так, у своїх рішеннях Суд ЄС посилався у цьому контексті на порушення ст.ст. 12, 28, 29, 33, та 34 Договору², принципу пропорційності, принципу захисту виправданих сподівань, принципу недискримінації,

¹ Див. справу *T-480 and 483/93 Antillean Rice Mills* (supra).

² Суд ЄС не визнав порушення вищої норми права щодо захисту прав осіб, а саме ст. 37 Договору про організацію сільськогосподарських ринків, див *T-571/93 Lefebvre and others v. Commission*, ECR 1995, II-2398.

права на належне управління, основних прав.¹ Анулювання акту Судом ЄС не є достатньою підставою у цьому випадку.

Значення терміну *достатньо кричуще порушення* Суд ЄС пояснив у справі *83 & 94/76, 4,15 & 40/77 Bayerische HNL*.

Регламент ЄС мав на меті вирішити питання надмірного виробництва сухого молока на території ЄС, змусивши виробників кормів для тварин купувати сухе молоко. Сухе молоко було значно дорожче за звичайний корм, тобто сою. Регламент було анульовано на підставі того, що він був дискримінаційним і непропорційним.² Заявники звернулися з позовом про відшкодування шкоди. Суд ЄС виніс рішення, що у цьому випадку вища норма права не була достатньо “кричуще” порушена. Суд пояснив, що:

“від осіб може очікуватися, що вони у розумних межах будуть приймати як належне певні акти, які приймаються в сфері економічної політики Співтовариства і мають певні шкідливі наслідки для економічних інтересів таких осіб, без отримання відшкодування за рахунок державних коштів, навіть у випадку, якщо цей акт було визнано недійсним. У правовому полі, що стосується питання, яке обговорюється і є дуже важливим для імплементації спільної сільськогосподарської політики, Співтовариство не несе відповідальності, якщо тільки відповідна інституція **явно і серйозно не знехтувала обмеженнями, які встановлені щодо виконання нею своїх повноважень.**”³

Подальша практика Суду ЄС демонструє, що Суд досліджує, як очевидне зловживання повноваженнями, так і важливість наслідків такого зловживання, наприклад, кількість осіб, які зазнали збитків (малі групи не повинні нести судові витрати у позовах, які стосуються спільних інтересів, без

¹ Принцип поділу повноважень між інституціями ЄС не вважається нормою щодо захисту прав осіб. Див. *106/81 Kind v. EEC*, ECR 1982, p. 2885.

² Див. *114/76 Bela-Mühle v. Council* ECR 1977, p. 1211.

³ Спільні справи *83 & 94/76, 4,15 & 40/77 Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG and others v. Council and Commission*, ECR 1978, p. 1209, para 6.

належної компенсації), розмір збитків з поправкою на звичайний операційний економічний ризик у даному секторі. У справах *116 та 124/77 Amylum NV & Tunnel Refineries Ltd. v. Council & Commission*¹ Суд ЄС визначив, що відповідальність ЄС за нормативний акт повинна наступати тільки у випадку, якщо *поведінка інституції межувала зі свавіллям*; проте, цей високий поріг визначення вини було надалі знижено. У наступній справі Суд ЄС відкинув вимогу наявності поведінки, що межує зі свавіллям.²

У рішенні у об'єднаних справах *46/93 та 48/93 Brasserie de Pêcheur SA. & Factortame*³ Суд ЄС прояснив свою позицію щодо режиму відповідальності стосовно неправомірності актів інституцій ЄС, вказавши при цьому, що підстави відповідальності країни-члена за порушення права ЄС його законодавчими органами не можуть, за відсутності особливої підстави, відрізнятись від підстав відповідальності Співтовариства у подібних обставинах. Суд наголосив, що як і право Співтовариства встановлює фінансові санкції за невиконання зобов'язань, так і Співтовариство несе відповідальність за збитки, завдані нормативним актом, якщо виконуються три умови:

- 1) норма права, яку порушено, встановлювала особисті права;
- 2) порушення має бути достатньо серйозним (законодавчі органи явно та серйозно знехтували межі своїх повноважень);
- 3) існує прямий причинно-наслідковий зв'язок між порушенням та збитками, завданими особі.

В такому випадку Суд ЄС повинен взяти до уваги, зокрема, наскільки порушена норма чітка і зрозуміла, чи надавала вона свободу дій органам Співтовариства, чи порушення та завдані

¹ ECR 1979, p. 3497.

² *104/89 and 37/90 Mulder v. Council and Commission*, ECR 1992, II-3061.

³ ECR 1996, I-1209.

збитки були навмисними чи ненавмисними, чи можна вибачити таку помилку чи ні, тощо.

5.5.2.6. Спільна відповідальність країн-членів

Право ЄС вимагає від національних органів здійснювати імплементацію актів. Якщо особа зазнає шкоди в результаті такої імплементації, постає питання, чи позов подається проти національних органів на підставі національного права чи проти ЄС. Після певного періоду невизначеності, яке характеризувалося “схилянням” до національних процедур¹, Суд ЄС роз’яснив питання спільної відповідальності країн-членів.² Якщо оскаржуваний акт приймається національними органами влади з метою імплементації права ЄС, Суд має юрисдикцію щодо позовів про відшкодування шкоди, якщо неправомірність дій приписується ЄС, а не національним органам. Якщо національні органи діють відповідно до вказівок інституцій ЄС, то неправомірність дій приписується інституціям. Суд ЄС також встановив, що якщо причиною завдання шкоди є дії національних органів, то позов про відшкодування шкоди є прийнятним, тільки якщо було вичерпано всі засоби судового захисту, передбачені внутрішнім законодавством. Вимога щодо вичерпання національних процедур засобів захисту не застосовується, якщо останні не встановлюють ефективного захисту особи та відшкодування завданих їй збитків.³

¹ Див. проблемне рішення у справі *96/71 Haegeman v. Commission*, ECR 1972, p. 1005.

² Див. *175/84 Krohn v. Commission*, ECR 1986, p. 753.

³ Див. *281/82 Unifrex v. Commission*, ECR 1984, II-1201.

6. Преюдиціальна процедура

6.1. Необхідність уніфікованого застосування права ЄС

Преюдиціальна процедура є характерною конструкцією права ЄС, пов'язаною з особливостями цієї правової системи та її відношенням до національних правових норм країн-членів. Метою цієї процедури є, з одного боку, забезпечити паралельне застосування права ЄС в усіх країнах-членах, а з іншого боку, досягти таким чином уніфікованості його тлумачення і застосування, а також встановлення законності нормативних актів, які приймаються інституціями¹. У системі права ЄС від національних органів вимагається не лише забезпечити виконання норм права ЄС у правовій системі відповідної держави-члена, а й забезпечити найбільшу можливу його ефективність. Найчастіше ці обов'язки покладаються на національні суди. Тому надзвичайно важливим є зв'язок між національними судами та Судом ЄС². Відповідно до ст. 220 Договору Суд “повинен гарантувати дотримання закону при тлумаченні та застосуванні цього Договору”. Суд ЄС, однак, не є судом вищої інстанції відносно національних судів і не здійснює нагляду за національними судами. Стаття 234 Договору регулює особливу процедуру співробітництва між національними судами та Судом ЄС, яка базується радше на визнанні відмінності

¹ Див. 283/81 *CILFIT*, ECR 1982, P. 3415.

² До набрання чинності Ніщким договором Суд ЄС був єдиним органом, уповноваженим здійснювати преюдиціальну процедуру (відповідно до Маастрихтського договору). Стаття 225(3) Договору потенційно (оскільки ще потрібно внести зміни у його Статут) надає право приймати преюдиціальні рішення Суду першої інстанції (в окремих галузях, передбачених Статутом). Це, очевидно, зумовлено помітною тенденцією до посилення ролі Суду першої інстанції, а також необхідністю зменшення завантаженості Суду ЄС. Однак, на даний момент зміни до Статуту СПІ ще не були внесені (див. пункт 4).

функцій цих органів, аніж на ієрархічному співвідношенні вказаних судів. Це було визнано під час розгляду першої ж справи, яка розглядалася Судом на підставі ст. 234 (кол. ст. 177). У справі 13/61 *De Geus en Uitdenbogerd v. Robert Bosch GmbH* Генеральний адвокат зазначив:

“положення Ст. 177 повинні вести до реального та плідного співробітництва між судами держав-членів та Судом ЄС, із взаємним дотриманням їх юрисдикції”.

Преюдиціальні рішення на підставі ст. 234 Договору складають більше половини всіх судових рішень Суду ЄС. Їхнє значення для розвитку права ЄС не можна переоцінити. Варто нагадати, що найбільш відомі судові рішення були прийняті саме на підставі цієї ст., зокрема, рішення про верховенство права ЄС, про пряму дію деяких його норм (включно з нормами директив), про вимогу про-комунітарного тлумачення національних правових норм, про відповідальність держави за завдану шкоду, про дотримання основних прав людини як основоположних принципів права ЄС, не згадуючи про рішення, в яких Суд “творчо” підійшов до тлумачення деяких норм матеріального права ЄС.

6.2. Предмет запиту про преюдиціальну процедуру

У преюдиціальному порядку приймаються рішення стосовно:

- 1) тлумачення Договору та нормативних актів, які приймаються інституціями ЄС і ЄЦБ¹,
- 2) законності нормативних актів, які приймаються інституціями ЄС і ЄЦБ.²

¹ Додано Маастріхтським Договором.

² Окрім цього, предметом звернень може бути тлумачення статутів (і нормативних актів) інституцій, заснованих актом Ради, якщо це передбачено цими статутами. Ми

Очевидна особливість ст. 234 полягає в тому, що вона лише встановлює можливість звернення до Суду з питань тлумачення Договору. Договір про заснування ЄС належить до актів первинного права, є вираженням волі країн-членів ЄС, і його законність не підлягає оскарженню відповідно до права ЄС. Повноваження Суду ЄС стосовно актів інституцій ЄС та ЄЦБ є ширшими, оскільки Суд може як тлумачити їх так і перевіряти законність.

Слово “акти”, яке вживається у ст. 234, Судом тлумачиться широко. Поняття „акт” включає регламенти, директиви, рішення, міжнародні договори, які укладаються Європейським Співтовариством з третіми країнами, а також “неофіційні” акти (т.зв. “акти *sui generis*”) незалежно від того, чи вони мають пряму дію. Суд також може тлумачити нормативні акти, які не створюють юридичних наслідків, наприклад, рекомендації та висновки.

У Справі 322/88 *Grimaldi v. Fonds des Maladies Professionnelles*¹ Суд ЄС відповів на запит бельгійського суду стосовно юридичних наслідків, які створюють рекомендації. У справі 181/73 *Haegeman v. Belgium* Суд встановив, що міжнародні договори між ЄС та третіми країнами є “актами інституцій”².

6.3. Процедура – основні риси

Відповідно до ст. 234, якщо питання про тлумачення Договору або нормативних актів інституцій ЄС або ж дійсності цих актів:

”постає перед будь-яким національним судом або трибуналом країни-члена ЄС, цей суд або трибунал може, якщо він вважає, що відповідне роз’яснювальне рішення по цьому питанню є

не розглядатимемо цю сферу, оскільки вона не є основним предметом розгляду Судом ЄС.

¹ ECR 1989, P. 4407.

² ECR 1974, P. 449.

необхідним для уможливлення винесення власного рішення у справі, звернутись до Суду ЄС за рішенням з цього питання. Якщо таке питання виникає у справі, що знаходиться на розгляді суду або трибуналу країни-члена, рішення якого згідно з національним правом не підлягають оскарженню, то в цьому випадку звернення даного суду або трибуналу до Суду ЄС є обов'язковим.”

Питання тлумачення у національному суді або трибуналі може бути підняте або сторонами, або самим судом. Право на звернення до Суду ЄС за преюдиціальною процедурою має лише національний суд або трибунал, а не сторони спору. Таким чином, національний суд має право (а у випадку, якщо це суд останньої інстанції у даній справі, – обов'язок) звернутись до Суду ЄС у преюдиціальному порядку за умови, що рішення по цьому питанню є необхідним для прийняття ним власного рішення. Отже процедура звернення може бути описана як “суд–суд”, де національні суди виступають стражами біля воріт Суду. З цього випливає, що особи не мають прямого доступу до Суду ЄС, а також не можуть подавати до нього апеляції на рішення національних судів.”¹ Сам Суд характеризує цю процедуру таким чином:

“неповозна процедура, яка виключає будь-яку ініціативу сторін, які лише запрошуються для висловлення своєї точки зору в ході судового засідання.”²

¹ D.Chalmers, *European Union Law, Law and EU Government*, 1998, Том I, С. 440. Стаття 234 не встановлює апеляційну систему. При апеляції питання про подання позову вирішується сторонами, а рішення по справі виносить апеляційний суд. Апеляційний суд може замінити відповідне рішення нижчого суду своїм рішенням. Рішення апеляційного суду є важливішим за рішення нижчого суду. Натомість, за ст. 234 за роз'ясненнями звертається національний суд, який може або взяти до уваги бажання сторін спору, або не зважати на них. Лише національний суд вирішує, чи звертатись до Суду з запитом про преюдиціальне рішення (відповідно до дискреційних повноважень, закладених у ст. 234).

² Справа C-364/92 *SAT Fluggesellschaft v. Eurocontrol*, ECR 1994, P. I-43.

Таким чином, у контексті ст. 234 Договору можна розмежувати основну процедуру, яка здійснюється в національному суді, та преюдиціальну процедуру, яка відбувається у Суді ЄС. Ці терміни є, швидше, доктринального, а не нормативного походження. Розгляд справи у суді країни-члена призупиняється на час, протягом якого питання знаходиться на розгляді Суду ЄС. Коли Суд ухвалив своє рішення, відповіді на запит надсилаються до національного суду, який, отримавши роз'яснення Суду ЄС, застосовує їх у справі, яка ним розглядається, у звичайному порядку (тобто розгляд справи поновлюється). Саме це і мається на увазі у терміні “преюдиціальний”.

Всі країни-члени та інституції мають право брати участь у слуханнях і представляти власну позицію. Досить часто вони користуються цією можливістю, оскільки, хоча преюдиціальна процедура і стосується конкретної справи, під час судового розгляду виникають питання загального або фундаментального характеру.

6.4. Суд або трибунал

Країни-члени ЄС зберегли незалежність щодо організації судової системи. Їх правові системи є різними, тому характер певних судових органів іноді може бути неясним. Саме тому Суду ЄС довелося визначити поняття суду або трибуналу, яке міститься у ст. 234. На думку Суду це поняття включає всі органи, які здійснюють судову функцію (зокрема приймають юридично обов'язкові рішення про права та обов'язки осіб), які контролюються або в яких беруть участь органи державної влади, створені на підставі закону (а не на підставі угоди між сторонами), які функціонують на постійних засадах, мають обов'язкову юрисдикцію та застосовують норми права (а не справедливості), а також є незалежними у здійсненні своїх

обов'язків.¹ Суд виявився досить ліберальним, дозволяючи певним органам, які часто навіть не мають назви “суд” на національному рівні, звертатися із запитом про винесення преюдиціального рішення. Такий підхід, який, однак, іноді критикується², є зрозумілим у світлі необхідності забезпечити широкий доступ до процедури згідно ст. 234 Договору, і сприяє уніфікованості тлумачення і застосування права ЄС.

Суд ЄС розпочинає оцінку характеру органу, з'ясовуючи, чи він вирішує спори між сторонами. Після цього Суд може відмовитись визнати право на звернення за преюдиціальним рішенням, як це було, зокрема, з судами при реєстраційних процедурах де відсутня протилежна сторона у справі та спір³.

Суд ЄС визнав судом або трибуналом згідно зі ст. 234:

- 1) адміністративний трибунал (в історичній Справі 26/62 *Van Gend en Loos*⁴); адміністративний трибунал на заморській території Франції: Справи 100/89 і 101/89 *Kaefer and Procacci v. France*⁵;

¹ Справа C-54/96 *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH*, ECR 1997, P. I-4961.

² Суд ЄС, наприклад, піддавався критиці не лише за визнання права подавати запит про винесення преюдиціального рішення колегіальних адміністративних органів, які здійснюють юридичні або квазіюридичні функції та мають певну незалежність (напр. німецький комітет, який наглядає за громадським постачанням у землях, див. 102/81 *Nordsee v. Reederei Mond*, ECR 1982, P. 1095), але й за брак послідовності, казуїстичний підхід, який відходить від встановлених правил в залежності від справи. Було навіть запропоновано скоригувати підхід Суду у цьому питанні, а тлумачення терміну “суд” звузити до визначень, встановлених нормами права країн-членів, з єдиним винятком, який би становили інші судові органи, які виконують судові функції і є незалежними при їх виконанні. Див. окрему думку Генерального адвоката у Справі 17/00 *de Coster v. College des Bourgmestres et Echevins de Watermael-Boitsfort* (ECR 2001, P. I-9445). Дотепер Суд ЄС не змінив своєї позиції.

³ Див., наприклад, Справу 86/00 *HSB-Wohnbau GmbH of 2001*, ECR 2001, P. I-5353.

⁴ ECR 1963, P. 1.

⁵ ECR 1990, P. I-4647.

- 2) голландський трибунал соціального забезпечення (адміністративний трибунал, який за законом своєї країни не вважався судом), оскільки він був органом, заснованим відповідно до закону, його члени призначалися міністром, і він діяв згідно з процесуальними нормами та застосовував закон у своїх рішеннях) (Справа 61/65 *Vaassen v. Beamtenfonds Mijnbedrijf*¹);
- 3) апеляційний комітет (голландський медичний орган, який відмовив пану *Broekmeulen* у реєстрації в якості терапевта: Справа 246/80 *Broekmeulen*² ;
- 4) магістрат, який діяв одночасно як обвинувач та слідчий суддя у справі: 14/86 *Pretore di Salo v. X.*³

Не були визнані судами або трибуналами:

- 1) *Directeur des contributions*⁴ (ця посада структурно пов'язана з національними податковими інституціями органами і була однією із сторін у судовому процесі у Справі 24/92 *Corbiau v. Administration des Contributions*⁵);
- 2) Рада Паризької Адвокатури (у справі щодо вимоги визнання, що член Паризької Адвокатури, якому було відмовлено у праві представляти інтереси клієнта в німецькому суді, мав право надавати подібні юридичні послуги згідно із правом ЄС. Рада не була визнана „судом або трибуналом”, оскільки вона не була зобов'язана розглядати спір по суті, а лише робила заяву стосовно спору між одним із своїх членів та трибуналом іншої країни-члена; 138/80 *Borker*⁶;

¹ ECR 1966, P.377.

² ECR 1981, P. 2311.

³ ECR 1987, P.2545.

⁴ Податковий директор (фр.)

⁵ ECR 1993, P. I-1277.

⁶ ECR 1980, P.1975.

3) третейський суддя, призначений на підставі угоди приватного права (зважаючи на те, що у процес не лише не були залучені державні органи, але й вони також не залучалися до розгляду справи третейським суддею; не зважаючи на те, що рішення третейського судді було обов'язковим для сторін: 102/81 *Nordsee Deutsche Hochseefucherei GmbH*¹.)

6.5. Преюдиціальна процедура стосовно тлумачення

6.5.1. Внутрішня ситуація

На практиці запити найчастіше стосуються тлумачення права ЄС у широкому розумінні цього поняття. Потрібно мати на увазі той факт, що тлумачення національного права не є предметом преюдиціальних процедур. Якщо суд направляє до Суду ЄС запит про винесення преюдиціального рішення щодо виключно внутрішнього питання, яке регулюється лише нормами права країни-члена, Суд ЄС відхилить запит². Сумніви, які виникають під час розгляду справ національними судами, пов'язані зазвичай із питаннями співвідношення між правом ЄС та національним правом: наприклад, чи рішення у справі, яка розглядається у суді країни-члена ЄС, повинно базуватися на нормах національного права чи на нормах права ЄС, або ж чи національні правові норми відповідають нормам права ЄС.

У Справах 297/88 і 197/89 *Dzodzi v. Belgium*³, тоголезька жінка оскаржувала рішення, винесене відповідними органами Бельгії, про відмову надати їй дозвіл на постійне проживання в

¹ ECR 1982, P. 1095.

² Див. справу 75/63 *Hoekstra v. Bedrijfsvereniging Detailhandel*, ECR 1964, P. 177; Справа 445/01 *Simoncello v. Boerio of 2003*, ще не опублікована.

³ ECR 1990, P. I-3673.

країні після смерті її чоловіка-бельгійця. Це питання було виключно внутрішнім (тобто, регулювалося правом Бельгії). Бельгійський суд, однак, послався на зміст положень права ЄС і ствердив, що статус подружжя громадянина Бельгії має відповідати статусу подружжя громадян інших держав-членів ЄС. Незважаючи на те, що ця справа регулювалася нормами бельгійського права, Суд, однак, встановив, що інтереси Співтовариства вимагають від нього дати уніфіковане роз'яснення відповідних положень права з метою попередження майбутніх розбіжностей у тлумаченні норм права.

Подібним чином, у Справі 88/91 *Federconsorzi v. AIMA*¹, Суд виніс преюдиціальне рішення стосовно певних положень контрактів угоди приватного права. Певну кількість чистої оливкової олії компанії *AIMA* було викрадено зі складу компанії *Federconsorzi*. У контракті між цими компаніями було зазначено, що остання нестиме відповідальність за збитки в обсязі суми, передбаченої діючим правом ЄС. Суд знову вирішив, що інтереси Співтовариства вимагають від нього дати уніфіковане роз'яснення відповідних положень права з метою попередження майбутніх розбіжностей у тлумаченні.

У 2003 р. в справі 300/01 *Salzmann*² Суд отримав можливість роз'яснити своє прецедентне право стосовно можливості прийняття до розгляду запиту щодо преюдиціального рішення, якщо обставини справи, яка знаходиться на розгляді у національному суді, підлягають вирішенню виключно у рамках правових норм даної країни-члена. Для початку Суд звернув увагу на те, що національний суд, який звертається з запитом щодо преюдиціального рішення, вимагав роз'яснення права Співтовариства задля того, щоб визначити обсяг норм національного права, які застосовуються у

¹ ECR 1992, P. I-4035.

² ECR 2003, P. I-4899.

справі. Суд послався на відповідний прецедент, згідно з яким, по-перше, саме національні суди мають право визначати, беручи до уваги специфіку кожної конкретної справи, як необхідність направлення запиту до Суду ЄС з проханням про винесення преюдиціального рішення, так і релевантність самого питання, яке є предметом запиту¹, і, по-друге, Суд ЄС відмовляється надати преюдиціальне рішення лише у виняткових випадках, тобто коли досить очевидним є те, що тлумачення права ЄС, за яким звертаються, не має жодного відношення до фактів або мети позову, який розглядається у національному суді². Суд, однак, вказав, що до таких виняткових випадків не належить випадок, коли запит стосується вимоги національного права, щоб громадянин користувався такими ж правами, якими користуються у подібній ситуації громадяни інших країн-членів на підставі права ЄС. Окрім того, Суд встановив: “якщо, стосовно суто внутрішніх ситуацій, національне законодавство застосовує засоби, що відповідають праву Співтовариства, з метою, зокрема, уникнення дискримінації іноземних громадян, то інтереси Співтовариства цілком очевидно вимагають уніфікованого тлумачення незалежно від обставин, у яких відповідна норма застосовуватиметься, з метою попередження майбутніх розбіжностей у тлумаченні”³.

Однак запит не може прямо стосуватися питання про відповідність національного законодавства праву ЄС. Такі випадки розглядаються Судом ЄС у рамках іншої процедури, а саме, процедури на підставі ст. 226 Договору.

¹ Справа 448/98 *Guimont*, ECR 2000, P. I-10663, та об'єднані Справи 515/99, 519/99 до 524/99 і 526/99 до 540/99 *Reisch*, ECR 2002, P. I-2157.

² Справа 302/97 *Konle*, ECR 1999, P. I-3099, і Справа 281/98 *Angonese*, ECR 2000, P. I-4139.

³ *Para.* 34.

6.5.2. Стандартне формулювання запитів

Запити формулюються за таким стандартом: чи дане положення А права ЄС слід розуміти як таке, що дозволяє (забороняє) Б (тут зазначається те, що впливає з норм національного права у справі, що розглядається)? Суд ЄС на питання, сформульоване вказаним чином, дає ствердну або заперечну відповідь. Формально, Суд тлумачить відповідне положення права ЄС, однак, одночасно він фактично розглядає питання відповідності положень національного права праву ЄС. Ствердна відповідь на зазначене вище питання містить прихований висновок про відповідність права країни-члена праву Співтовариства, в той час як у заперечній відповіді мається на увазі невідповідність.

Трапляється, що Суд коригує формулювання питань, з якими звертаються національні суди, зазначаючи таке: національний суд направляє запит про те, чи положення внутрішнього права Б відповідає положенню А. По суті, національний суд запитував, чи положення А дозволяє країні-члену діяти згідно з положенням Б. Мета такого уточнення – надати запиту форму, яка дозволить Суду відповісти на нього згідно зі ст. 234 Договору про ЄС¹.

Національні суди мають право представити на розгляд Суду одне або (зазвичай) декілька питань. Іноді формулювання містить альтернативи, наприклад: *Якщо відповідь на перше питання є ствердною, то переходять до другого питання, а якщо вона є негативною, то до третього питання, тощо*. Суд може змінити послідовність поставлених питань, дати спільну відповідь на деякі з них, розділити їх або визнати деякі з них такими, що не мають відношення до предмету розгляду. Аналіз запитів, направлених до Суду ЄС, та тих з них, що були

¹ Див. 14/86 *Pretore di Salo v. X*, ECR 1987, P. 2545.

переформульовані або відхилені, призводять до висновку, що Суд приймає до розгляду “закриті” питання, а саме такі, що потребують або позитивної, або негативної відповіді, і не приймає відкритих питань. Останні трактуються Судом або як абстрактні чи гіпотетичні, або як недостатньо пов’язані зі справою, що розглядається у національному суді, а тому на них не розповсюджується преюдиціальна процедура в рамках ст. 234 Договору.

6.5.3. Процедура у національному суді

До Суду можуть подаватись запити у ході розгляду будь-яких справ (у вищих або нижчих інстанціях, надзвичайних, додаткових тощо) у національному суді, тобто після початку розгляду даної справи і до винесення остаточного рішення. Питання повинно бути безпосередньо пов’язане з розглядом даної конкретної справи, оскільки звернення з проханням про винесення ухвали преюдиціального рішення стосовно гіпотетичної ситуації лише з метою отримання загального висновку Суду ЄС заборонене.

У праві ЄС не визначається процедура, якою регулюється направлення національним судом запиту про винесення преюдиціального рішення. Цей аспект регулюється нормами національного права. Прохання про проведення преюдиціальної процедури потребує наявності відповідного рішення національного суду. Зазвичай направлення запиту передбачає призупинення розгляду справи у суді, навіть якщо це не є формально необхідним. На думку Суду, компетенцію національних судів щодо направлення запитів про попередню ухвалу, навіть судів нижчої інстанції, не можна обмежувати. Незважаючи на це, на рішення національного суду, який звертається з проханням про преюдиціальну процедуру, можна подавати апеляцію до суду вищої інстанції, якщо це передбачено

національним правом. Така апеляція, однак, не зупиняє преюдиціальну процедуру. Винесення Судом ЄС преюдиціального рішення унеможлиблюється лише рішенням національного суду вищої інстанції про визнання запиту недійсним¹.

Для здійснення преюдиціальної процедури за ст. 234 надзвичайно важливим є розподіл юрисдикції національного суду і Суду ЄС. Як згадувалося раніше, національний суд самостійно приймає рішення про необхідність звернення до Суду ЄС і формулює питання, які містяться у запиті. Саме національний суд вивчає обставини справи і визначає, які положення національного права мають відношення до даної конкретної справи, а також тлумачить ці положення. І саме національний суд вирішує, на якому етапі розгляду справи потрібно подавати запит до Суду. На рівні національного суду вивчаються всі фактичні обставини справи з наданням їх правової характеристики і сторонам надається можливість зайняти певну позицію по суті справи. Згадані процесуальні моменти містились у порадах національним судам в офіційній пам'ятній записці про порядок направлення запитів “*Note for Guidance on References by National Courts for Preliminary Rulings*” від 9 грудня 1996 року:

“Національний суд або трибунал може адресувати питання Суду ЄС, як тільки визначить, що преюдиціальне рішення стосовно пункту або пунктів, які вимагають тлумачення або визнання законності, є необхідною для того, щоб надати йому можливість винести власне рішення. Оскільки Суд ЄС не може вирішувати спірні питання та питання національного права, рішення про направлення запиту не слід приймати, доки розгляд справи у національному суді не досягне стадії, на якій національний суд може визначити, навіть у вигляді робочої гіпотези, фактичний та

¹ Див. 166/73 *Rheinmuehlen v. Einfuhr- und Vorratstelle fur Getreide und Futtermittel*, ECR 1974, P. 33; 146/73 *Rheinmuehlen v. Einfuhr- und Vorratstelle fur Getreide und Futtermittel*, ECR 1974, P. 139.

правовий контекст питання; у будь-якому випадку, здійсненню правосуддя найкраще сприятиме те, що запит не буде зроблено до того, поки обидві сторони будуть вислухані.”

6.5.4. Обмеження повноважень за статтею 234

У світлі ст. 234 Договору зв'язок основної процедури у національному суді та преюдиціальної процедури у Суді ЄС повинен полягати у тому, що ухвала преюдиціального рішення Суду ЄС є **необхідною для винесення національним судом власного** рішення у справі. Може здатися, що саме національний суд встановлює необхідність преюдиціальної процедури, а Суд ЄС не ставитиме під сумнів причину запиту. У справі 6/64 *Costa v. ENEL*¹ Суд зазначив, що ст. 177 (тепер 234) Договору:

“не може уповноважити Суд ЄС ані досліджувати фактичні обставини справи, ані піддавати критиці мотиви і мету звернення за інформацією”.

Суд повторив це твердження при розгляді справи 106/77 *Simmenthal*², відмовившись переглянути фактичні обставини та провести процедуру розгляду питання стосовно відповідності національного права праву ЄС. Якщо з точки зору Суду питання сформульоване некоректно, він просто перефразує питання так, щоб відповідь на нього стосувалася відповідних, з точки зору Суду, питань права Співтовариства. Однак, цей досить ліберальний підхід змінився в останні роки. Суд ЄС досить часто відхиляє запити через те, що преюдиціальна процедура не матиме значення для винесення національним судом остаточного рішення, зокрема, у зв'язку із тим, що запит стосувався несуттєвих, гіпотетичних питань або питань загального характеру³. Навіть раніше, у двох наведених нижче

¹ ECR 1964, P.1194.

² ECR 1976, P. 1871.

³ Див. 83/91 *Meilicke v. ADV/ORGA F.A. Meyer AG*, ECR 1992, I-4871.

рішеннях, Суд визнавав запит національного суду неприйнятним, оскільки він подавався у справі, в якій, на думку Суду, не було дійсного спору між сторонами і розгляд справи національним судом здійснювався з метою “змусити” Суд ЄС ухвалити преюдиціальне рішення, яке опосередковано стверджувало б невідповідність правових норм іншої країни-члена нормам права ЄС¹.

Це можна проілюструвати на прикладі двох справ: *Foglia v. Novella* (1) (Справа 104/79)² і (2) (Справа 244/80). Перша справа стосувалася контракту про постачання вина між французьким покупцем, *Novello*, та італійським постачальником, *Foglia*. Контракт містив пункт про те, що пані Новелло не повинна була сплачувати податки на вино, які накладалися французькими або італійськими податковими органами, всупереч положенням про вільний рух товарів. Перевізник, якого найняли для транспортування вина (*Danzas*), сплатив податок, накладений французькими податковими органами, і включив суму податку до загального рахунку-фактури, який він передав Фоглії. Після цього покупець зробив спробу відшкодувати суму податку, звернувшись до місіс Новелло, яка відмовилася платити. Покупець подав позов проти місіс Новелло до італійського суду. Італійський суд звернувся до Суду ЄС з питанням про те, чи французький податок суперечив праву Співтовариства. Суд відмовився прийняти запит на тих підставах, що між сторонами не було вихідного (дійсного) спору, сам позов був сфабрикованим, причому виключно з метою оскаржити дії французьких податківців. Італійський суд направив до Суду ЄС наступні питання: чи рішення Суду за попереднім питанням узгоджувалося з принципом, згідно з яким з’ясування фактичних обставин справи і потреби у направленні

¹ Див. 104/79 *Foglia v. Novello* (No 1), ECR 1980, P. 745 і 244/80 *Foglia v. Novello* (No 2), ECR 1981, P. 139.

² ECR 1980, P. 745.

запиту до Суду належить виключно до компетенції національного суду. У цій другій справі (244/80)¹ Суд повторив попереднє твердження:

“обов’язок, покладений на Суд ст. 177 [менер 234] полягає не у наданні порад за питаннями, які мають загальну або гіпотетичну природу, а в допомозі здійснення правосуддя в країнах-членах. Він, відповідно, не уповноважений відповідати на ті запитання стосовно тлумачення, які подаються до нього в рамках процесуальних механізмів, ініційованих сторонами з метою змусити Суд висловити свою думку стосовно певних проблем права Співтовариства, які не пов’язані з об’єктивною потребою для винесення остаточного рішення у справі. Заява Суду про те, що він не має повноважень діяти у таких обставинах, ніяким чином не посягає на прерогативи національного суду, однак дає можливість запобігти застосуванню процедури, передбаченої ст. 177, в цілях, які їй не відповідають.”

Рішення Суду в цих справах піддавались суттєвій критиці, і здавалося, що вони вважатимуться відособленими рішеннями. Якщо суддя національного суду відчуває, що запит є необхідним, відмова Суду ЄС прийняти звернення рівнозначна відмові у праві отримати тлумачення права ЄС Судом ЄС. З іншого боку, Суд ЄС повинен уникати рішень, які потенційно можуть призвести до конфлікту судів країн-членів. Суд ЄС у справі *Meilicke v. ADV/ORGA.FA Meyer* (Справа 83/91)², повторив, що він перевищить свої повноваження за ст. 234, якщо йому доведеться ухвалювати преюдиціальне рішення з проблеми, яка є гіпотетичною за своєю природою, за відсутності фактичних обставин або норм національного права, необхідних для того, щоб дозволити Суду дати корисну відповідь на поставлене питання.

У Справі *Melicke* позов подав німецький юрист, який оскаржував особливу теорію безготівкових внесків капіталу,

¹ ECR 1981, P. 3045.

² ECR 1992, P. I-4871.

оскільки її було створено німецькими судами. Йому належав єдиний пай у німецькій компанії, і компанія намагалася збільшити капітал. Німецькі суди направили до Суду ЄС питання про сумісність теорії прихованих безготівкових внесків з Другою банківською директивою. Суд ЄС відмовив у преюдиціальній процедурі, тому що не було доведено, що питання безготівкових внесків було важливим при розгляді справи у національному суді¹.

Можна помітити, що останнім часом Суд ЄС почав підвищувати і інші вимоги стосовно запитів. Трапляється, що запити відхиляються через недостатнє подання фактичних обставин справи та норм національного права, що відносяться до справи, через нездатність суду довести необхідність преюдициальної процедури для ухвалення власного рішення², через неясне або занадто загальне формулювання питань, які містяться у запитах тощо³. Такий підхід Суду, безсумнівно, пов'язаний із збільшенням кількості справ та викликаних цим затримок.

Зі справи *Melicke* починається ця нова тенденція у практиці Суду ЄС, яка свідчить про більш жорсткий підхід до запитів, що надходять від національних судів. У справах 320-322/90 *Telemarsicabruzzo SpA v. Circostel*, 157/92 *Pretoire di Genova v. Banchemo* і 428/93 *Monin Automobiles-Maison du Deux-Roues*⁴, інформація, надана Суду, була неналежною¹. Суд зазначив наступне:

¹ Подібно до цього, 18/93 *Corsica Ferries Italia Srl v. Corpo dei Piloti del Porto di Genova*, ECR 1994, P. I-1783. Див. також Справу 343/90 *Lourenço Dias v. Director da Alfandega do Porto*, ECR 1992, P. I-4673.

² Див. 318/00 *Bacardi-Martini SAS v. Newcastle United Football Company*, 2003, на цей час не опублікована.

³ Див. з цього приводу: С. Barnard, E. Sharpston, *The Changing Face of Article 177 Reference*, CMLRev. 1997, p. 1113 і далі.

⁴ ECR 1994, P. I-1707. Суд ЄС постановив, що йому бракує повноважень для того, щоб відповідати на питання, які не пов'язані з тлумаченням права

“потреба надати необхідне національному суду тлумачення права Співтовариства вимагає від національного суду визначення фактичного та юридичного контексту питань, які він ставить, або принаймні пояснення фактичних обставин, на яких ґрунтуються ці питання.”²

Далі Суд подав більш точний опис сфери своїх повноважень у справі 60/98 *Butterfly Music Srl v. CEMED*³, зазначивши, що він може відхилити запит:

“лише якщо цілком очевидно, що тлумачення відповідного положення права Співтовариства не має жодного зв'язку з реальними фактичними обставинами судового розгляду або його мети, чи якщо Суду не надано фактичного і правового матеріалу, необхідного для надання корисної відповіді на поставлене питання.”

Дотримуючись цієї позиції, Суд ЄС відхилив запит у справі 318/00 *Bacardi-Martini and Cellier des Dauphins*⁴ 2003 р., що містив питання, яке мало на меті дати можливість національному суду вирішити, чи правові норми іншої країни-члена відповідають нормам права ЄС. Роблячи такий висновок, Суд виходив з того, що у випадку адресування йому подібного питання Суд повинен виявити особливу пильність і “повинен бути детально поінформованим про причини [суду, який направляє запит] вважати, що відповідь на поставлені запитання є необхідною для винесення власного рішення”. Суд вказав, зокрема, що у випадку, коли національний суд обмежився повторенням аргументу однієї із сторін, не зазначивши, чи

Співтовариства, що об'єктивно потребувалося для остаточного рішення національного суду.

¹ У Справі 422/93 *Zabala Erasun and others v. Instituto Nacional de Empleo* (ECR 1995, P. I-1567) Суд визнав, що запит був чинним на момент складання, але ухвалив рішення про те, що запит необхідно було відкликати у світлі наступних подій.

² У Справі 320-322/90 *Telemarsicabruzzo SpA v. Circostel*, ECR 1993, P. I-393.

³ ECR 1999, P. I-3939.

⁴ ECR 2003, P. I-905.

вважає він, що відповідь на поставлене запитання надасть йому можливість винести власне рішення у справі та ступінь потреби в отриманні цієї відповіді, та Суд внаслідок цього не володіє відповідними даними, які доведуть необхідність здійснення преюдиціальної процедури, поставлене питання не підлягає розгляду.”

Практика Суду ЄС дозволяє зробити висновок, що Суд **відмовиться розглядати справу**, якщо:

- 1) поставлене питання є гіпотетичним,
- 2) воно не є суттєвим для суті спору,
- 3) питання є недостатньо чітким для надання якої-небудь значущої юридичної відповіді,
- 4) факти є недостатньо зрозумілими для застосування правових процедур.

Суд **відмовиться прийняти преюдиціальне рішення**, якщо положення права ЄС, тлумачення яких потребується, явно не застосовується до справи, що розглядає національний суд, або не має жодного відношення до предмету судового позову.

6.5.5. Суд або трибунал, проти рішень яких не існує засобів правового захисту

Стаття 234 Договору розрізняє національні суди, проти рішень яких не існує засобів юридичного захисту в межах національного права, та суди, рішення яких не підлягають оскарженню. Суди першого типу **можуть** запросити преюдиціальне рішення, тоді як національні суди другого типу **зобов'язані** це зробити. Зазначена диференціація спирається на процесуальні норми національного права. Підґрунтям цього правила був намір залишити за Судом ЄС вирішальну роль стосовно тлумачення та уніфікованого застосування права ЄС. Суди або трибунали країни-члени ЄС, проти рішень яких не

існує засобів юридичного захисту в межах національного права, можна розуміти у двох аспектах. По-перше, може йтися про судові органи, які очолюють судову систему країни (тобто є найвищим судом держави) – так звана *абстрактна* або *органічна теорія*. Це означає, що ст. 234 (3) застосовується до тих судів і трибуналів, чиї рішення є остаточними і не підлягають оскарженню. По-друге, може йтися про суди, чиї рішення у **даній справі** не підлягають оскарженню (*конкретна* або ж *теорія особливого випадку*).

У Справі 60/64 *Costa v. ENEL* не існувало права на оскарження рішення італійського суду, оскільки сума, якої стосувалася справа, була занадто малою (основне слухання відбувалося у суді першої інстанції). Однак Суд ЄС ухвалив, що національні суди або трибунали, проти рішень яких не існує засобів правового захисту, повинні направляти Суду питання стосовно права ЄС.

Нещодавно у справі 99/00 *Lyckeskog* Суд ЄС розглядав концепцію суду або трибуналу країни-члена, проти рішень якого не існує засобів юридичного захисту в межах національної правової системи¹. Шведський суд, виступаючи судом першої інстанції під час основного слухання стосовно митного законодавства, мав сумніви щодо того, чи він повинен вважати себе “судом або трибуналом країни-члена, проти рішень якого не існує засобів юридичного захисту в межах норм національного права”, і, внаслідок цього, є зобов’язаним звернутися за преюдиціальним рішенням до Суду ЄС на підставі ст. 234 (3) Договору. Рішення цього суду можна оскаржити у *Högsta domstol* (Верховному Суді), однак апеляцію буде розглянуто лише за умови, що Верховний Суд визнає і прийме її до розгляду. Якщо немає особливих підстав, така заява можлива лише у випадку, якщо вивчення позову є важливим для застосування норми права. У цьому випадку Суду ЄС довелося

¹ Див.: Справа 99/00 *Lyckeskog*, ECR 2002, I-4839.

визначати, чи національний суд або трибунал рішення якого будуть розглядатися Верховним Судом країни, лише якщо останній визнає апеляцію можливою, повинен вважатися судом або трибуналом, проти рішень якого не існує засобів юридичного захисту в межах норм національного права. Суд ЄС ухвалив, що рішення національного апеляційного суду, які можуть оскаржуватися сторонами у Верховному Суді, не являють собою рішення суду або трибуналу країни-члена, проти рішень якого не існує засобів юридичного захисту в межах норм національного права, згідно зі статтею 234 Договору, і що:

“той факт, що визначення чинності таких апеляцій (позовів) підлягає попередньому з’ясуванню можливості Верховного Суду прийняти їх до розгляду, не призводить до позбавлення сторін права на засоби правового захисту”¹.

Суд ЄС пояснив:

“якщо виникає питання стосовно тлумачення або законності норми права Співтовариства, вищий суд буде зобов’язаний відповідно до третього абзацу ст. 234 Договору звернутись до Суду ЄС в рамках преюдиціальної процедури або на етапі вивчення прийнятності позову, або на пізнішому етапі”².

Наведене вище рішення свідчить про те, що Суд ЄС застосував *конкретну теорію* та широко розуміє зміст поняття “апеляція”.

6.5.6. Ухилення від обов’язку звернутися до Суду

Відмінність між правом чи обов’язком направляти запит про винесення преюдиціального рішення має реальний аспект. Про це частково йшлося вище: національний суд повинен оцінити зв’язок даної справи з нормами права ЄС та необхідність здійснення преюдиціальної процедури для

¹ Там же. 16.

² Там же. 18.

винесення власного рішення у справі. Практика Суду ЄС передбачає додаткові умови, які повинен взяти до уваги національний суд.

Національний суд не повинен звертатися із запитом про преюдиціальне рішення, якщо проблема, яка міститься у запиті, вже була роз’яснена Судом ЄС у попередніх справах (тобто Суд вже давав відповідь на подібне запитання) – так звана *acte éclairé doctrine*, доктрина *очевидного положення*. У справі 28-30/62 *Da Costa en Schaake NV*¹ Суд мав відповісти на запитання, яке вже адресувалося йому раніше – у справі 26/62 *Van Gend en Loos*. Суд послався на своє преюдиціальне рішення, винесене при розгляді давнішої справи, та порадив національним судам просто застосовувати її, не звертаючись до Суду ЄС з тими самими питаннями. Суд зазначив:

“повноваження надавати тлумачення на підставі ст. 177 [менер 234], якщо подібне тлумачення вже надавалося Судом, може зробити цей обов’язок безцільним і, таким чином, позбавити його змісту. Саме це відбудеться у випадку, коли поставлене питання є принципово ідентичним за своєю суттю питанню, яке вже було предметом преюдиціальної процедури у схожій справі”.

acte éclairé

Суд не повинен направляти запит, якщо принципово ідентичне за своєю суттю питання вже вирішувалося Судом ЄС

Ця доктрина поширюється і на преюдиціальні рішення, і на будь-які інші рішення, прийняті в межах інших процедур. Суд пояснив це твердження у справі 283/81 *CILFIT Srl v. Ministry of Health*, яка стосувалася спору між групою текстильних компаній та Міністерством охорони здоров’я Італії з приводу

¹ Див. 28-30/62 *Da Costa v. Nederlandse Belastingadministratie*, ECR 1963, P. 31.

обов'язковості виплати першою деяких податків на вовну, імпортовану з країн, які не є членами ЄС.

Компанії стверджували, що Регламент 827/68 забороняв оподаткування “товарів тваринного походження”, в той час як Міністерство схилилося до думки, що у зазначеному Регламенті йшлося лише про товари, перераховані у Додатку, а вовну до нього внесено не було. Питання полягало в тому, чи національний суд, який розглядав справу, повинен звернутися до Суду ЄС, якщо тлумачення права ЄС є настільки очевидним (за заявою Міністерства).

Суд ЄС послався на своє преюдиціальне рішення у справі *Da Costa* і чітко виклав обставини, за яких немає необхідності подавати запит:

- 1) якщо питання права Співтовариства не відноситься до справи, яка розглядається;
- 2) якщо даний аспект вже вирішувався у преюдиціальному рішенні Суду ЄС (“незалежно від природи справ, які призвели до прийняття такого рішення, навіть якщо поставлені питання не є абсолютно ідентичними”). У всіх подібних випадках національні суди зберігають право винести питання на розгляд Суду, якщо вважатимуть це за необхідне;
- 3) якщо правильне застосування права ЄС є настільки очевидним, що не залишає сумнівів у тому, як саме справу має бути вирішено. Це твердження Суду відоме під назвою доктрина *acte clair*¹. Суд ЄС застеріг, однак, що, перш ніж національний суд або трибунал дійде такого висновку, він “повинен

¹ *Acte clair* – це доктрина, що бере свої витоки з французького адміністративного права, згідно з якою немає необхідності у тлумаченні положення, зміст якого є очевидним. Ця доктрина зазвичай застосовувалася у контексті міжнародних угод. Якщо значення угоди було зрозумілим, *Conseil d'Etat* не мав потреби звертатись до уряду за роз'ясненнями.

упевнитися, що предмет є рівною мірою очевидним і для судів інших країн-членів, і для Суду ЄС. Лише при задоволенні цих умов національний суд або трибунал може утриматися від направлення питання до Суду ЄС та взяти на себе відповідальність вирішити це питання самостійно.” „Існування такої можливості,” – додав Суд, – “має оцінюватися у світлі специфічних особливостей права ЄС, особливих труднощів, які спричиняє його тлумачення, та ризику існування розбіжностей у судових рішеннях у межах Співтовариства”.

Далі Суд зазначив, що також необхідно мати на увазі наступне:

- 1) тексти договорів Співтовариства написані декількома мовами, і версії на різних офіційних мовах є однаково автентичними; таким чином, тлумачення положень права ЄС передбачає порівняння різномовних версій;
- 2) навіть якщо різномовні версії повністю співпадають, право Співтовариства використовує специфічну термінологію, і юридичні поняття не обов’язково мають цілком ідентичне значення згідно з правом ЄС та правом різних країн-членів;
- 3) кожне положення права ЄС повинно розглядатися в контексті й тлумачитися у світлі положень права ЄС у цілому, в аспекті його цілей та етапу еволюції на момент застосування відповідного положення.

Формула *CILFIT* – у запиті немає необхідності, якщо:

- (1) положення законодавства ЄС не відносяться до даної справи;
- (2) за даним питанням вже виносилося рішення;
- (3) правильне тлумачення є настільки очевидним, що не залишає сумнівів.

Проголошення Судом ЄС доктрини *CILFIT* призвело до полеміки серед правознавців. Зокрема, з одного боку, увага зверталася на той факт, що подібний підхід ґрунтується на необхідності зменшити кількість преюдиціальних процедур. З іншого боку, вказувалося на те, що “ясність” положення, якого стосується питання, і відсутність у національного суду сумнівів можуть бути відносними, і, таким чином, зменшити уніфікованість застосування права. Умови використання доктрини є, однак, обмеженими, та існування винятку *acte clair* щодо обов’язку звертатися до Суду видається необхідним.

Також варто згадати, що у справі *CILFIT* звернення було подане італійським судом останньої інстанції, отже рішення стосувалося саме таких судів. З наступних рішень Суду стало зрозумілим, що *формула CILFIT* може застосовуватися і щодо нижчих судів.

6.5.7. Порухення обов’язку направляти запит

Національні суди є органами судочинства країн-членів, тому зобов’язання, що на них покладаються, можуть бути віднесені і до самих країн-членів. У випадку недотримання країною-членом зобов’язань за Договором (зокрема такого, як обов’язок направити запит до Суду), Суд ЄС може у відповідь на позов Комісії ЄС (або іншої країни-члена) винести рішення про недотримання умов Договору (ст.ст. 226 та 227 Договору)¹. Необхідно зазначити, однак, що попередня практика Комісії свідчить про неохильність виносити на розгляд Суду справи про невиконання національними судами країн-членів своїх зобов’язань. Можливо припустити, що Комісія поважає особливе місце судів у національних конституційних системах. Слід зауважити, що недотримання обов’язку направляти запит до Суду ЄС загрожує уніфікованості застосування права ЄС або

¹ Див. пункт 6.1.

навіть праву як такому. Тому небезпечно залишати такі випадки без контролю.

Дві нещодавні справи відзначають нові тенденції в цій сфері: справа 224/01 *Gerhard Köbler v. Austria* і справа 453/00 *Kühne & Heitz NV v. Productschap voor Pluimvee en Eieren*. З них видно, що обов'язок подавати запит до Суду повинен сприйматися не виключно "технічно", але у своєму більш широкому значенні як загальний обов'язок ефективно застосовувати право ЄС.

У справі *Köbler* Суд чітко зазначив, що країни-члени зобов'язані відшкодовувати збитки, завдані особам через недотримання права ЄС національними судами, які виносять рішення в останній інстанції. Однак недотримання норм права має бути достатньо серйозним. З метою визначити, чи недотримання спричинене рішенням національного суду, який виступає судом останньої інстанції, уповноважений національний суд, беручи до уваги особливу природу функції суду, повинен з'ясувати факт реального недотримання відповідного положення законодавства. Висновок про відповідальність держави робиться лише у тому випадку, якщо національний суд явно порушив положення нормативного акту та прецедентне право.

З 1 березня 1986 р. Пан *Köbler* працював професором університету в м. Іннсбрук, Австрія. У 1996 р. він звернувся з проханням надати йому спеціальну надбавку за вислугу для університетських професорів. За австрійським законодавством грант на цю допомогу надається після досягнення 15-річного терміну роботи виключно в університетах Австрії. Пан *Köbler* мав необхідний стаж, враховуючи час, протягом якого він працював в університетах інших країн-членів. Коли йому відмовили в отриманні гранту, він подав позов до австрійського суду, заявляючи про невідповідність прийнятого щодо нього рішення нормам права ЄС. На цьому етапі адміністративний суд останньої інстанції, *Verwaltungsgerichtshof*, направив запит до

Суду ЄС. Зважаючи на преюдиціальне рішення Суду в схожій справі (справа *Schöning-Kougebetopoulou*), австрійський суд відкликав свій запит про винесення преюдиціального рішення. Рішенням від 24 червня 1998 р. *Verwaltungsgerichtshof* відмовив пану Коблеру у задоволенні позову на тій підставі, що згадана спеціальна надбавка вважалася премією за лояльність, яка мала на меті компенсувати невикористання працівниками вузів положення про свободу пересування. Пан Коблер подав позов про відшкодування збитків до віденського суду *Landesgericht für Zivilrechtssachen* проти Республіки Австрія на тій підставі, що рішення австрійського суду суперечило праву Співтовариства. *Landesgericht für Zivilrechtssachen* у зв'язку з цим направив декілька питань до Суду ЄС.

Суд ЄС, однак, вирішив, що рішення австрійського суду, хоч і ґрунтувалося на неправильному розумінні його преюдиціального рішення у справі *Schöning-Kougebetopoulou* та являло собою порушення права ЄС, не накладає відповідальності на Австрію, оскільки факт порушення права не може бути охарактеризований як явний. Суд наголосив, що до цього він не мав можливості винести преюдиціальне рішення стосовно того, чи може спосіб, яким винагороджується лояльність співробітника своєму роботодавцеві (премія за лояльність), встановлюватися правом ЄС. Тому відповідь у даному випадку не була очевидною. По-друге, факт відкликання австрійським судом свого запиту на проведення преюдиціальної процедури також не дає можливості винести рішення. Австрійський суд не вважав за необхідне чекати преюдиціального рішення Суду ЄС саме через неправильне розуміння більш ранньої ухвали Суду.

У січні 2004 р. (справа 453/00 *Kühne*) Суд ЄС розглядав випадок ненаправлення запиту на винесення преюдиціального рішення, коли остаточне рішення в адміністративній справі виносилося без такого запиту.

Регламент Ради від 1975 року про організацію ринку м'яса домашньої птиці встановлював відому під назвою "виплати"

(*refunds*) систему платежів виробникам, які експортували його до країн – не членів Співтовариства. Сума цих платежів варіювалася в залежності від митного тарифу на експортований товар і компенсувала різницю між досить високою ціною на ринку Співтовариства й нижчою ціною на світовому ринку. З грудня 1986 р. по грудень 1987 р., компанія *Kühne & Heitz*, зареєстрована у Нідерландах, подала певну кількість заяв стосовно експорту м'яса птиці. *Productschap voor Pluimvee en Eieren* спочатку здійснював необхідні виплати, але потім почав вимагати відшкодування деяких сплачених сум на тій підставі, що відповідні експортовані продукти було класифіковано за невірним тарифним підзаголовком. У 1991 р., адміністративний суд з питань торгівлі та промисловості (*College van Beroep voor het bedrijfsleven*) відхилив позов компанії *Kühne & Heitz*, що оскаржувала рішення про необхідність відшкодування, керуючись у своєму рішенні тими ж причинами, що і у справі *Productschap*. Адміністративний суд, який виступав судом останньої інстанції, не направив до Суду ЄС запит щодо тлумачення митної номенклатури. У преюдиціальному рішенні у справі *Voogd* від 5 жовтня 1994 р. Суд надав тлумачення митної номенклатури, яке відповідало розумінню компанії *Kühne & Heitz*. У грудні 1994 р. *Kühne & Heitz* спираючись на преюдиціальне рішення Суду ЄС, подали скаргу до *Productschap*, яку останні відхилили, підтримавши своє попереднє рішення відмовити у задоволенні відповідної скарги. Після цього *Kühne & Heitz* подала до адміністративного суду позов з вимогою анулювати це рішення, вимагаючи перегляду митної класифікації стосовно згаданого типу товарів, і, внаслідок цього, відшкодування здійснених ними виплат. Адміністративний суд направив до Суду ЄС запит про те, чи зобов'язаний він згідно з нормами права ЄС переглянути і, можливо, відкликати національне адміністративне рішення, яке стало остаточним, якщо стає очевидним, що воно не узгоджується з преюдиціальним рішенням Суду ЄС. Він вказав, що, згідно з нормами права країни, адміністративні органи завжди мали повноваження переглядати остаточне рішення за умови, що це не шкодить інтересам третіх сторін.

Суд ЄС, в першу чергу, зазначив, що правова визначеність є одним з принципів, встановлених правом ЄС. Тому в праві ЄС

відсутня вимога того, щоб на адміністративні органи в принципі покладался обов'язок переглядати остаточні адміністративні рішення після закінчення розумних строків застосування засобів правового захисту або коли такі засоби вичерпано. Суд, однак, вказав на те, що у даній справі, по-перше, національне право дозволяє адміністративному органу переглядати своє остаточне рішення. По-друге, адміністративне рішення стало остаточним лише в результаті рішення національного суду, проти ухвал якого не існує засобів правового захисту. По-третє, рішення ґрунтувалося на тлумаченні права ЄС, яке у світлі наступного рішення Суду було невірним і було прийняте національним судом без направлення запиту до Суду ЄС. По-четверте, позивач подав скаргу до адміністративного органу одразу після того, як дізнався про рішення Суду ЄС. За таких обставин відповідний національний орган згідно з нормами права ЄС зобов'язаний переглянути своє рішення з метою врахувати тлумачення відповідного положення права, яке тим часом дав Суд. Адміністративному органу доведеться на основі результату перегляду визначити, до якої міри він зобов'язаний змінити своє остаточне рішення за умови, що це не завдасть шкоди інтересам третіх сторін.

Наслідки недотримання обов'язку подавати запит до Суду згідно зі ст.234:

- 1) відповідальність держави за недотримання права ЄС;
- 2) відповідальність держави за збитки, завдані приватним особам;
- 3) обов'язок переглядати адміністративні рішення з метою врахування тлумачення відповідних положень права ЄС, яке було дане протягом цього часу Судом ЄС.

Слід зауважити, що відмова національного суду направити запит на процедуру про винесення преюдиціального рішення на підставі ст. 234 Договору також може розглядатися як порушення права на справедливий суд, гарантованого даною

країною-членом у межах національних конституційних норм та згідно зі статтею 6 Європейської Конвенції про захист прав людини. Наприклад, у 2001 р. Федеральний Конституційний Суд Німеччини (*Bundesverwaltungsgericht*) заявив, що неподання до Суду ЄС запиту на проведення преюдиціальної процедури порушує право особи на використання засобів правового захисту. Подібні звернення до іспанського Конституційного Суду були відхилені¹.

6.6. Преюдиціальні рішення про встановлення законності

Другий тип запитів національних судів стосується визначення законності нормативних актів інститутів, зокрема їх відповідності праву ЄС. Слід пам'ятати, що ст. 230 Договору передбачає подання позову з метою визнання незаконності нормативного акту інституції. Однак *locus standi* приватних осіб подавати подібний позов до суду першої інстанції обмежено, особливо у світлі обмежувального тлумачення Суду². Через це більш ефективним і практично більш доступним для приватних осіб є спосіб оскарження законності нормативних актів інституцій в національних судах на підставі ст. 234 Договору. Спочатку, однак, питання про законність нормативного акту інституції повинен розглянути національний суд, і саме національний суд має дійти висновку, що рішення Суду ЄС про законність є необхідним для того, щоб він отримав можливість винести власне рішення.

Прецеденти Суду ЄС роз'яснили багато аспектів преюдиціальної процедури із встановлення законності. В ході

¹ Див. рішення Конституційного Суду Німеччини від 9 січня 2001 р. (1 BvR 1036/99), *Neue Juristische Wochenschrift*, 2001, No 7, P. 1267-1268; коментарі до цього рішення: C.-D. Classen, *CMLRev.* 2002, P. 641 і далі.

² Див. вказ. вище.

цієї процедури Суд вивчає не лише формальну, але й справжню законність. Він враховує, чи заявник під час розгляду справи у національному суді мав реальні підстави подати позов до Суду. Якщо цілком очевидним є те, що сторона могла оскаржити законність нормативного акту на підставі ст. 230, але не зробила цього протягом встановленого терміну, Суд не розглядатиме запит на встановлення законності згідно зі ст. 234 (справа *188/92 TWD Textilwerke Deggendorf*¹). Суд також ухвалив, що його повноваження не можуть бути обмежені на тих підставах, що законність акту неможливо оскаржити. Його юрисдикція передбачає вивчення всіх підстав, здатних позбавити ці акти законної сили, включно з вивченням їх відповідності нормам міжнародного права².

У справі *314/85 Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck Ost*³ Суд роз'яснив ще один важливий аспект: нижчий суд, який не зобов'язаний звертатися до Суду ЄС, також може розглядати законність акту ЄС, хоча і з певними обмеженнями. “Національні суди, щодо рішення яких існують засоби правового захисту в межах національного права, можуть розглядати законність нормативного акту Співтовариства і, якщо вони визнають наведені сторонами підстави оскарження законності необґрунтованими, вони можуть відхилити їх і винести остаточне рішення про цілковиту законність акту.” Далі Суд пояснює:

“Однак, національні суди незалежно від існування засобів правового захисту щодо їхніх рішень не уповноважені самостійно визнавати нормативні акти Співтовариства

¹ ECR 1994, P. I-852. Справа стосувалася направленою німецькому урядові рішення, яке вимагало від нього забезпечення повернення виплаченої незаконної державної допомоги.

² Справа *21-24/72 International Fruit Company NV v. Produktschap voor Groenten en Fruit*, ECR 1972, P. 1226. Положення міжнародного права обмежує повноваження Суду і може мати безпосередні юридичні наслідки.

³ ECR 1987, P. 4199.

незаконними. Це обумовлено, у першу чергу, вимогою уніфікованого застосування права ЄС. Розбіжності між нормами національного права країн-членів стосовно законності нормативних актів Співтовариства загрожують єдності права ЄС як такого і знижують значення фундаментальної вимоги правової визначеності. По-друге, це мотивується необхідністю єдності системи правового захисту, встановленої Договором. За статтею 173 [менер 230] і 184 [менер 241], з одного боку, і на підставі статті 177 [менер 234], з іншого, Договір встановив завершену систему засобів правового захисту і процедур, розроблених для того, щоб дозволити Суду ЄС переглядати законність нормативних актів, які приймаються інституціями. Оскільки ст. 173 надає Суду виключні повноваження проголошувати нормативний акт інституції Співтовариства незаконним, закладена в правовій системі єдність вимагає, щоб саме Суд ЄС виносив рішення про недійсність нормативного акту, якщо його законність оскаржується у національному суді”.

Такий розподіл юрисдикції може застосовуватися у випадку, коли законність нормативного акту Співтовариства оскаржується в національному суді у зв'язку з застосуванням запобіжних заходів. Трапляється, що адміністративні рішення національних органів ґрунтуються на нормативних актах ЄС, наприклад регламентах, і лише ці рішення є безпосередньою підставою прав або обов'язків осіб. Тому на практиці постало наступне питання: чи при виникненні сумнівів стосовно відповідності нормативних актів інституцій Договору національний суд, який подає Суду запит про винесення преюдиціального рішення, може призупинити виконання рішення національного органу до отримання відповіді Суду ЄС. Останній дозволив прийняття тимчасового заходу, якщо сумніви стосовно законності даного нормативного акту є серйозними та застосування такого заходу є необхідним для того, щоб уникнути завдання серйозної та непоправної шкоди стороні, яка

потребує цих заходів, та якщо національний суд урахував інтереси Співтовариства¹.

6.7. Правові наслідки преюдиціальних рішень

Винесене Судом ЄС преюдиціальне рішення, яке містить відповідь на юридичні питання, що постали перед національним судом, направляється до цього суду. Це рішення є обов'язковим для суду, який розглядає справу, а також для всіх інших судів, які розглядатимуть справу у випадку оскарження. Таке „позбавлення свободи дій” суду може виявлятися у різних формах залежно від суті запиту й змісту преюдиціального рішення Суду. Як тільки Суд ЄС витлумачить відповідне положення права, національний суд зобов'язаний дотримуватися цього тлумачення при винесенні власного рішення по справі. Іноді висловлена Судом у своїй попередній ухвалі позиція є настільки деталізованою, що вона визначає зміст вироку національного суду. Також може трапитися, що Суд лише вказує, які саме обставини повинен взяти до уваги та оцінити національний суд при винесенні власного рішення у справі. Якщо преюдиціальне рішення Суду містить приховане твердження про невідповідність певних положень національного права праву ЄС, на підставі принципу верховенства права ЄС національний суд буде зобов'язаний не застосовувати норми національного права під час винесення власного рішення. Якщо Суд ЄС визнає недійсними певні положення нормативного акту, національний суд повинен утриматися від подальшого застосування цього положення або нормативного акту.

¹ Див. 143/88 *Zuckerfabrik Suederdithmarschen v. Hauptzollamt Itzehoe*, ECR 1991, P. I-415; 465/93 *Atlanta Fruchthandelgesellschaft v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, ECR 1995, P. I-3761.

Тлумачення положень права ЄС має, фактично, зворотну силу¹. Лише у виняткових випадках Суд обмежує наслідки тлумачення певним строком, в основному зважаючи на фінансові наслідки, які можуть бути спричинені преюдиціальним рішенням, або на інші шкідливі наслідки для значної кількості осіб, які добросовісно застосовують право ЄС². Якщо Суд проголошує недійсним нормативний акт вторинного права на підставі статті 234 Договору, він звичайно встановлює, чи його рішення матиме зворотну силу³.

Преюдиціальне рішення Суду не має наслідків *erga omnes* і формально не може становити прецеденту. На практиці, однак, воно має юридичні наслідки навіть за межами справи, у якій виноситься (що є очевидним також у світлі доктрини *acte éclairé*). Досить часто Суд ЄС посилається на раніше прийняті рішення⁴. Національні суди також не відступають від підходу Суду. Сам Суд може відступити від тлумачення, даного при розгляді минулої справи, хоча на практиці це відбувається не часто. Зазвичай Суд змінює свою колишню позицію, не переглядаючи при цьому свої минулі рішення, або ж пояснюючи

¹ Див. 10-22/97 *Ministero delle Finanze v. IN.CO.GE'90 Srl*, ECR 1998, P. I-6307.

² Див. 61/79 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Dankavit Italiana*, ECR 1980, P. 1205. Більш детально про ці попередні умови у 367-377/93 *Rodens BV and others v. Inspecteur des Invoerrechten en Accijnzen*, ECR 1995, P. I-2229.

³ Див. справу 378/00 *Commission v. Parliament and Council of 2003*, ще не опублікована.

⁴ Стаття 104 (3) про преюдиціальну процедуру надає Суду іншу можливість – не давати відповідь на нове запитання, а послатися на своє минуле рішення: “Якщо питання, адресоване Суду в межах преюдиціальної процедури є ідентичним питанню, стосовно якого преюдиціальне рішення вже було прийняте Судом, якщо відповідь на це питання очевидна з існуючого прецеденту або ж є безсумнівною, Суд ЄС може, поінформовавши суд або трибунал, який направив запит, вислухавши будь-які зауваження осіб та Генерального адвоката, винести мотивоване рішення, пославшись, за необхідності, на своє попереднє рішення або на відповідний прецедент.”

цю зміну особливими обставинами (наприклад, фактичними) справи, яка розглядається (так звана техніка диференціації).

Преюдиціальні рішення, згідно з якими нормативний акт інституції визнається недійсним, також будуть зобов'язуючими і при розгляді інших справ, оскільки одночасне застосування даного положення при винесенні рішення в одній справі та його незастосування як визнаного незаконним в іншій справі буде неприйнятним. Така позиція Суду є абсолютно необхідною з точки зору правової визначеності, а також уніфікованого застосування права ЄС.¹

Інституція ЄС, яка прийняла нормативний акт, визнаний Судом ЄС незаконним, зобов'язується здійснити необхідні заходи з метою дотримання рішення Суду (див. ст. 233).

6.8. Преюдиціальна процедура за опорами Європейського Союзу

З моменту набрання чинності Амстердамським договором (1 травня 1999 р.), преюдиціальна процедура (хоча й суттєво модифікована) поширюється на політику ЄС щодо віз, надання притулку та міграційну політику. До Договору було включено новий Розділ IV: візи, політичний притулок та інші політичні заходи, пов'язані з вільним переміщенням осіб. Таким чином, аспекти, які раніше входили до третьої опори, були перенесені до першої. Положення Розділу IV забезпечують підґрунтя для накладання різного роду зобов'язань на країни-члени нормативними актами Ради (регламенти, директиви або рішення). Завдяки специфіці цих нормативних актів, які мають справу з особливими проблемами (включно з питаннями внутрішньої політики держав) і зачіпають важливі інтереси

¹ Напр. 66/80 *International Chemical Corporation v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, ECR 1981, P. 1215.

країн-членів, порядок преюдиціальної процедури і запитів про винесення преюдиціальних рішень було змінено статтею 68 Договору порівняно зі статтею 234. Стаття 68 Договору запроваджує наступні обмеження у здійсненні преюдиціальної процедури у цій сфері.

По-перше, попередні запити, пов'язані з тлумаченням та/або законністю заходів нормативних актів, передбачених Розділом IV, можуть направлятися лише тими судами або трибуналам країн-членів, щодо рішень яких не існує засобів правового захисту в межах національного права.

По-друге, Суд ЄС не наділений компетенцією розглядати будь-який акт або рішення, прийняті на підставі пункту 1 статті 62 Договору (зокрема заходи, що мають на меті забезпечити відсутність контролю над приватними особами – громадянами Союзу або третіх країн – під час перетину внутрішніх кордонів), що стосується дотримання правопорядку й потребами внутрішньої безпеки.

По-третє, запит може направляти не лише суд або трибунал країни-учасниці, але й Рада, Комісія або сама країна-член. Вони можуть направити Суду ЄС запит на винесення преюдиціального рішення стосовно тлумачення положень Розділу IV або нормативних актів інституцій, які ґрунтуються на цих положеннях. Рішення Суду у відповідь на такий запит не повинно застосовуватися до рішень судів або трибуналів країн-членів, які стали *res judicata*. Це, відповідно, передбачає, що прийняті Судом за таких обставин рішення не мають зворотної сили. Слід також припустити, що запити, направлені Радою, Комісією або країнами-членами, є за своєю природою загальними і не повинні пов'язуватися зі слуханнями у національних судах, хоча виключити можливість виникнення таких ситуацій неможливо. Однак, прийняті на цих засадах

рішення Суду ЄС вплинуть на судову практику національних судів завдяки ієрархічному примату Суду ЄС.

Амстердамський договір передбачив повноваження Суду ЄС у рамках третьої опори. Відповідно до статті 35 Договору про Євросоюз, Суд уповноважений виносити попередні рішення стосовно, по-перше, законності та тлумачення деяких із нормативних актів, прийнятих на підставі третьої опори, а саме рамкових рішень і рішень, по-друге, тлумачення укладених у межах даної опори конвенцій, а також стосовно законності і тлумачення заходів по їх застосуванню. Суд ЄС не має повноважень щодо тлумачення положень Договору про Євросоюз.

Повноваження Суду мають, однак, факультативний характер. Країна-член може подати заяву про визнання повноважень Суду. Ця процедура детально визначена у статті 35(3). Стаття 35(5) ще більше обмежує повноваження Суду. Він не уповноважений переглядати законність або пропорційність операцій, здійснюваних поліцією чи іншими органами забезпечення правопорядку країни-члена, а також виконання покладених на країни-члена зобов'язань щодо дотримання норм права і правопорядку, а також внутрішньої безпеки.

Зміни, внесені і до першої, і до третьої опори, є важливими, оскільки засвідчують, фактично, розширення сфери повноважень Суду ЄС.

6.2. Висновки про міжнародні угоди

6.2.1. Предмет висновків

Суд ЄС має повноваження щодо винесення консультативних висновків на підставі статті 300 (колишня 228)

Договору, однак ці висновки не є обов'язковими. У статті 300 йдеться про переговори та укладання міжнародних договорів між ЄС та третіми сторонами (третіми країнами, міжнародними організаціями та іншими суб'єктами міжнародного права). Згідно зі ст. 300 (6), Європейський Парламент, Рада, Комісія або країна-член можуть звернутися до Суду ЄС з проханням надати висновок стосовно відповідності договору, який укладається, положенням Договору.

Висновок про відповідність міжнародного договору, який укладається ЄС, має превентивну та консультативну функцію.

Такі висновки відіграють превентивну роль, яку Суд описав у його відомому висновку 2/94¹ про приєднання Співтовариств до Конвенції про захист прав людини і основних свобод. Суд заявив, що процедура на підставі кол. ст. 228 є:

“особливою процедурою співробітництва між Судом ЄС, з одного боку, і країною-членом, з іншого, завдяки якій на етапі, що передує винесенню рішення стосовно угоди, що може призвести до спору щодо законності нормативного акту Співтовариства, який укладає, виконує та застосовує її, Суд покликаний забезпечити дотримання права у тлумаченні та застосуванні Договору, згідно зі ст. 164 [*menep 220*] Договору.”

Суд розуміє свої повноваження за ст. 300(6) як здійснення реального та формального контролю над угодою, що є предметом запиту, зважаючи на повноваження Співтовариства та його інституцій і процедури, якої вони дотримуються². Цей підхід був закладений у ст. 107(2) Регламенту Суду ЄС, яка встановлює, що висновок Суду може стосуватися не лише питання відповідності угоди положенням Договору, але й питання повноваження Співтовариства або будь-якого інституту Співтовариства укладати цей договір.

¹ ECR 1996, P. I-1759.

² Цей принцип підтверджено у висновку 2/91, від 19.3.1993, ECR 1993, P. I-1061.

Прикладом висновку першого типу може слугувати висновок 1/91¹, в якому Суд встановив невідповідність попереднього варіанту угоди про Європейський економічний простір (далі – ЄЕП) праву ЄС. На думку Суду, положення угоди, особливо ті, що стосувалися повноважень Суду ЄЕП, потенційно суперечили установчим договорам. Суд наголосив, що вони могли несприятливо вплинути на розподіл зобов'язань, визначених у установчих договорах, і, внаслідок цього, на автономність права ЄС. Угоду було скориговано.

Компетенція ЄС укладати міжнародні договори чітко не визначена у Договорі². Суд на практиці був дуже толерантним у цьому аспекті, як це засвідчує ряд справ, включно з історичною справою 22/70 *ERTA*³. Суд встановив, що Співтовариство може встановлювати договірні відносини з країнами, які не є його членами, щодо усього спектру цілей, передбачених Договором. Це можливо не лише тоді, коли це прямо випливає з Договору, але і на підставі інших положень Договору, або коли це випливає з дій, які вчиняють інституції Співтовариства у рамках таких положень. Зокрема, під час проведення Співтовариством спільної внутрішньої політики країни-члени позбавлялися права окремо брати на себе будь-які зобов'язання в межах власних зовнішніх повноважень, оскільки ці повноваження можуть вплинути на право Співтовариства. Незважаючи на широкі повноваження ЄС укладати міжнародні договори, Суд постановив, зокрема у висновку 2/94, що Співтовариство не має

¹ ECR 1991, P. I-6079.

² У Договорі прямо йдеться про зовнішні повноваження лише у трьох статтях, а саме ст. 133 (“зміни у тарифних ставках, укладання тарифних і торгових угод, досягнення уніфікованості лібералізації, експортна політика та захисні торгові заходи, зокрема ті, які застосовуються у випадку демпінгу і дотацій”); ст. 302, яка неявно торкається угод з ООН та міжнародними організаціями взагалі; ст. 310 (договори про співробітництво).

³ Справа 22/70 *Commission v. Council*, ECR 1971, P. 263. Див. також Висновок 1/75, ECR 1975, P. 1355; 3,4 і 6/76 *Kramer*, ECR 1976, P. 1279.

права приєднатись до Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод. Це було б можливим, якби такі повноваження явно встановлювалися Договором (цей висновок було взято до уваги при підготовці Конституційного Договору).

6.2.2. Процедура

Процедура визначена у ст.ст. 107 і 108 Регламенту. Запит Європейського Парламенту на висновок надсилається до Ради, Комісії та країн-членів. Подібний запит, направлений Радою, є істотним для Комісії та Європейського Парламенту. Якщо запит робить Комісія, висновок потрібно направити Раді, Європейському Парламенту і країнам-членам. Запит країни-члена важливий для Ради, Комісії, Європейського Парламенту та інших країн-членів. Президент встановлює строк, протягом якого інституції і країни-члени, яких стосується запит, можуть подати письмові зауваження, а також призначає Суддю-доповідача. Суд під час закритого слухання виносить мотивований висновок, заслухавши спершу Генерального адвоката. Висновок підписується Президентом, Суддями, які брали участь в обговоренні, Греф'є і надсилається Раді, Комісії, Європейському Парламенту і країнам-членам.

6.2.3. Строки

Стаття 300 (6) не встановлює строки, однак превентивна сутність процедури накладає певні обмеження на граничний строк подання запиту. Запит може бути направлений до Суду, коли предмет справи відомий¹ (навіть до початку переговорного

¹ Висновок 1/78, Міжнародна угода про натуральний каучук, ECR 1979, P. 2871.

процесу¹) і наявна достатня інформація про зміст та інституційний механізм угоди. Друга умова полягає у тому, що запит можна направити лише тоді, коли Співтовариство ще не зв'язане угодами², тому на засіданні Ради (або Комісії, якщо вона має на це право) проголошується намір ЄС укласти угоду. Лише у цьому випадку висновок може виконати свою превентивну функцію. Якщо угода укладається після подання запиту на висновок, але до того, як Суд його надасть, запит вважається безпредметним. У цій ситуації застосовується ще одна процедура: законність рішення Ради або Комісії можливо переглянути на підставі статті 230.

6.2.4. Наслідки

Якщо висновок Суду ЄС є негативним, угода може набрати чинності лише згідно зі ст. 48 Договору про Європейський Союз (ст. 300(6)). Це означає, що спочатку необхідно внести поправку до Договору згідно з процедурою, передбаченою статтею 48. Також можна внести поправки до самої угоди в ході подальшого переговорного процесу за участю всіх сторін. Співтовариство може також відмовитись від укладання угоди, як це відбулося у випадку Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Якщо Суд дійде висновку про те, що ЄС не має повноважень укласти угоду, ця угода, тим не менш, може бути укладена всіма країнами-членами (або країнами-членами та Співтовариством).

¹ Висновок 2/94, ECR 1996, P. I-1759. Текст Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод був добре відомим, як це було стосовно випадку приєднання.

² Висновок 1/94, Угода про заснування Світової Організації Торгівлі, ECR 1994, P. I-5267.

7. Юрисдикція Суду ЄС згідно з Договором про Європейський Союз

Останнє питання, якому необхідно приділити увагу, – сфера повноважень Суду відповідно до Договору про Європейський Союз. Слід зауважити, що юрисдикція Суду нещодавно була розширена¹. Повноваження Суду згідно з Договором про Євросоюз визначаються статтею 46. Юрисдикція Суду поширюється на:

- 1) положення, які **вносять поправки** до договорів, якими засновується Співтовариство;
- 2) **Третю опору** Договору про Євросоюз (Ст. 35 Договору про Євросоюз):
 - а) преюдиціальна процедура стосовно законності й тлумачення рамкових і звичайних рішень, тлумачення конвенцій, укладених згідно з Розділом VI Договору про Євросоюз, а також законності й тлумачення актів, спрямованих на застосування цих конвенцій (*див. пункт 7.8.1.*);
 - б) перегляд законності рамкових і звичайних рішень (*див. пункт 6.2.1.*);
 - в) спори між країнами-членами стосовно тлумачення і застосування актів, прийнятих на підставі статті 34(2) Договору про Євросоюз (спільних позицій, рамкових і звичайних рішень і конвенцій), за умови, що Рада не вирішить цей спір протягом шести місяців з моменту подання запиту однією зі сторін;

¹ Про сферу повноважень Суду за першою опорою див. пункт 7.1.8.

- 3) “**посилене**” **співробітництво** (*enhanced cooperation*) (яке до набрання чинності Ніццьким договором називалося *тісніше співробітництво* (*closer cooperation*), за другою та третьою опорою); *посилене співробітництво* охоплює всі три опори Договору про Євросоюз, а особливі повноваження Суду ЄС визначені у ст.ст. 11 та 11а Договору і статті 40 Договору про Євросоюз;
- 4) Стаття 6 (пар. 2) Договору про Євросоюз (**захист основних прав**) стосовно дій інституцій у випадках, якщо Суд ЄС має повноваження згідно Договору та Договору про Євросоюз;
- 5) Положення виключно процесуальної природи, визначені у Статті 7 ДЄС (**заходи країн-членів**, які застосовуються у випадку явного ризику порушення країною-членом принципів, перелічених у Статті 6(1)). Суд ЄС отримав повноваження з цих питань відповідно до Ніццького договору. Згідно з цим положенням Суд ЄС повинен розглянути запит зацікавленої країни-члена протягом одного місяця після визнання Радою;
- 6) Статті 46-53 Договору про Європейський Союз – **прикінцеві положення** Договору про Євросоюз.

Повноваження Суду ЄС згідно з прикінцевими положеннями Договору про Євросоюз стали предметом Справи 170/96 про транзитні візи¹. Комісія на підставі ст. 230 Договору звернулася з вимогою визнати незаконним спільне рішення, прийняте Радою на підставі колишньої статті К.3 (2) (зараз - ст. 31) Договору про Євросоюз. Протягом розгляду справи у Суді ЄС Об'єднане Королівство поставило під сумнів повноваження Суду, оскільки акти, що були предметом запиту, були прийняті поза межами першої опори (а саме у межах третьої опори, за якою Суд не має повноважень). Суд, однак, зауважив, що ст. 47

¹ Див. *Case Commission v. Council*, ECJ Reports 1988, I-2763.

(кол. ст. М) Договору про Євросоюз встановлює особливу вимогу про те, що Договір про Євросоюз за жодних обставин не впливає на договори, що засновують Співтовариство, або наступні договори й нормативні акти, які змінюють або доповнюють їх. На підставі ст. 46 Договору про Євросоюз Суд має повноваження за ст.ст. 46-53 Договору про Євросоюз (кол. ст.ст. L-S). Саме Суд повинен гарантувати, щоб акти, які відповідають (на думку Ради) колишній ст. К.3 (2) Договору про Євросоюз, не знаходились у колізії з компетенцією Європейського Співтовариства. Позов було прийнято. Цей висновок Суду мав надзвичайне значення, оскільки він відвернув загрозу використання країнами-членам Договору про Євросоюз з метою уникнення застосування законодавчих процедур, передбачених Договором, у межах сфери повноважень Співтовариства.

Література

- 1) H.G. Schermers, H.G. Heukels, P.Mead, *The Non-Contractual Liability of the European Communities*, Martinus Nijhoff, 1988;
- 2) H.G. Schermers, D.Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Communities*, Kluwer Law and Taxation Publishers 1987;
- 3) M.Andenas, ed., *Article 177 References to the European Court – Policy and Practice*, Butherworths, 1994;
- 4) D.Anderson, *Preliminary Rulings*, Sweet &Maxwell 1995;
- 5) T.Heukels, A.McDonnell, eds., *The action for Damages in Community Law*, Kluwer 1997;
- 6) *Judicial Protection of Rights in the Community Legal Order (materials of the Symposium of the European Lawyers Union)*, Bruxelles 1997;
- 7) T.C.Hartley, *The Foundations of the European Community Law*, Oxford 1998;
- 8) K.Lenaerts, D. Arts, *Procedural Law of the European Union*, London 1999;
- 9) A.Dashwood, A.Hjohnston, eds., *The Future of the Judicial System of the European Union*, Hart 2001;
- 10) G. De Burca, J.H.H. Weiler, eds., *The European Court of Justice*, Oxford 2001;
- 11) H.G. Schermers, *Judicial Protection in the European Union* , Kluwer 6th ed., 2002;
- 12) L.N.Brown, T.Kennedy, *The Court of Justice of the European Communities*, 5th ed.; London 2000;

13) D.W.K. Anderson, M. Demetriou, References to the European Court, London 2002.

Справи та матеріали

- 1) D. Chalmers, European Union Law, Law and EU Government, Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sydney 1998;
- 2) G. Bremann, R. Goebel, W. Davey, E. Fox, Cases and Materials on European Union Law, 2nd ed. , St. Paul, 2002;
- 3) P. Craig, G. De Burca, EU Law, Text, Cases, and Materials, Oxford 2003.

А.Вирозумська
Процедури судового захисту в праві ЄС
Українською мовою

Навчальний посібник

Програма Tacis Європейського Союзу,
Проект *“Правничі студії в Україні: Київ та окремі регіони”*.
Серія *“Право ЄС”*. Книга двадцять третя.

Підписано до друку 24.01.2005.
Формат 148x210
Тираж 110 екз.
Видавництво ІМВ КНУ імені Тараса Шевченка, Київ