



Брюксел, 19.7.2018 г.
COM(2018) 547 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

Закрила на инвестициите в рамките на ЕС

I. Въведение

Насърчаване и закрила на инвестициите в ЕС

Единният пазар на Европейския съюз е уникално пространство на възможности за инвестиции. Една от основните цели в *Плана за инвестиции за Европа*¹ е създаването на по-предвидима, стабилна и ясна регулаторна среда с цел насърчаване на инвестициите. Като част от това направление на работа в *Плана за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари (СКП)*² и в неговия *междинен преглед*³ се подчертава, че осигуряването на стабилна стопанска среда е от съществено значение за насърчаване на повече инвестиции в рамките на Европейския съюз. Комисията поема ангажимент за запазване и подобряване както на предвидима-, стабилна и ясна регулаторна среда, така и на ефективното упражняване на правата на инвеститорите. Настоящото съобщение има за цел да допринесе за по-добро ориентиране в съществуващите правила на ЕС относно третирането на трансграничните инвестиции в рамките на ЕС.

Развиващото се в течение на десетилетия право на ЕС осигурява на инвеститорите висока степен на закрила, въпреки че може и да не решава всички проблеми, пред които те биват изправени в своята дейност. Правото на ЕС е основата за развитието на единния пазар като пространство, в което на трансгранично равнище инвеститорите разполагат със свобода да започнат стопанска дейност, да инвестират в предприятия, да извършват внос и износ на стоки и да предоставят услуги, а също така се ползват от еднакво и недискриминационно третиране в трансграничен аспект. Свободното движение на капитали стои в основата на всяка инвестиция, а Договорът забранява мерките, които неправомерно възпрепятстват или възпират трансграничното движение на капитали и трансграничните плащания.

В същото време правото на ЕС позволява пазарите да бъдат регулирани с цел преследване на легитимни обществени интереси, като обществената сигурност, общественото здраве, социалните права, защитата на потребителите или опазването на околната среда, което може да има последици и за инвестициите. Органите на публичната власт на ЕС и на държавите членки са натоварени със задължението и отговорността както да защитават инвестициите, така и да регулират пазарите. Поради това ЕС и държавите членки могат легитимно да предприемат мерки в защита на тези интереси, което може да има отрицателно въздействие върху инвестициите. Те обаче

¹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan_bg

² COM(2015) 468 final.

³ COM(2017) 292 final.

могат да правят това само при определени обстоятелства и условия, при едновременно спазване на законодателството на ЕС.

Трансграничните инвеститори в ЕС могат да се позовават на пряко приложими права, произтичащи от правото на ЕС, които имат предимство пред националното право. Националните съдилища имат специална роля и отговорност по отношение на закрилата на инвестициите. Заедно със Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „СЕС“ или „Съдът на ЕС“) посредством производството по преюдициално запитване⁴ националните съдии трябва да гарантират при абсолютна независимост пълното прилагане на правото на ЕС и съдебната защита на правата на отделните лица във всички държави членки. Освен това правата на трансграничните инвеститори са защитени в ЕС и чрез редица публични механизми, които имат за цел предотвратяване на възможните нарушения и отстраняване на трудностите, които инвеститорите могат да срещнат при взаимодействието си с националните органи.

През последните десетилетия правителствата насърчиха трансграничните инвестиции, ключвайки двустранни инвестиционни договори (ДИД). Тези ДИД обикновено включват правото на национално третиране и третиране като най-облагодетелствана нация, на справедливо и равноправно третиране, на защита срещу отчуждаване и на свободно прехвърляне на средства. Инвеститорите могат да подават жалби за нарушения на тези разпоредби пред арбитражните съдилища за уреждане на спорове между инвеститор и държава. Сходни разпоредби се съдържат и в Договора за Енергийната харта — многостранен инвестиционен договор по инициатива на ЕС с цел стимулиране на инвестициите в енергийния сектор⁵. ЕС започна съществена реформа на тези споразумения в контекста на външните си отношения.

Някои държави, с които държавите — членки на ЕС, са били сключили ДИД в миналото, впоследствие се присъединиха към ЕС. Вследствие на присъединяването материалноправните норми в ДИД, така както се прилагат между държавите членки (наричани по-нататък „вътресъюзни ДИД“), се превърнаха в успоредна система от договори, която се припокрива с правилата на единния пазар, възпрепятствайки по този начин пълното прилагане на правото на ЕС. Такъв е случаят например, когато вътресъюзни ДИД се тълкуват в смисъл, че дават основание за предоставяне на незаконна държавна помощ в нарушение на еднаквите условия на конкуренция в рамките на единния пазар.

Вътресъюзните ДИД предоставят права само по отношение на инвеститорите от една от двете засегнати държави членки, което е в противоречие с предвидения в правото на

⁴ Член 267 от ДФЕС.

⁵ Договорът за Енергийната харта е подписан от ЕС, неговите държави членки и определен брой трети държави.

ЕС принцип на недискриминация между инвеститорите от ЕС в рамките на единния пазар. Освен това чрез създаването на алтернативна система за уреждане на спорове вътресъюзните ДИД отнемат от правомощията на националните съдилища при спорове относно национални мерки и във връзка с правото на ЕС. Те поверяват този вид спорове на частни арбитри, които не могат да приложат надлежно правото на ЕС, тъй като отсъства необходимият диалог на националните съдилища със Съда на ЕС.

Поради тези причини Европейската комисия нееднократно изразява мнението, че вътресъюзните ДИД са несъвместими с правото на Съюза. Чрез мотивираните си становища от 23 септември 2016 г. Комисията изпрати официално искане до Австрия, Нидерландия, Румъния, Словакия и Швеция да прекратят своите вътресъюзни ДИД.

В неотдавнашното решение по преюдициално запитване по дело Achmea⁶ Съдът потвърди, че арбитражните клаузи за уреждане на спорове между инвеститор и държава, предвидени във вътресъюзни ДИД, са незаконосъобразни.

След решението по дело Achmea Комисията засили диалога си с всички държави членки, като ги призова да предприемат действия за прекратяване на вътресъюзните ДИД предвид неоспоримата им несъвместимост с правото на ЕС. Комисията ще следи напредъка в това отношение и, ако е необходимо, може да реши да продължи процедурите за нарушение.

След решението по дело Achmea незаконосъобразността на арбитража между инвеститор и държава на територията на ЕС може да доведе до възприятието, че правото на ЕС не осигурява адекватни материалноправни и процесуални гаранции на инвеститорите в рамките на Съюза. При все това правната система на ЕС защитава трансграничните инвеститори в рамките на единния пазар, като едновременно с това гарантира, че надлежно се вземат под внимание другите легитимни интереси. Когато инвеститорите упражняват някоя от основните свободи, те се ползват със закрилата, предоставена от: i) разпоредбите на Договора, с които се установяват тези свободи; ii) Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“); iii) общите принципи на правото на Съюза; и iv) обширното секторно законодателство, обхващащо области, като финансови услуги, транспорт, енергетика, телекомуникации, обществени поръчки, професионални квалификации, интелектуална собственост или дружествено право⁷.

Без претенции за изчерпателност, в настоящото съобщение се припомнят най-релевантните материалноправни и процесуални норми в правото на ЕС, отнасящи се до

⁶ C-284/16, Achmea, ECLI:EU:C:2018:158, т. 56 и 58.

⁷ Макар в настоящото съобщение да се споменават някои примери, извлечени от секторното законодателство, евентуален подробен анализ на това законодателство би надхвърлил значително целите на съобщението.

третирането на трансграничните инвестиции в Съюза. От него става видно, че правото на ЕС защитава всички форми на трансгранични инвестиции в Съюза през целия им жизнен цикъл. Припомня се също така задължението на държавите членки да гарантират, че националните мерки, които те могат евентуално да предприемат с цел защита на легитимни обществени интереси, не ограничават прекомерно инвестициите. Привлича се и вниманието на инвеститорите към правата, предоставени от правото на ЕС, на които те могат да се позоват пред администрациите и съдилищата.

Решението по дело Achmea и последиците от него

В решението по дело Achmea Съдът постанови, че арбитражните клаузи за уреждане на спорове между инвеститор и държава, предвидени във вътресъюзните ДИД, подкопават системата от средства за правна защита, предвидена в договорите на ЕС, като по този начин накърняват автономията, ефективността, предимството и прякото действие на правото на Съюза, както и принципа на взаимно доверие между държавите членки. Прибягването до подобни клаузи подкопава преюдициалното производство, предвидено в член 267 от ДФЕС, и не е съвместимо с принципа на лоялно сътрудничество. Това означава, че са неприложими всички арбитражни клаузи за уреждане на спорове между инвеститор и държава, предвидени във вътресъюзни ДИД, и че всеки арбитражен съд, установен на основание на такива клаузи, няма компетентност поради отсъствието на валидно арбитражно споразумение. Вследствие на това националните съдилища са задължени да отменят всяко прието на това основание арбитражно решение и да откажат да го приведат в изпълнение. Държавите членки, които са страни по висящи дела в каквото и да било качество, също трябва да изведат всички необходими последици от решението по дело Achmea. Освен това съгласно принципа за правна сигурност те са задължени да прекратят официално вътресъюзните си ДИД.

Решението по дело Achmea е релевантно и за арбитражния механизъм за уреждане на спорове между инвеститор и държава, установен по силата на член 26 от Договора за Енергийната харта, във връзка с вътресъюзните отношения. Ако се тълкува правилно, тази разпоредба не предвижда арбитражна клауза за уреждане на спорове между инвеститор и държава, приложима между инвеститорите от една държава — членка на ЕС, и другите държави — членки на ЕС. Предвид предимството на правото на ЕС, ако подобна клауза се тълкува като приложима в рамките на ЕС, то тя е несъвместима с първичното право на ЕС и следователно е неприложима. Всъщност мотивите на Съда в решението му по дело Achmea са приложими и за вътресъюзното прилагане на подобна клауза, която също както клаузите във вътресъюзните ДИД създава възможност за сезиране по въпросните спорове на орган, който не е част от съдебната система на ЕС. Фактът, че ЕС е страна и по Договора за Енергийната харта, с нищо не променя това

заключение: участието на ЕС в този договор поражда права и задължения единствено между ЕС и трети държави и не засяга отношенията между държавите — членки на ЕС.

Обхват на настоящото съобщение

Основното ударение в настоящото съобщение пада върху вътресъюзните инвестиции, поради което в него не са засегнати инвестициите на инвеститори от ЕС в трети държави, нито инвестициите на инвеститори от трети държави в ЕС⁸. Предвидените в Договора правила за свободно движение се прилагат спрямо ситуации с трансграничен елемент или когато най-малкото съществува вероятност за трансгранично движение⁹. Въпреки това някои директиви и регламенти на ЕС, с които се уточняват и доразвиват основните свободи, може да се прилагат и спрямо чисто вътрешни ситуации, като по този начин от тях се ползват всички инвеститори, включително националните. Основното ударение в настоящото съобщение пада върху защитата на инвеститорите от национални мерки, а не от мерки, приети от институциите и органите на ЕС.

Основните свободи и по-голямата част от свързаното с тях вторично законодателство на ЕС се прилагат по същество също така спрямо Исландия, Лихтенщайн и Норвегия посредством Споразумението за Европейското икономическо пространство (наричано по-нататък „Споразумението за ЕИП“), което е част от правото на ЕС¹⁰. Вследствие на това единният пазар включва като правило и тези три държави¹¹.

II. Правото на ЕС осигурява закрила за всички трансгранични инвестиции в рамките на Съюза през целия им жизнен цикъл

⁸ Договорът защитава и движението на капитали към и от трети държави. При все това съгласно член 64, параграф 3 от ДФЕС Съветът може с единодушие да приема мерки, които представляват крачка назад по отношение на либерализацията на движението на капитали към или от трети държави. Освен това, в контекста на общата търговска политика, на 14 септември 2017 г. Комисията предложи европейска рамка за скрининг на преки чуждестранни инвестиции от трети държави, която да се прилага от държавите членки на основания, свързани със сигурността или обществения ред: предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за скрининг на преки чуждестранни инвестиции в Европейския съюз, COM(2017) 487 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=COM:2017:487:FIN>

⁹ C-67/08, Block, ECLI:EU:C:2009:92, т. 21; C-98/14, Berlington Hungary, ECLI:EU:C:2015:386, т. 28; съединени дела C-197/11 и C-203/11, Libert, ECLI:EU:C:2013:288, т. 34; съединени дела C-570/07 и C-571/07, Blanco Pérez и Chao Gómez, ECLI:EU:C:2010:300, т. 40; съединени дела C-51/96 и C-191/97, Deliège, ECLI:EU:C:2000:199, т. 58.

¹⁰ СЕС поясни, че с оглед целта на Споразумението за ЕИП да осигури еднаквото тълкуване и прилагане на неговите разпоредби, които по същество са идентични с тези в законодателството на ЕС, основните свободи за закрила на инвестициите се прилагат *mutatis mutandis* спрямо инвестициите между ЕС и горепосочените държави от ЕАСТ. Вж. C-476/10, Pepic, ECLI:EU:C:2011:422, т. 33—35, C-72/09, Établissements Rimbaud, ECLI:EU:C:2010:645, т. 2022.

¹¹ C-452/01, Ospelt, ECLI:EU:C:2003:493, т. 29.

Инвестициите на единния пазар може да приемат много форми, отразяващи многоликата икономическа действителност. Правото на ЕС обхваща и осигурява закрила за всички форми на инвестиции. Действително всяка икономическа дейност попада в обхвата на поне една от основните свободи¹², а основните свободи се прилагат дори целта на дейността да е нестопанска¹³.

За разлика от международното инвестиционно право, в правото на ЕС по-скоро не се използват понятията „инвестиция“ и „инвеститор“ в контекста на единния пазар, а стопанските субекти обикновено се наричат „граждани“ (физически лица или дружества)¹⁴ или „местно лице“ или „чуждестранно лице“.

По-специално правото на ЕС обхваща и осигурява закрила за инвестициите, които предполагат движение на капитали и установяване. Тези понятия се отнасят до:

- действията по инвестиране в дружества, а също и по придобиване и създаване на дружества;
- правото на придобиване, ползване или разпореждане с недвижимо имущество;
- обратното изкупуване на акции и облигации, търгувани и котирувани на фондова борса;
- получаването на дивиденди и лихви;
- отпускането на кредити с търговска цел (в това число потребителски кредити);
- придобиването на дялове от инвестиционен фонд; ипотечни кредити, завещания и заеми и т.н.¹⁵; и
- придобиването на патенти, търговски марки и други права върху интелектуална собственост¹⁶.

Правото на ЕС защитава достъпа до пазара, извършването на дейност на пазара и оттеглянето от него.

i) Достъп до пазара

Създаването на нова икономическа дейност е защитено основно от пазарните свободи в ЕС. Това са: правото на инвеститорите да прехвърлят капитали в други държави членки (член 63 от ДФЕС), в това число както финансови, така и физически капитали (като

¹² C-452/04, Fidium-Finanz, ECLI:EU:C:2006:631, т. 32.

¹³ C-281/06, Jundt, ECLI:EU:C:2007:816, т. 33.

¹⁴ Всяко юридическо лице, учредено в съответствие с дружественото право, което е в сила в държава членка, представлява юридическо лице по смисъла на член 54 от ДФЕС и поради това се ползва с основните свободи, прогласени в Договора (вж. например C-6/16, Eqiom, ECLI:EU:C:2017:641, т. 48—49).

¹⁵ Съгласно установената съдебна практика Директива 88/361/ЕИО, заедно с приложената към нея номенклатура, може да се използва за определяне на движение на капитали; вж. C-483/99, Комисия/Франция, ECLI:EU:C:2002:327, т. 36; съединени дела C-578/10 — C-580/10, Van Putten, ECLI:EU:C:2012:246, т. 28—36.

¹⁶ C-255/97, Pfeiffer, ECLI:EU:C:1999:240.

машини, производствени предприятия или други фактори на производство); и правото на установяване в други държави членки и на създаване на търговски представителства, клонове или дъщерни дружества (член 49 от ДФЕС)¹⁷. Във вторичното законодателство се определят ограничения за разрешителните режими, които могат да бъдат налагани от държавите членки¹⁸, и се забраняват определени видове изисквания¹⁹.

„Установяване“ означава по-специално започване и упражняване на стопанска дейност с цел трайно и продължително участие в икономическия живот на държава членка, различна от държавата на произход²⁰.

За инвеститорите, които желаят да правят трансгранични инвестиции в ЕС, достъпът до обществени поръчки е важен елемент от европейската инвестиционна екосистема, при която се предоставят равни възможности за достъп до пазара. Някои видове тържни процедури са обект на хармонизирани правила относно обществените поръчки²¹. Освен това правото на ЕС предвижда, че публичните концесии и публичните тържни процедури, представляващи трансграничен интерес, трябва да се възлагат чрез открита и недискриминационна процедура, основана на обективни, недискриминационни и пропорционални критерии²².

¹⁷ Инвестирането в дружество може да приеме формата на контрол (пряка инвестиция) или може да бъде направено с цел печалба без намерение за контрол или оказване на влияние върху решенията (портфейлна инвестиция).

¹⁸ Вж. например членове 5—13 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 27.12.2006 г., стр. 36) („Директивата за услугите“).

¹⁹ Икономическите тестове например са забранени по силата на член 14 от Директивата за услугите.

²⁰ C-221/89, Factortame, ECLI:EU:C:1991:320, т. 20.

²¹ Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 65); Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 243); Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за възлагане на договори за концесия (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 1). Директива 89/665/ЕИО на Съвета от 21 декември 1989 г. относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, отнасящи се до прилагането на производства по обжалване при възлагането на обществени поръчки за доставки и за строителство (ОВ L 395, 30.12.1989 г., стр. 33), с последващите изменения в нея.

²² C-458/03, Parking Brixen, ECLI:EU:C:2005:605, т. 72; C-380/05, Centro Europa 7, ECLI:EU:C:2008:59, т. 120; съединени дела C-458/14 и C-67/15, Promoimpresa, ECLI:EU:C:2016:558, т. 64—65.

Пример 1 — Средства за упражняване на реална конкуренция за нови участници от други държави членки

C-442/02, Caixa Bank

Франция е била въвела забрана за банките да предлагат възнаграждение по разплащателните сметки. Съдът счел, че тази забрана представлява сериозно препятствие за дружествата от държави членки, различни от Франция, което засяга действителния им достъп до френския пазар. Тази забрана е затруднила кредитните институции, които са дъщерни дружества на чуждестранни дружества, да набират капитал чрез публично предлагане, като ги е лишила от възможността да се конкурират по-ефикасно с традиционно установените на националния пазар кредитни институции.

Макар забраната на възнаграждението по разплащателните сметки да е преследвала легитимен обществен интерес, като насърчаването на средносрочните и дългосрочните спестявания, тя е излязла извън границите на необходимото за постигане на тази цел. На това основание Съдът е счел, че тя нарушава свободата на установяване.

ii) Извършване на дейност на пазара

След като инвеститорите от ЕС започнат да извършват стопанска дейност в друга държава членка или да осъществяват друг вид инвестиция, правото на ЕС, така както се тълкува от Съда на Европейския съюз, продължава да се прилага. То ги защитава като цяло от публични мерки, които биха ги лишили от правото да ползват имуществото си или биха ограничили извършваната от тях стопанска дейност, дори когато тези мерки важат със същата сила и за националните субекти²³.

Инвеститорите са свободни да учредят дружество в държава членка по свой избор и да създадат вторично предприятие в друга държава членка, независимо къде ще се извършва основната или цялата стопанска дейност²⁴. Държавите членки трябва да признаят дружествата, надлежно учредени съгласно правото на друга държава членка, по-специално по отношение на правоспособността на дружеството да предявява иск по правен спор²⁵.

Ако европейско дружество желае да се премести и да се преобразува в дружество по националното право на друга държава членка, то се ползва от свободата на установяване. В тази връзка държавата членка на произход не може да налага никакви ограничения върху преместването и преобразуването, освен ако не са налице

²³ Съединени дела C-52/16 и C-113/16, SEGRO, ECLI:EU:C:2018:157, т. 65; C-179/14, Комисия/Унгария, ECLI:EU:C:2016:108.

²⁴ C-212/97, Centros, ECLI:EU:C:1999:126; C-167/01, Inspire Art, ECLI:EU:C:2003:512, т. 105.

²⁵ C-208/00, Überseering, ECLI:EU:C:2002:632, т. 9.

императивни съображения от обществен интерес и при условие че ограниченията са пропорционални.²⁶ Например задължителната ликвидация на дружеството в държавата на произход като предварително условие за прехвърлянето му в друга държава членка е непропорционална и поради това противоречи на правото на ЕС²⁷. Държавите членки могат да предотвратяват или санкционират измамите в съответствие с правото на ЕС. Установяването на седалището на дружество, било то по устав или действително, в друга държава членка с цел то да се ползва от по-благоприятно законодателство обаче само по себе си не представлява злоупотреба²⁸.

Неотдавна Комисията предложи рамка, която дава възможност на дружествата да извършват улеснено своята дейност в рамките на единния пазар, включително когато се разрастват и реструктурират през границите, за да се приспособят към променящите се пазарни условия²⁹. Инициативата включва общи за ЕС процедури за презгранични преобразувания и разделяния и с нея се осъвременяват съществуващите правила за презграничните сливания. В нея се предвиждат силни предпазни механизми с цел защита на легитимните права и интереси на служителите, акционерите и кредиторите, както и с цел предотвратяване на използването на тези процедури за създаване на изкуствени конструкции, чието предназначение е по-специално да се получат неоправдани данъчни предимства, в съответствие със съдебната практика.

Дружество от ЕС, което желае временно да предоставя услуги, вместо да се установи, в друга държава членка, има правото да се снабди с необходимата инфраструктура в приемащата държава членка³⁰. Държавите членки не могат да обвързват предоставянето на услуги на тяхната територия с условието за спазване на всички изисквания за установяване, което би направило свободата за предоставяне на услуги недействителна³¹. Това важи например за професионалните квалификации³², социалните плащания за служителите³³, разрешителните за извършване на дейност³⁴, съвкупността от задължения за отчетност на доставчиците на услуги³⁵ или съвкупността от задължения за превод на придружаващата документация³⁶.

²⁶ C-210/06, Cartesio, ECLI:EU:C:2008:723, т. 113.

²⁷ C-106/16, Polbud, ECLI:EU:C:2017:804, т. 65.

²⁸ C-106/16, Polbud, ECLI:EU:C:2017:804, т. 62.

²⁹ Вж. предложението на Комисията за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива (ЕС) 2017/1132 във връзка с презграничните преобразувания, сливания и разделяния: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=COM%3A2018%3A241%3AFIN>

³⁰ C-55/94, Gebhard, ECLI:EU:C:1995:411, т. 27.

³¹ C-76/90, Säger, ECLI:EU:C:1991:331, т. 13.

³² C-342/14, X-Steuerberatungsgesellschaft, ECLI:EU:C:2015:827; C-76/90, Säger, ECLI:EU:C:1991:331, т. 21.

³³ C-272/94, Guiot, ECLI:EU:C:1996:147, т. 14 и 15.

³⁴ C-496/01, Комисия/Франция, ECLI:EU:C:2004:137, т. 65.

³⁵ C-577/10, Комисия/Белгия („Limosa“), ECLI:EU:C:2012:814, т. 47; C-490/04, Комисия/Германия, ECLI:EU:C:2007:430, т. 89.

³⁶ C-490/04, Комисия/Германия, ECLI:EU:C:2007:430, т. 68 и 69.

Освен това занимаващите се с производствена дейност инвеститори също се ползват със закрила, тъй като стоките, които присъстват законно на пазара в една държава членка, могат по принцип да бъдат търгувани свободно в рамките на единния пазар благодарение на свободното движение на стоки³⁷. Посредством редица норми на ЕС бяха хармонизирани съответните области и бяха създадени механизми за практическото прилагане на принципа на взаимно признаване между държавите членки по отношение на свободното движение на стоки³⁸.

Когато правят трансгранични инвестиции, инвеститорите могат също така да наемат работна ръка в приемащата държава³⁹. Работниците от ЕС също имат право да се движат свободно (член 45 от ДФЕС). Когато става въпрос за доставчици, които временно предлагат услугите си в друга държава членка, приемащата държава членка не може да обвързва движението на персонал, в това число работници от трети държави, с неоснователни или непропорционални ограничения, като например задължение за получаване на разрешително за работа⁴⁰. С цел съвместяване на свободното движение в рамките на единния пазар със защитата на работниците, трудовото право на приемащата държава членка се прилага спрямо командированите работници по въпросите, изброени в Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници⁴¹.

Законодателството на ЕС в областта на единния пазар обхваща и правилата за данъчно облагане, които са от съществено значение за инвеститорите. ДДС, акцизите и енергийното данъчно облагане например са регламентирани в директиви на ЕС. Освен това, макар при сегашното състояние на правото на ЕС прякото данъчно облагане да е от компетентността на държавите членки, те трябва при все това да упражняват тази компетентност в съответствие с правото на ЕС, в това число при зачитане на основните свободи⁴². Във вторичното законодателство на ЕС също се определят някои ограничения на тази национална компетентност. С цел гарантиране на фискална неутралност например Директивата относно дружествата майки и дъщерните

³⁷ Членове 28 и 29 от ДФЕС.

³⁸ Вж. по-специално съобщението на Комисията „Пакетът за стоките: засилване на доверието в единния пазар“ от 19 декември 2017 г. (COM(2017) 787 final).

³⁹ C-201/15, AGET Iraklis, ECLI:EU:C:2016:972, т. 52.

⁴⁰ C-113/89, Rush Portuguesa, ECLI:EU:C:1990:142, т. 12.

⁴¹ Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 18, 21.1.1997 г., стр. 1). Вж. също Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСВП“) (ОВ L 159, 28.5.2014 г., стр. 11).

⁴² C-319/02, Manninen, ECLI:EU:C:2004:484, т. 19.

дружества⁴³ освобождава печалбата, която едно дъщерно дружество разпределя на дружеството майка, от данък, удържан при източника. Така държавите членки не могат едностранно да въведат ограничителни мерки, нито да обвързват с най-различни условия правото на освобождаване от данък, удържан при източника, предвидено в член 5, параграф 1 от посочената директива⁴⁴.

Пример 2 — Пенсионните фондове, които са местни лица в друга държава членка, имат право на същото данъчно третиране като местните пенсионни фондове

C-493/09, Комисия/Португалия

Съгласно португалското право дивидентите, получени от португалски пенсионни фондове, са били освободени от данъци, при условие че дружествените дялове са притежавани в продължение на поне една година; удържан при източника данък (по принцип 20 %) обаче е бил събиран върху дивидентите, изплащани на пенсионни фондове, установени в други държави членки, по отношение на доходите, получени на португалска територия. Съдът потвърди, че португалското законодателство е в противоречие със свободното движение на капитали, залегнало в Договора. Той постанови, че Португалия не е съумяла да обоснове дискриминационното третиране на дивидентите, изплащани на установени в други държави членки пенсионни фондове. Освен това невъзможността за чуждестранни пенсионни фондове при каквито и да е обстоятелства да се ползват от освобождаването, предоставено на пенсионните фондове, които са местни лица в Португалия, не е пропорционална по отношение на трудностите, изтъкнати от Португалия във връзка със събирането на информация и събирането на данъчните задължения.

iii) Излизане от пазара

Правата на инвеститорите съгласно правото на ЕС включват свободата да определят естеството и обхвата на икономическата си дейност. В тази връзка Съдът призна и правото на стопанските субекти да решават какъв да бъде размерът на инвестицията им, както и свободата да се намали впоследствие обемът на дейността им или дори същата да се преустанови⁴⁵. Тази свобода може да бъде накърнена само поради надлежно обосновани съображения и по пропорционален начин.

⁴³ Член 5 от Директива 2011/96/ЕС на Съвета от 30 ноември 2011 г. относно общата система за данъчно облагане на дружества майки и дъщерни дружества от различни държави членки (ОВ L 345, 29.12.2011 г., стр. 8), със съответните изменения.

⁴⁴ Съединени дела C-504/16 и 613/16, Deister Holding, ECLI:EU:C:2017:1009, т. 51—52.

⁴⁵ C-201/15, AGET Iraklis, ECLI:EU:C:2016:972, т. 53.

III. Правото на ЕС осигурява закрила на инвеститорите срещу необосновани ограничения

Ограниченията на инвестициите могат да приемат най-различна форма. Те включват:

- забрана за придобиване на участие в капитала на дружество в друга държава членка⁴⁶;
- забрана за продажба на дялове в електроразпределителни и газоразпределителни системи на частни инвеститори (т.е. забрана за приватизация);
- забрана за пенсионните фондове да инвестират над 5 % от активите си в чужбина⁴⁷;
- правила, предвиждащи задължителното депозирание на ценни книжа, емитирани или платими в чужбина, в одобрена банка или чуждестранна банка, избрана от одобрена банка⁴⁸;
- специални права, запазени от държави членки в определени предприятия след приватизирането им („златни акции“)⁴⁹, както и
- режими за предварително даване на разрешение за инвестиции в недвижими имоти (например в земеделска земя)⁵⁰.

При все това, когато ограничават правата на инвеститорите от ЕС, органите на публичната власт трябва да спазват ограниченията, предвидени в правото на ЕС.

1. Дискриминацията и националните ограничения на правата на инвеститорите по принцип са забранени

Съгласно Договора дискриминацията въз основа на гражданство, както и другите форми на дискриминация, по принцип е забранена и е законосъобразна единствено при извънредни обстоятелства. Тази забрана обхваща непряката дискриминация и в тази връзка се прилага и спрямо мерки, при които са използвани привидно неутрални критерии, но които водят на практика до резултат, равностоен на дискриминация⁵¹.

Законодателят на ЕС е обявил за изцяло незаконосъобразна всяка форма на пряка и

⁴⁶ C-148/91, Veronica, ECLI:EU:C:1993:45, т. 8 и сл.

⁴⁷ C-271/09, Комисия/Полша, ECLI:EU:C:2011:855, т. 51 (ограничения за пенсионни фондове).

⁴⁸ C-157/85, Brugnoli, ECLI:EU:C:1986:258, т. 21.

⁴⁹ Тези действия започнаха след съобщението на Комисията от 19 юли 1997 г. относно някои правни аспекти, засягащи вътрешсъюзните инвестиции:

[http://eurlex.europa.eu/legalcontent/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997Y0719\(03\)&from=en](http://eurlex.europa.eu/legalcontent/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997Y0719(03)&from=en).

⁵⁰ Вж. тълкувателното съобщение на Комисията относно придобиването на земеделска земя и правото на Европейския съюз:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=OJ:C:2017:350:TOC>

⁵¹ C-83/14, ЧЕЗ България, ECLI:EU:C:2015:480, т. 94. Дискриминацията не предполага, че единствено гражданите на съответната държава са привилегирани или че единствено чуждестранните лица са поставени в неблагоприятно положение (C-388/01, Комисия/Италия, ECLI:EU:C:2003:30, т. 14).

непряко дискриминация въз основа на гражданство в определени области, които са хармонизирани изцяло или отчасти, като например в Директивата за услугите или в директивите в сектора на далекосъобщенията⁵².

Освен направената в него връзка с дискриминацията, Договорът предвижда също така, че представлява ограничение и всяка еднакво приложима⁵³ мярка, която може — макар и непряко и потенциално — да забрани, възпре или да направи по-слабо привлекателно упражняването на някоя от основните свободи.

Такова ограничение се забранява, освен ако е надлежно обосновано и зачита общите принципи на правото на ЕС и основните права,⁵⁴ дори когато е с малък обхват или несъществено значение⁵⁵, а също и ако е наложено от държавата членка на произход на инвеститора⁵⁶. Тази забрана засяга по-специално националните закони, други общоприложими мерки и индивидуалните административни решения.

Пример 3 — Вмененото на инвеститорите задължение за уведомяване също може да представлява незаконосъобразно ограничение

C-577/10, Комисия/Белгия („Limosa“)

Съгласно белгийското законодателство доставчиците на услуги от чужбина трябва да подадат до националните компетентни органи предварителна декларация, в която да опишат дейността си в Белгия. Комисията оспори това законодателство по отношение на прилагането му спрямо самостоятелно заети доставчици на услуги.

Съдът прецени, че искът е основателен. На първо място, той определи, че разглежданата мярка представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги. Съдът прие, че закрилата на работниците, на която се позовава Белгия, представлява легитимен обществен интерес. Съдът постанови обаче, че Белгия не е обосновала достатъчно убедително с какво тези подробни данни са необходими, за да се постигнат целите от обществен интерес, на които се позовава, и по какъв начин задължението за предварително съобщаване на подобни данни не надхвърля необходимото за постигането на тези цели, въпреки че е трябвало да го

⁵² Директива 2002/20/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги („Директива за разрешение“) (ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 21), изменена с Директива 2009/140/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. (ОВ L 337, 18.12.2009 г., стр. 37); Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива) (ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 33), изменена с Директива 2009/140/ЕО; Директива 2002/77/ЕО на Комисията от 16 септември 2002 г. относно конкуренцията на пазарите за електронни съобщителни мрежи и услуги (ОВ L 249, 17.9.2002 г., стр. 21.)

⁵³ Т.е. еднакво приложима спрямо гражданите на съответната държава и чуждестранните лица.

⁵⁴ C-492/14, *Essent Belgium*, ECLI:EU:C:2016:732, т. 96—97.

⁵⁵ C-315/13, *De Clercq*, ECLI:EU:C:2014:2408, т. 61.

⁵⁶ C-384/93, *Alpine Investments*, ECLI:EU:C:1995:126, т. 29—31.

направи. В тази връзка Съдът припомни, че всяка презумпция за злоупотреба от страна на чуждестранни стопански субекти е несъвместима с Договора.

2. Националните ограничения трябва да бъдат обосновани

Пазарните свободи и основните права не са абсолютни и органите на публичната власт трябва да ги балансират спрямо други цели на обществената политика.

а. Определени ограничения не могат да бъдат обосновани при никакви обстоятелства

Определени видове ограничения сами по себе си са несъвместими с Договора, като например условията за реципрочност спрямо други държави членки⁵⁷ или презумпцията за измама по отношение на чуждестранните лица⁵⁸.

Освен това законодателят на ЕС е обявил за изцяло незаконосъобразни някои сериозни видове ограничения (например с „черния списък“ в член 14 от Директивата за услугите се забранява задължението основното място на установяване на доставчика да бъде на територията на държавата членка)⁵⁹.

Също така в областите, които не са изцяло хармонизирани, правилата на ЕС намаляват свободата на преценка на Съюза или на националните органи, като определят например критерии за пруденциалната оценка на квалифицираното дялово участие във финансови институции⁶⁰.

⁵⁷ C-5/94, *Hedley Lomas*, ECLI:EU:C:1996:205, т. 19—20; C-266/03, Комисия/Люксембург, ECLI:EU:C:2005:341, т. 35.

⁵⁸ C-577/10, Комисия/Белгия („Limosa“), ECLI:EU:C:2012:814, т. 53; C-106/16, *Polbud*, ECLI:EU:C:2017:804, т. 63.

⁵⁹ C-593/13, *Rina Services*, ECLI:EU:C:2015:399; C-179/14, Комисия/Унгария, ECLI:EU:C:2016:108, т. 47.

⁶⁰ Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху

б. Определени ограничения могат да бъдат обосновани с легитимни обществени цели

Правото на ЕС допуска ограничения на основните свободи, при условие че са обосновани с цели, които са изброени изрично в Договора. Член 52 от Договора например допуска ограничения на свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве.

Ограниченията, които не са дискриминационни въз основа на гражданство, могат да бъдат обосновани също така с императивни съображения от обществен интерес, така както са признати в практиката на Съда. Тези съображения включват:

- опазването на околната среда⁶¹;
- съгласуваността на данъчната система⁶²;
- борбата с данъчните измами⁶³;
- задържането на населението в селските райони и борбата с прекомерните спекулативни сделки със земя⁶⁴;
- планирането на земеползването (например ограничения във връзка с второ жилище)⁶⁵;
- защитата на потребителите⁶⁶;
- защитата на работниците⁶⁷; и
- защитата на кредиторите и миноритарните съдружници⁶⁸.

Списъкът на императивните съображения от обществен интерес претърпя развитие, тъй като в практиката на Съда се признават постоянно променящите се интереси на нашите общества. Правото на ЕС обаче не допуска националните мерки да ограничават основните свободи по административни или чисто икономически причини⁶⁹. Освен

кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО (пакет ДКИ IV) (ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 338); Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Директива 2002/92/ЕО и на Директива 2011/61/ЕС (ДПФИ II) (ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 349); Директива 2009/138/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност (Платежоспособност II)(ОВ L 335, 17.12.2009 г., стр. 1).

⁶¹ C-400/08, Комисия/Испания („търговски обекти в Каталуния“), ECLI:EU:C:2011:172, т. 74. Вж. също член 3, параграф 3 от ДЕС и членове 11 и 191 от ДФЕС.

⁶² C-204/90, Bachmann, ECLI:EU:C:1992:35, т. 28.

⁶³ C-72/09, Etablissements Rimbaud, ECLI:EU:C:2010:645, т. 33 и сл.

⁶⁴ C-370/05, Festersen, ECLI:EU:C:2007:59, т. 27.

⁶⁵ C-213/04, Ewald Burtscher/Josef Stauderer, ECLI:EU:C:2005:731, т. 46.

⁶⁶ C-342/14, X-Steuerberatungsgesellschaft, ECLI:EU:C:2015:827, т. 53.

⁶⁷ C-341/05, Laval, ECLI:EU:C:2007:809, т. 103.

⁶⁸ C-106/16, Polbud, ECLI:EU:C:2017:804, т. 53.

⁶⁹ C-367/98, Комисия/Португалия, ECLI:EU:C:2002:326 т. 52; C-174/04, Комисия/Италия, ECLI:EU:C:2005:350, т. 37.

това легитимните обществени интереси, признати в Договора и в съдебната практика, трябва да се тълкуват стеснително⁷⁰.

3. Всички ограничения трябва да спазват общите принципи на правото на ЕС (пропорционалност, правна сигурност и оправдани правни очаквания)

Всяка национална мярка, приета от държава членка в рамките на приложното поле на правото на ЕС и засягаща правата на инвеститорите от ЕС, трябва да спазва приложимите общи принципи на правото на ЕС, които могат да бъдат уточнени в законодателството на ЕС⁷¹.

На първо място, националните ограничения трябва да бъдат пропорционални, което означава ограничителните разпоредби да са подходящи за постигането на преследваната цел, включително да обслужват легитимната обществена цел по съгласуван и систематичен начин⁷². Те не трябва да надхвърлят необходимото за постигането на обществения интерес⁷³. Дадена ограничителна мярка не е пропорционална, ако съществува възможност за предприемане на алтернативна мярка, която би могла да преследва въпросния обществен интерес по начин, който ограничава в по-малка степен свободното движение⁷⁴.

На практика принципът на пропорционалност играе централна роля. Съдът извършва задълбочена проверка, когато става въпрос за пропорционалността на националните мерки, с които се ограничават основни свободи. При оценката на пропорционалността следва да се вземат под внимание всички фактически и правни обстоятелства по делото. Националните органи са тези, които трябва да докажат съответствието на законодателството си с принципа на пропорционалност. В това отношение съображенията, на които може да се позове държава членка за целите на съответната обосновка, трябва да бъдат придружени от подходящи доказателства или от анализ на целесъобразността и пропорционалността на ограничителната мярка⁷⁵.

Пример 4 — Непрякото отчуждаване като непропорционално ограничение на свободното движение на капитали
--

⁷⁰ Вж., наред с другото, съединени дела [C-52/16](#) и C-113/16, SEGRO и Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, т. 96.

⁷¹ За тази цел вж. C-17/03 VEMW, ECLI:EU:C:2005:362, т. 57 и сл. Вж. също така в този контекст C-195/12 Industrie du bois, ECLI:EU:C:2013:598.

⁷² C-243/01, Gambelli, ECLI:EU:C:2003:597, т. 67; C-169/07, Hartlauer, ECLI:EU:C:2009:141, т. 55 и цитираната в него съдебна практика.

⁷³ Съединени дела [C-52/16](#) и C-113/16, SEGRO и Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, т. 76.

⁷⁴ C-452/01, Ospelt, ECLI:EU:C:2003:493, т. 41.

⁷⁵ C-333/14, Scotch Whisky, ECLI:EU:C:2015:845, т. 53; съединени дела C-52/16 и C-113/16, SEGRO и Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, т. 85.

Съединени дела C-52/16 и C-113/16, SEGRO и Horváth

Унгарско дружество (собственост на физически лица с местопребиваване в Германия) и австрийски гражданин придобиват преди 30 април 2014 г. права на плодopolзване върху земеделска земя в Унгария, които са вписани в имотния регистър. С изменения в съответния унгарски закон през 2013 г. се погасяват всички права на плодopolзване върху обработваеми земи, освен ако може да бъде доказано, че правата са възникнали между близки родственици. Вследствие на това правата на засегнатите чуждестранни лица от ЕС са заличени от имотния регистър.

Съдът постанови, че горепосочените законодателни изменения от 2013 г. са ограничили свободното движение на капитали, тъй като са лишили жалбоподателите от ползването на имуществото, в което са инвестирали капитали, и са дискриминационни, доколкото въпросните изменения фактически визират чуждестранните лица. Мерките не са били подходящи за постигането на легитимни цели на обществената политика (например задържането на населението в селските райони), надхвърлили са границите на необходимото и е можело да бъдат заменени с ограничаващи в по-малка степен мерки.

На второ място, правната сигурност е общ принцип на правото на ЕС, който също е относим спрямо инвеститорите. Той изисква правилата на Съюза и националните правила да бъдат ясни, точни и предвидими, що се отнася до техните последици, особено когато могат да имат неблагоприятни последици за физическите лица и за предприятията⁷⁶. Това изискване трябва да се спазва особено строго в случаите, в които правилата могат да имат неблагоприятни последици за физическите лица и за предприятията⁷⁷ или да породят финансови последици за засегнатите лица⁷⁸. Когато органите на публичната власт действат в рамките на приложното поле на правото на ЕС, те трябва да упражняват правото си на преценка въз основа на обективни, недискриминационни, достатъчно конкретни и ясни и предварително известни критерии⁷⁹.

Правната сигурност включва също така защитата на оправданите правни очаквания⁸⁰. Инвеститорите от ЕС обаче могат само при определени обстоятелства да оспорват изменението на съществуващите правила или приемането на нови правила, които попадат в приложното поле на правото на ЕС, като се позовават на защитата на

⁷⁶ C-318/10, SIAT, ECLI:EU:C:2012:415, т. 58.

⁷⁷ C-17/03, VEMW, ECLI:EU:C:2005:362, т. 80; C-347/06, ASM Brescia, ECLI:EU:C:2008:416, т. 69; C-362/12, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, ECLI:EU:C:2013:834, т. 44.

⁷⁸ C-17/01, Sudholz, ECLI:EU:C:2004:242, т. 34.

⁷⁹ C-169/07, Hartlauer, ECLI:EU:C:2009:141, т. 64; C-54/99, Association Église de Scientologie de Paris, ECLI:EU:C:2000:124, т. 22; C-483/99, Комисия/Франция („Elf Aquitaine“), ECLI:EU:C:2002:327, т. 50.

⁸⁰ C-17/03, VEMW, ECLI:EU:C:2005:362, т. 73—74.

оправданите им правни очаквания.

За да могат да се позоват на защитата на оправданите правни очаквания, стопанските субекти трябва да действат добросъвестно⁸¹, както и предпазливо и съобразително⁸². Това означава, че ако даден инвеститор е знаел или е можел основателно да допусне, че основанието за претенцията му, правилата, на които се основава неговата претенция, поведението на органа на публичната власт, който прилага тези правила, или процедурата, към която се придържал този орган на публичната власт, са били в противоречие с правото на ЕС, той не може да се позове на принципа на оправданите правни очаквания⁸³.

Стопанските субекти не могат да очакват, че даден съществуващ правен режим ще се запази завинаги⁸⁴. От друга страна, когато ЕС или държава членка приема нова мярка по начин, който засяга неблагоприятно интересите на инвеститорите, те трябва да предвидят при необходимост адаптиране към новите правила, при което да се вземе под внимание особената ситуация на засегнатите инвеститори, освен ако императивно съображение от обществен интерес не им позволява да предвидят такова адаптиране⁸⁵.

Пример 5 — Защита на оправданите правни очаквания

C-201/08, Plantanol GmbH & Co

В немското данъчно право е било предвидено освобождаване от данъци до края на 2009 г. на някои видове смесени биогорива. Освобождаването е премахнато на 18 декември 2006 г. с правно действие от 1 януари 2007 г., т.е. две пълни години преди крайната дата.

Съдът на ЕС припомни съдържанието на принципите на правна сигурност и защита на оправданите правни очаквания. Въпреки това той подчертава също така, че когато предпазлив и съобразителен инвеститор е бил в състояние да предвиди приемането на мярка, която е имало вероятност да засегне неговите интереси, той не може да се позове на принципа за защита на оправданите правни очаквания, когато тази мярка бъде приета. Съдът на ЕС стигна до заключението, че националният съд е този, който трябва да направи въпросната фактическа преценка, но потвърди, че принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания поначало допускат държава членка да премахне преди крайната дата режим на освобождаване от данъци.

⁸¹ C-316/88, Krücken, ECLI:EU:C:1988:201, т. 23—24; C-5/89, Комисия/Германия, ECLI:EU:C:1990:320, т. 14.

⁸² C-310/04, Испания/Съвет, ECLI:EU:C:2006:521, т. 81.

⁸³ C-24/95, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland, ECLI:EU: 1997:163, т. 25 и 49; C-169/95, Испания/Комисия, ECLI:EU:C:1997:10, т. 51.

⁸⁴ C-17/03, VEMW, ECLI:EU:C:2005:362, т. 81; C-201/08, Plantanol, ECLI:EU:C:2009:539, т. 53.

⁸⁵ C-17/03, VEMW, ECLI:EU:C:2005:362, т. 81; C-201/08, Plantanol, ECLI:EU:C:2009:539, т. 49;

По принцип инвеститорите от ЕС следва само от време на време да имат нужда да се позовават на защитата на оправданите правни очаквания, тъй като като правило могат да се позоват на прилагането на основните свободи, прогласени в Договора (в това число пропорционалност и недискриминация) и на вторичното право на ЕС. Всъщност правилата на ЕС започват да пораждаат правно действие от момента на влизането си в сила⁸⁶. Освен това те са непосредствено приложими и имат задължителна сила в дадена нова държава членка от датата на присъединяването ѝ, така че се прилагат по отношение на бъдещите правни последици на положения, възникнали преди присъединяването на новата държава членка към ЕС⁸⁷.

4. Всички национални ограничения трябва да спазват основните права

Трансграничните инвеститори могат също така да се позоват, в рамките на приложното поле на правото на ЕС, на основни права, като например свободата на стопанска инициатива, правото на собственост и правото на ефективна съдебна защита, когато действат в рамките на приложното поле на правото на ЕС⁸⁸. Когато държава членка (в това число националният законодател) приеме мярка, която се отклонява от някоя от гарантираните от правото на ЕС основни свободи, тази мярка попада в приложното поле на правото на ЕС. Поради това изцяло се прилага защитата, предоставена в правото на ЕС, в това число основните права, прогласени в Хартата⁸⁹.

Инвеститорите могат успешно да се позоват на свободата на стопанска инициатива, когато са изправени пред тежки ограничения на свободата си на договаряне⁹⁰. Правото на собственост (т.е. да се ползва от собствеността на имуществото, което е придобил законно, да го ползва и да се разпорежда с него) е от съществено значение за всеки режим за защита на инвестициите. По смисъла на европейското право основното право на собственост обхваща понятието „собственост“ в най-широкия му смисъл⁹¹, като

⁸⁶ Съединени дела C-10/97 и C-22/97, IN.CO.GE.'90, ECLI:EU:C:1998:498, т. 23.

⁸⁷ C-122/96, Saldanha, ECLI:EU:C:1997:458, т. 14.

⁸⁸ Членове 16, 17 и 47 от Хартата. По силата на член 52, параграф 3 от Хартата, доколкото Хартата съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите като определените във въпросната конвенция. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита.

⁸⁹ C-685/15, Online Games Handels, ECLI:EU:C:2017:452, т. 56.

⁹⁰ C-426/11, Alemo-Herron и др., ECLI:EU:C:2013:521, т. 35.

⁹¹ Европейският съд по правата на човека неколкотократно се е произнасял, че правата, сходни с правото на собственост, са обхванати от член 1 от Протокол 1 към Европейската конвенция за правата на човека, с аргумента, че понятието „притежания“ има самостоятелно значение, което не се свежда само до притежаването на материални вещи; следователно определени други права и интереси, представляващи активи, могат също да се тълкуват като „права на собственост“, а оттам и като „притежания“ по смисъла на тази разпоредба (вж. например решенията по дела Handyside срещу Обединеното кралство от 7 декември 1976 г.; James срещу Обединеното кралство от 21 февруари 1986 г. относно наем; Wittek срещу Германия от 12 декември 2002 г. относно прехвърлими права на плодopolзване на поземлен парцел; Brunsgaard срещу Финландия от 16 февруари 2005 г. относно наем).

обхваща и мирното ползване на това право. От него пряко произтича правото на обезщетение при лишаване от собствеността в полза на общия интерес⁹². Предоставената на това основание закрила е особено важна в случай на отчуждаване или равностойни мерки.

Тези права не са абсолютни и упражняването им може да бъде обект на ограничения, доколкото последните са обосновани от цели от общ интерес, признати в правото на ЕС, и са пропорционални. Важността на целите, които се преследват с ограничителните мерки, може да обоснове — дори значителни — неблагоприятни последици за някои стопански субекти. При все това ограниченията не могат да представляват — по отношение на преследваната цел — непропорционална и нетърпима намеса, която накърнява самата същност на тези права⁹³.

5. Инвеститорите могат да се позоват на правилата на ЕС в областта на конкуренцията срещу националните мерки

В единния пазар на ЕС трябва да се гарантират ненарушена конкуренция и еднакви условия на конкуренция между предприятията. Поради това държавите членки нямат право да предоставят държавна помощ, освен ако тя е съвместима с вътрешния пазар⁹⁴. Освен това държавите членки нямат право да налагат или благоприятстват приемането на споразумения, решения или съгласувани практики, противоречащи на членове 101 или 102 от ДФЕС, или да подсилват тяхното действие, нито да променят законодателния характер на собствените си правила, като предоставят на частни стопански субекти отговорността по вземане на решения за намеса от икономически интерес⁹⁵. Член 102 и член 106, параграф 1 от ДФЕС са нарушени и когато мярка, чието налагане е в прерогативите на държава членка, по-специално мярка, с която държавата членка е предоставила специални или изключителни права по смисъла на член 106, параграф 1 от ДФЕС, поражда риск от злоупотреба с господстващо положение⁹⁶.

IV. Прилагане на правата на инвеститорите по силата на правото на ЕС

Докато основното ударение в международното инвестиционно право (например двустранните инвестиционни спогодби) пада върху обезщетяването на инвеститорите, след като е извършено нарушение, правото на ЕС осигурява закрила на трансграничните инвеститори в Съюза по множество начини и на различни равнища.

⁹² Съединени дела C-78/16 и C-79/16, *Pesce* и др., ECLI:EU:C:2016:428, т. 86.

⁹³ C-44/79, *Hauer*, ECLI:EU:C:1979:290, т. 15 и сл. C-5/88, *Wachauf*, ECLI:EU:C:1989:321, т. 18.

⁹⁴ Вж. по-специално членове 107—109 от ДФЕС.

⁹⁵ C-198/01, *SIF*, ECLI:EU:C:2003:430, т. 46.

⁹⁶ C-49/07, *МОТОЕ*, ECLI:EU:C:2008:376, т. 50; C-553/12 P, Комисия/Гърция („DEI“), т. 41—43.

Трансграничните инвеститори са защитени в ЕС посредством редица механизми, които имат за цел да предотвратяват или решават проблемите, свързани с нарушения на техните права от страна на законодателя, администрацията или съдебната власт. Упражняването по съдебен ред на произтичащите от правото на ЕС права е едно от няколко възможни решения. Когато упражняването по съдебен ред се счита за най-подходящия механизъм или когато останалите възможности са изчерпани, дадено физическо лице може да разчита на пълноценна и завършена система от средства за правна защита, предвидена в правото на ЕС.

1. Механизми за предотвратяване на нарушения и извънсъдебно уреждане на спорове

Предварителна проверка на национални мерки, които биха могли да накърнят правата на физическите лица, предвидени в правото на ЕС

Предотвратяването на нарушения на правата на физическите лица съгласно правото на ЕС е от особено значение за инвеститорите, които особено много се нуждаят от предвидима и стабилна регулаторна среда, в която да планират и изпълняват икономическите си решения.

С оглед гарантиране на еднакви условия на конкуренция между предприятията в единния пазар в член 108 от ДФЕС е предвидена система за предварително уведомяване, чиято цел е да даде възможност на Европейската комисия да гарантира съвместимостта на мерките за държавна помощ (в това число национално законодателство) с единния пазар, преди влизането им в сила.

Що се отнася до правилата на ЕС за свободно движение, законодателят е въвел задължение за държавите членки да изпращат уведомление за определени мерки от законодателно или административно естество преди приемането им и да ги представят за проверка от Европейската комисия, а според случая — и от останалите държави членки. Докато в някои случаи Комисията е оправомощена единствено да отправи препоръка към заинтересованата държава членка⁹⁷, то в други тя е оправомощена от законодателя да приема решения на основание член 288 от ДФЕС, които са

⁹⁷ Директива (ЕС) 2015/1535 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 г. установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество (ОВ L 241, 17.9.2015 г., стр. 1). Държавите членки трябва да уведомяват Комисията за определени технически регламенти преди приемането им, като целта е чрез превантивен контрол да се защити свободното движение на стоки и услуги, което е един от основополагащите принципи на Съюза, а за да бъде ефективен този контрол, всички проекти на технически регламенти, обхванати в тази директива, трябва да се нотифицират и — с изключение на някои извънредни случаи, не търпящи отлагане — тяхното приемане или влизане в сила трябва да бъде спряно в течение на предвидените в директивата срокове (по отношение на свободното движение на стоки вж. С-443/98, Unilever, ECLI:EU:C:2000:496, т. 40 и сл.). Вж. също така например Регламента на Европейския парламент и на Съвета относно мерките за гарантиране на сигурността на доставките на газ и за отмяна на Директива 2004/67/ЕО.

задължителни за въпросната държава членка⁹⁸. Въпросното правомощие за вземане на решения на Комисията е различно и отделно от правомощието на Съда да се произнася по допуснати нарушения от страна на държави членки⁹⁹. По силата на Директивата за услугите¹⁰⁰ например на Комисията е предоставено правомощието да взема решения във връзка с обосновката и пропорционалността на определени нови национални пречки, за които законодателят на ЕС е установил, че са особено вредни за постигането на единен пазар за определени услуги. За да повиши практическата ефективност на процедурата за уведомяване, неотдавна Комисията предложи „Директива относно нотификацията“¹⁰¹.

Пример 6 — Мярка, налагаща прехвърлянето на определени полети от летище Linate към летище Malpensa

Дело C-361/98, Италия/Комисия („Malpensa“)

Регламент (ЕИО) № 2408/92 има за цел да направи свободното предоставяне на услуги приложимо в сектора на въздушния транспорт. Съответно през юли 1996 г. и октомври 1997 г. Италия приема две постановления, които предвиждат целият въздушен трафик да се прехвърли от летище Linate, намиращо се близо до центъра на град Милано, към други по-отдалечени летища, с едно изключение, което на практика засяга единствено маршрута Милано — Рим.

След постъпили жалби от страна на международни въздушни превозвачи, на 16 септември 1998 г. Комисията прие решение, с което забранява въпросните мерки, въведени от Италия. Това решение беше прието на основание член 8 от Регламент (ЕИО) № 2408/92, по силата на който Комисията се оправомощава да приема решения относно национални мерки за разпределението на трафика, които са в ущърб на доставчиците на услуги в сектора на въздушния транспорт. В решението си Комисията счита, че разглежданата мярка, въведена от Италия, е непряко дискриминационна и непропорционална. Италия оспори тази мярка пред

⁹⁸ Вж. например член 9 от Директива 96/67/ЕО на Съвета от 15 октомври 1996 г. относно достъп до пазара на наземни услуги в летищата на Общността (ОВ L 272, 25.10.1996 г., стр. 36). Въз основа на посочения регламент Комисията взе решение по най-малко десет конкретни случая, като в някои от тях излезе с отрицателно решение във връзка с предлаганата ограничителна мярка. Вж. също така член 3, параграф 2 от Директива 2010/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2010 г. за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги (Директива за аудиовизуалните медийни услуги) (ОВ L 95, 15.4.2010 г., стр. 1).

⁹⁹ Съединени дела C-15/76 и C-16/76, Франция/Комисия, ECLI:EU:C:1979:29, т. 26—28; C-325/94 P, An Taise, ECLI:EU:C:1996:293, т. 25.

¹⁰⁰ Вж. член 15, параграф 7 от Директивата за услугите.

¹⁰¹ Предложение за Директива за осигуряване на изпълнението на Директивата относно услугите на вътрешния пазар, за установяване на процедура за нотификация за разрешителни режими и изисквания, свързани с услугите (COM(2016) 821 final).

Съда на ЕС, като наведе определен брой доводи както по отношение на правомощието на Комисията, така и по отношение на извършената оценка.

В решението си Съдът на ЕС отхвърли жалбата на Италия. Той постанови, че Комисията е имала пълното право да провери, на първо място, дали въведените с въпросните постановления национални мерки налагат ограничения, които са привидно еднакво приложими, и на второ място, дали тези ограничения водят до постигането на предвидената цел, без да излизат извън границите на необходимото за нейното постигане. Съдът разгледа оценката на обосновката и пропорционалността, извършена от Комисията в решението ѝ, и констатира, че нито един от множеството доводи, наведени от Италия, не е основателен.

Прилагане от страна на администрациите на правилата в съответствие с правото на ЕС

Обикновено националните администрации са първият и най-чест събеседник на инвеститорите в дадена държава членка в началото на инвестиция или в хода на извършването на стопанската им дейност. Националните административни органи трябва да прилагат ефективно правото на ЕС, да тълкуват националното право в съответствие с правото на ЕС, да изключват прилагането на национални норми, които противоречат на правото на ЕС, и да поправят последиците от нарушенията му (например чрез връщане на събрани недължими такси). Тези принципи, които произтичат от задължението на държавите членки за лоялно сътрудничество, предвидено в член 4, параграф 3 от ДФЕС, и от предимството на правото на ЕС¹⁰², позволяват правилното и ефективно прилагане на произтичащите от правото на ЕС права, без да е необходимо да се прибегва до съдебни средства. Те трябва да се спазват дори когато не са предвидени изрично в националните процесуални правила¹⁰³.

Пример 7 — Неприлагане на национални правила от страна на административните органи

Дело C-476/10, Perić

На двама граждани на Лихтенщайн е отказано разрешение, което се изисква по австрийското право при покупка на второ жилище от чужденци.

Съдът тълкува делото от гледна точка на разпоредбите за свободно движение на капитали, предвидени в член 40 от Споразумението за ЕИП, които според него имат същия правен

¹⁰² Вж., наред с другото, C-103/88, Costanzo, ECLI:EU:C:1989:256, т. 32; C-224/97, Ciola, ECLI:EU:C:1999:212, т. 30; C-341/08, Petersen, ECLI:EU:C:2010:4, т. 80.

¹⁰³ Вж. в тази връзка C-349/07, Sopropé, ECLI:EU:C:2008:746, т. 38.

обхват като член 63 от ДФЕС. На първо място, Съдът констатира, че изискването за разрешение представлява основана на гражданството дискриминация. На следващо място, Съдът заяви, че всички национални административни органи трябва да зачитат предимството на правото на Съюза, поради което трябва да оставят без приложение такова дискриминационно национално законодателство.

Всяко лице има право да бъде изслушано, когато органите на държавите членки приемат индивидуални мерки, които попадат в приложното поле на правото на ЕС и биха могли да засегнат това лице¹⁰⁴. Администрацията трябва да прилага правилата безпристрастно, като взема под внимание цялата относима информация без каквато и да било дискриминация¹⁰⁵, и трябва да мотивира правилно решенията си¹⁰⁶. Когато държава членка е събрала такси в нарушение на нормите на правото на ЕС, по принцип от нея се изисква да възстанови съответните суми с лихвите¹⁰⁷.

Признавайки необходимостта от бързо извънсъдебно решаване на трансгранични проблеми, свързани с прилагането на правото на ЕС, през 2002 г. Комисията и държавите членки създадоха SOLVIT. SOLVIT има за цел да осигури прагматични решения на гражданите и предприятията от ЕС и ЕИП, когато са изправени пред трудности, свързани със зачитането от страна на органите на публичната власт на техните права, произтичащи от правото на ЕС. В съобщението си „План за действие относно укрепването на SOLVIT: довеждане на ползите от единния пазар до гражданите и предприятията“¹⁰⁸ Комисията се ангажира да предприеме, съвместно с държавите членки, по-нататъшни действия за укрепване на стратегическата роля на SOLVIT за по-доброто практическо функциониране на единния пазар в полза на гражданите и предприятията.

2. Ефективна съдебна защита на предвидените в правото на ЕС права на инвеститорите

Завършена система от средства за правна защита на равнището на ЕС и на държавите членки

Съгласно член 19, параграф 1 от ДЕС държавите членки са задължени да установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в

¹⁰⁴ C-349/07, Sopropé, ECLI:EU:C:2008:746, т. 36.

¹⁰⁵ C-55/94, Gebhard, ECLI:EU:C:1995:411, т. 37; C-269/90, Technische Universität München, EU:C:1991:438, т. 14.

¹⁰⁶ C-19/92, Dieter Kraus, ECLI:EU:C:1993:125, т. 40; C-34/17, Donnellan, ECLI:EU:C:2018:282, т. 55.

¹⁰⁷ Съединени дела C-10/97 — C-22/97, IN.CO.GE.'90, ECLI:EU:C:1998:498, т. 24; C-591/10, Littlewoods Retail и др., ECLI:EU:C:2012:478, т. 25—26; C-69/14, Dragoș, ECLI:EU:C:2015:662, т. 24 и цитираната в него съдебна практика.

¹⁰⁸ http://ec.europa.eu/solvit/_docs/2017/com-2017-255_bg.pdf

областите, обхванати от правото на Съюза¹⁰⁹. Съгласно член 47 от Хартата, която е пряко приложима, всеки има право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес¹¹⁰. Националните съдебни системи в Съюза са обект на стандарти за независимост, качество и ефективност, разяснени подробно в богатата практика на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ)¹¹¹.

Физическите лица разполагат с множество средства за правна защита пред националните съдилища

Физическите лица разполагат с определен брой средства за правна защита пред националните съдилища, които се състоят по-специално от:

- временни мерки (допускане на обезпечение)¹¹²;
- задължението националното право да се тълкува по начин, който съответства на правото на ЕС¹¹³;
- задължението на съда да изключи служебно прилагането на всеки акт (дори от конституционно естество), който е в противоречие с правото на ЕС¹¹⁴;
- премахването на последиците от нарушение на правото на ЕС¹¹⁵;
- присъждането на обезщетения за нарушения на правото на ЕС (в това число за правонарушения от страна на правораздавателната система)¹¹⁶.

Тези средства за правна защита черпят правното си основание непосредствено от правото на ЕС. Поради това, когато са изпълнени условията, националните съдилища трябва да ги предоставят, независимо дали са предвидени или не в националното право. Същевременно националните съдебни решения могат да бъдат изпълнявани посредством целия инструментариум, предвиден в националното право.

¹⁰⁹ C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, т. 29.

¹¹⁰ C-414/16, Vera Egenberger, ECLI:EU:C:2018:257, т. 78.

¹¹¹ Вж. членове 6 и 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Практиката на Европейския съд по правата на човека е релевантна при тълкуването на основните права, тъй като член 52, параграф 3 от Хартата гласи, че когато прогласени в нея права съответстват на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите, освен ако правото на Съюза не предоставя по-голяма защита.

¹¹² C-213/89, Factortame, ECLI:EU:C:1990:257; съединени дела C-143/88 и C-92/89, Zuckerfabrik, Süderdithmarschen, ECLI:EU:C:1991:65.

¹¹³ C-106/89, Marleasing, ECLI:EU:C:1990:395; C-91/92, Faccini Dori, ECLI:EU:C:1994:292.

¹¹⁴ Съединени дела C-188/10 и 189/10, Melki и Abdeli, ECLI:EU:C:2010:363, т. 43—44. Това задължение обхваща и изключването на прилагането на противоречаща съдебна практика: вж. C-689/13, Puligienica, ECLI:EU:C:2016:199, т. 38.

¹¹⁵ C-503/04, Комисия/Германия, ECLI:EU:C:2007/432, т. 33 и сл.; C-276/07, Delay, ECLI:EU:C:2008:282, т. 23. Вж. също по-долу по отношение на връщането на неправомерно събрани такси.

¹¹⁶ Вж., наред с другото, съединени дела C-6/90 и C-9/90, Francovich, ECLI:EU:C:1991:428; C-224/01, Köbler, ECLI:EU:C:2003:513.

Пример 8 — Средства за правна защита на основание правото на ЕС, въпреки националното конституционно право

Дело C-213/89, Factortame и съединени дела C-46/93 и C-48/93, Brasserie du Pêcheur и Factortame

Определен брой дружества, собственици или оператори на риболовни кораби са били лишени от правата им за риболов след приемането от страна на органите на Обединеното кралство на нови дискриминационни правила. Дружествата подали молба за съдебна проверка и за постановяване на временни мерки. Камарата на лордовете признала, че жалбоподателите биха понесли непоправими вреди, ако не им бъдат предоставени поисканите временни мерки, и те спечелили спора в главното производство. Съгласно националното право обаче английските съдилища не са имали правомощието да постановяват временни мерки в такива случаи. По-специално постановяването на такива мерки се възпрепятствало от остаряла норма на прецедентното право, съгласно която временно разпореждане не може да бъде постановено срещу Короната, т.е. срещу правителството, заедно с презумпцията, че акт на парламента е в съответствие с правото на Съюза до момента, в който бъде прието решение относно съвместимостта му с това право. Камарата на лордовете изпратила преюдициално запитване до Съда. Съдът отговорил, че национален съд, който по всяко време пред него дело, засягащо правото на Съюза, счита, че единственото препятствие, което му пречи да постанови временни мерки, е норма от националното право, трябва да остави без приложение въпросната норма.

В следващо преюдициално запитване от друг съд на Обединеното кралство във връзка със същите инвеститори Съдът стигнал до заключението, че принципът, според който държавите членки са длъжни да поправят вредите, понесени от физически лица поради нарушения на правото на Съюза, които могат да бъдат приписани на държавата, е приложим, когато националният законодател е отговорен за въпросното нарушение. Освен това поправянето на загубите или вредите не може да се обвързва с условието виновното поведение (било то предумишлено или поради небрежност) от страна на отговорния за нарушението държавен орган да е по-тежко от достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза.

Държавите членки са задължени по силата на правото на ЕС да въведат ефективни процедури, които позволяват на гражданите и предприятията, в това число инвеститорите, да предявяват иски за обезщетение за вреди вследствие на нарушения от страна на държавите членки на правата им, предвидени в правото на ЕС. Комисията признава, че трансграничните инвеститори може да бъдат изправени пред трудности при търсенето на отговорност от държавите поради многообразието от национални процесуални норми. В практиката на Съда обаче не само се установява принципът на тази отговорност, но се определят и определен брой минимални изисквания за

извъндоговорна отговорност на държавите за нарушения на правото на ЕС¹¹⁷.

Изисквания на ЕС и подкрепа във връзка с независимостта, качеството и ефективността на националните съдебни системи

Независимостта на националната съдебна система е общ принцип в конституционните традиции на държавите членки и в правото на ЕС¹¹⁸ и се признава като съществена предпоставка за гарантиране на ефективна съдебна защита¹¹⁹. Гаранциите за независимост и безпристрастност изискват наличието на правила, що се отнася до състава на съдебния орган, назначаването, срока на упражняване на функциите, както и основанията за въздържане, отвод и освобождаване от длъжност на членовете му. Тези правила дават възможност да се отстрани всяко оправдано съмнение в съзнанието на страните в производството относно неподатливостта на органа към външни фактори и неутралността му по отношение на противопоставящите се интереси¹²⁰.

Както се посочва в съобщението „*Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане*“¹²¹, Комисията насърчава държавите членки и им съдейства за подобряването на техния капацитет за прилагане на правото на ЕС и осигуряване на средства за правна защита с цел да гарантира, че крайните ползватели на правото на ЕС, били те граждани или предприятия, могат да упражняват в пълна степен своите права.

В рамките на европейския семестър, а когато е необходимо — и чрез специално законодателство, Комисията насърчава модернизиранието на правоприлагащите органи. Комисията работи с държавите членки за по-нататъшно подобряване на ефективността на съдебните системи, в това число тяхната независимост, качество и ефикасност. Подобряването на ефективността на съдебните системи е приоритет в рамките на европейския семестър и Съветът редовно приема специфични за всяка държава препоръки за подобряване на националните съдебни системи въз основа на предложения на Комисията.

ЕС подпомага финансово определени съдебни реформи посредством Европейските структурни и инвестиционни фондове. За периода от 2007 г. до 2023 г. 16 държави членки ще са похарчили над 900 милиона евро за повишаване на качеството и

¹¹⁷ По принцип условията за отговорността на държавите членки за вреди, причинени на физически лица поради нарушаване на правото на ЕС, не се различават от условията, уреждащи отговорността на ЕС и неговите институции за такива вреди в съответствие с член 340, втора алинея от ДФЕС; съединени дела C-46/93 и C-48/93, Brasserie du Pêcheur и Factortame, ECLI:EU:C:1996:79, т. 40—42.

¹¹⁸ Член 47, втора алинея от Хартата и член 19 от Договора за Европейския съюз.

¹¹⁹ C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, т. 41.

¹²⁰ C-506/04, Wilson, ECLI:EU:C:2006:587, т. 50—53.

¹²¹ Съобщение „*Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане*“ (2017/C18/02) на разположение на адрес [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=EN)

ефективността на съдебните си системи¹²². Със средства от ЕС е улеснено например въвеждането на нови деловодни системи и лесни за ползване електронни услуги в съдилищата.

В националните производства трябва да се гарантира ефективното упражняване на произтичащите от правото на ЕС права на физическите лица

С изключение на Регламент (ЕС) № 1215/2012¹²³, чиято цел е да улесни достъпа до правосъдие, по-специално като предвижда правила относно компетентността на съдилищата на ЕС по трансгранични дела и относно бързото и опростено признаване и изпълнение на съдебни решения по граждански и търговски дела¹²⁴, правото на ЕС обикновено оставя процесуалните правила да бъдат определяни от националното право¹²⁵. Съществуват обаче изключения, като например Директивата относно средствата за правна защита, с която се хармонизират процесуалните аспекти, свързани с изпълнението и средствата за правна защита в областта на обществените поръчки¹²⁶.

Дори когато правото на ЕС не хармонизира процедурите, то при всички случаи определя минималните изисквания за тях. Процедурите за упражняване на предвидените в правото на ЕС права например не трябва да са по-неблагоприятни от тези, които уреждат подобни положения по вътрешното право (*принцип на еквивалентност*), и не трябва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на тези права (*принцип на ефективност*)¹²⁷. Разноските за производството не бива да са прекомерно високи и трябва да се предостави правна помощ на онези, които не разполагат с достатъчно средства, доколкото тази помощ е необходима за да се осигури реален достъп до правосъдие, в това число и когато е обосновано — на юридически лица.¹²⁸ Освен това физическите лица имат правото по техния случай да бъде постановено решение, което да бъде изпълнено в разумен

¹²² Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2018 г. на разположение на адрес https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2018_en.pdf, фигури 2 и 3.

¹²³ Регламент (ЕС) № 1215/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2012 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела, ОВ L 351, 20.12.2012 г., стр. 1—32.

¹²⁴ Регламент № 1215/2012 се прилага само при спорове, свързани с „граждански и търговски дела“. Поради това той не се прилага при спорове, по които една от страните (например държавен орган) упражнява публична власт. В областта на гражданските и търговските дела съществуват и няколко регламента, с които се установяват специфични европейски процедури, които могат да бъдат използвани от инвеститорите, като например Регламентът за европейската заповед за плащане (1896/2006) или Регламентът за европейската заповед за заповед на банкови сметки (655/2014).

¹²⁵ C-362/12, *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, ECLI:EU:C:2013:834, т. 31.

¹²⁶ Директива 2007/66/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2007 г. за изменение на директиви 89/665/ЕИО и 92/13/ЕИО на Съвета с оглед повишаване на ефективността на процедурите за преразглеждане при възлагане на обществени поръчки (ОВ L 335, 20.12.2007 г., стр. 31).

¹²⁷ C-169/14, *Sánchez Morcillo*, ECLI:EU:C:2014:2099, т. 31.

¹²⁸ C-279/09, *DEB*, ECLI:EU:C:2010:811, т. 59.

срок¹²⁹.

Пример 9 — Неприлагане на национални правила относно давностни срокове във връзка със заблуждаващо поведение от страна на национални органи

Дело C-327/00, Santex

Италианско дружество не е могло да участва в тръжна процедура поради неспазване на една от клаузите, посочени в обявлението на поръчката. След публикуването на обявлението възлагащият орган уведомява кандидата, че предвид доводите за несъответствие на тази клауза с правото на ЕС, той ще я тълкува така, че да позволи на кандидата да участва; на по-късен етап обаче възлагащият орган възприема противоположно становище и решава да отстрани кандидата от тръжната процедура. Междувременно, докато бъде заведено дело в съда, националният срок за обжалване на обявления за поръчки е изтекъл.

По принцип Съдът е констатирал, че предвиденият в националното законодателство срок е разумен и следователно гарантира като цяло правна сигурност на участниците в тръжната процедура. Въпреки това Съдът е счел, че обстоятелствата по всеки от случаите трябва да бъдат разгледани поотделно, за да се определи дали не е било накърнено действието на разпоредбите на правото на ЕС. По това дело Съдът е постановил, че поведението на възлагащия орган е създавало несигурност и че тя е била разсеяна едва на етапа на решението за отстраняване. По този начин органът е затруднил прекомерно понеслия вреда участник при упражняването на правата, с които той се ползва по силата на правото на ЕС. В тази връзка Съдът е стигнал до заключението, че предвид конкретните обстоятелства по разглежданото дело, националният съд следва — с оглед предоставяне на жалбоподателя на възможност да наведе довода за несъвместимост на клаузата в тръжната процедура с действащото право на ЕС — да тълкува националните правила относно давностните срокове в съответствие с принципа на ЕС за ефективност или да ги остави без приложение, ако такова тълкуване не е възможно.

Сезиране на Съда на Европейския съюз

Националните съдилища действат като „съдилища на ЕС“ и имат задължението да изключват служебно прилагането на национални разпоредби, които противоречат на разпоредби от правото на ЕС с пряко правно действие. Когато прилагането на правата, предвидени в правото на ЕС, зависи от отговора на въпрос, свързан с тълкуването на правото на ЕС по дело, висящо пред национален съд, той може да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС. Когато такъв въпрос е повдигнат по висящо

¹²⁹ C-612/15, Колев, ECLI:EU:C:2018:392, т. 70—72.

дело пред юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, тази юрисдикция е длъжна да сезира Съда на ЕС¹³⁰. Преюдициалните запитвания могат също така да се отнасят до валидността на правилата на ЕС: ако бъдат повдигнати въпроси в тази връзка, националната юрисдикция е длъжна да сезира Съда на ЕС, който има изключителна компетентност да проверява валидността на актовете на ЕС¹³¹. За да отговаря на определението за „юрисдикция в държава членка“ по смисъла на член 267 от ДФЕС, а оттам и да има правото да сезира Съда на ЕС, съответният орган трябва да изпълни няколко критерия¹³². Частните арбитри и арбитражните съдилища, създавани по силата на вътресъюзни ДИД, не изпълняват тези критерии и поради това не могат да се считат за „юрисдикция“ по смисъла на член 267 от ДФЕС¹³³.

Тълкуването, представено в решение на Съда на ЕС по преюдициално запитване, обвързва националния съд при решаването на спора в главното производство¹³⁴. Всички национални органи са длъжни да вземат във възможно най-кратък срок съответните общи или конкретни мерки с цел съобразяване с решението по преюдициално запитване¹³⁵. Не е необходимо националният съд да иска или да изчаква предварителната отмяна на противоречащите на правото на ЕС разпоредби по законодателен път или по какъвто и да било друг конституционен способ¹³⁶.

По силата на член 19 от ДЕС Съдът е компетентен да осигурява спазването на правото на ЕС, като по този начин играе централна роля за гарантиране на ефективността и еднородността на правилата на ЕС, които предоставят права на трансграничните инвеститори.

3. Ролята на Комисията като пазител на Договора

По силата на член 17, параграф 1 от Договора за Европейския съюз Комисията е натоварена с отговорността за ефективното прилагане, изпълнение и правоприлагане на законодателството на ЕС. В това си качество Комисията може да проверява националните мерки и да предприема действия за гарантиране на съответствие с предпазните механизми на ЕС, осигуряващи защита на инвеститорите. Първостепенното предназначение на процедурата за нарушение е да гарантира, че

¹³⁰ Член 267 от ДФЕС.

¹³¹ C-314/85, Foto-Frost, ECLI:EU:C:1987:452.

¹³² За целта Съдът взема предвид съвкупност от признаци, като например органът да е създаден със закон, да е постоянно действащ, неговата юрисдикция да е задължителна, производството пред него да е *inter partes*, да прилага правни норми и да е независим (C-54/96, Dorsch Consult, ECLI:EU:C:1997:413, т. 23).

¹³³ Вж. съответно C-102/81, Nordsee, ECLI:EU:C:1982:107, т. 10—13 и C-284/16, Achmea, ECLI:EU:C:2018:158, т. 43 и сл.

¹³⁴ C-689/13, Puligienica, ECLI:EU:C:2016:199, т. 38.

¹³⁵ Съединени дела C-231/06 — C-233/06, Jonkman, ECLI:EU:C:2007:373, т. 38.

¹³⁶ C-689/13, Puligienica, ECLI:EU:C:2016:199, т. 40.

действията или бездействието на държавите членки се разглеждат с оглед привеждане в съответствие с правото на ЕС (например чрез изменения в националното право) като цел от общ интерес. Исковете от отделни инвеститори с цел обезсилване на национални мерки или получаване на финансово обезщетение за вредите, причинени от тези мерки, са от компетентността на националните съдилища.

Държавите членки са задължени да предприемат всички необходими мерки, за да се съобразят с решение на Съда на ЕС, с което се установява нарушение. В случай че не направят това Комисията е оправомощена да поиска от Съда на ЕС да наложи финансови санкции на държавата членка, която не се е съобразила с въпросното решение¹³⁷.

Комисията се ангажира да предприема решителни действия по отношение на нарушения, които възпрепятстват изпълнението на важни цели на политиката на ЕС или които крият риск от подкопаване на четирите основни свободи¹³⁸, които са жизненоважни за инвеститорите. Комисията отдава приоритетно значение на нарушенията, които разкриват системни слабости, и по-специално на онези от тях, които засягат способността на националните съдебни системи да допринасят за ефективното прилагане на правото на ЕС. Следва да се отбележи, че редица случаи на нарушения се решават преди сезирането на Съда на ЕС, тъй като съответната държава членка изменя или отменя въпросното законодателство или предприема положителни стъпки за поправяне на нарушението.

V. Заклучение

Способстването, насърчаването и закрилата на инвестициите са сред основните приоритети на ЕС в рамките на единния пазар. Правото на ЕС, така както се тълкува от Съда на ЕС, поддържа равновесие между закрилата на инвестициите и други легитимни обществени интереси в полза на благоденствието на гражданите на Съюза. Въпросното равновесие между различните обществени интереси следва да се постига и в случаите, в които държавите членки действат на национално равнище в рамките на приложното поле на правото на ЕС.

Правото на ЕС не решава всички проблеми, пред които могат да бъдат изправени инвеститорите в рамките на дейността си. При все това в единния пазар правата на

¹³⁷ Член 260, параграф 2 от ДФЕС.

¹³⁸ Съобщение „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“ (2017/C18/02) на разположение на адрес [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=EN)

инвеститорите от ЕС са защитени от правото на Съюза, което позволява извършването и развиването на икономически дейности във всички държави членки. Инвеститорите могат да упражнят правата си пред националните администрации и съдилища съгласно националните процесуални норми, които следва да гарантират, че тези права са действително защитени.

Инвеститорите от ЕС не могат да се позовават на вътресъюзни ДИД, които са несъвместими с правото на Съюза и вече не са необходими на единния пазар. Те не могат да прибегват до арбитражни съдилища, установени по силата на такива вътресъюзни ДИД, или — когато става въпрос за вътресъюзни спорове — до арбитражни съдилища, установени съгласно Договора за Енергийната харта. Правната система на ЕС обаче предлага адекватна и ефективна закрила на трансграничните инвеститори в рамките на единния пазар, като едновременно с това гарантира, че другите легитимни интереси са взети надлежно и законосъобразно под внимание. Когато инвеститорите упражняват някоя от основните свободи, като например свободата на установяване или свободното движение на капитали, те действат в рамките на приложното поле на правото на Съюза и поради това се ползват с предоставяната от това право закрила.

Държавите членки носят отговорността и са оправомощени да прилагат правото на ЕС като цяло, и в частност правата на инвеститорите от ЕС. Комисията се стреми да повиши ефективността на системата за правоприлагане в ЕС, в това число чрез действия в подкрепа на изграждането на административен капацитет или за укрепване на съдебните системи, както и за справяне с нарушенията на правото на ЕС от страна на националните органи.