

ГОДИШНИК НА СОФИЙСКИЯ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ
ОХРИДСКИ“ ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

Том 89

ANNUAL OF SOFIA UNIVERSITY “ST. KLIMENT OHRIDSKI”
FACULTY OF LAW

Volume 89

КОМПЕТЕНТНОСТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ОБЛАСТТА НА ЕНЕРГЕТИКАТА

ИВАН СТОЙНЕВ*

Катедра „Международно право и международни отношения“

Резюме: Настоящата студия изследва динамиката в уредбата на компетентността на Европейския съюз в една специфична област на икономиката, силно доминирана от националните интереси, каквато е енергетиката. Енергийната политика винаги е била разглеждана като своеобразен парадокс на интеграционния процес, доколкото два от трите Учредителни договора, подписани през 50-те години на XX век, са насочени към интеграция именно в сектори на енергетиката и въпреки това, дори към днешна дата трудно може да се приеме еднозначно, че Съюзът разполага с ефективна енергийна политика. Причините за това са редица. На първо място, първоначалната липса на обща компетентност на Европейската общност, днес ЕС, по отношение на сектор енергетика не позволи на последната да изгради една цялостна, съгласувана и завършена енергийна политика. Тази нормативна празнина кара институциите да прибегват до други правни инструменти за регулиране на обществените отношения в този отрасъл, което разбира се има своите недостатъци и предели. Ревизията на Учредителните договори от Лисабон внесе съществена промяна в това отношение, предвиждайки изрично компетентност на Съюза в областта на енергетиката, както и предоставяйки му специфична норма, която да служи за правно основание на предприеманите от институциите дейности в отрасъла. Анализът на тази нова уредба обаче разкрива, че въпреки безспорния прогрес, който е извървян през годините, Европейският съюз все още не може да се похвали с ефективна енергийна политика, която да гарантира енергийната му независимост. Водещата роля на държавите членки по ключови за енергетиката въпроси остава.

* Доцент по право на ЕС в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Доктор по право.

Предвидената правна уредба на първично ниво разкрива редица слабости и пропуски, сред които ключови са липсата на изрична външна компетентност и субординираността на енергийната политика по отношение на останалите съюзни политики.

Ключови думи: енергетика, компетентност, енергийна политика, клауза за гъвкавост, субсидиарност, климатични промени

COMPETENCE OF THE EUROPEAN UNION IN THE ENERGY SECTOR

IVAN STOYNEV**

Department of International Law and International Relations

Abstract: The present study explores the dynamics of European union's competence in a very specific area of the economy, strongly dominated by national interests, which is energy. Energy policy has always been seen as a kind of paradox of the European integration process, insofar as two of the three founding treaties, signed in the 1950s, aimed an integration in energy sectors, but, even today, it is difficult to accept unequivocally, that the Union has an effective energy policy. There are several reasons for this. First, the initial lack of general competence of the European Community, today the EU, in relation to the energy sector did not allow the latter to build a comprehensive, coherent, and complete energy policy. This normative gap forces institutions to use other legal instruments to regulate public relations in this industry. A method which of course has its drawbacks and limits. The Lisbon revision of the founding treaties introduced a significant change in this respect, providing explicit competence of the Union in the field of energy, as well as providing it a specific article that would serve as a legal basis for the activities in the sector undertaken by the EU institutions. However, the analysis of this new regulation reveals that, despite the indisputable progress that has been made over the years, the European Union still cannot boast an effective energy policy and guarantee its energy independence. The leading role of the Member States on key energy issues remains. The envisaged primary legal framework reveals several weaknesses and gaps, key among which are the lack of explicit external competence and the subordination of energy policy in relation to other Union policies.

Keywords: energy, competence, energy policy, flexibility clause, subsidiarity, climate changes.

В последните няколко години Европа и в частност Европейският съюз бяха изправени пред редица предизвикателства, породени от пандемията от COVID-19, както и от геополитическата нестабилност по нейните граници вследствие от избухналата в началото на 2022 г. война между Русия и Украйна. В този контекст енергетиката все по-често бива разглеждана като основен

** Associate Professor in European Law, Faculty of Law, University of Sofia "St. Kliment

аспект от дебата за „света след“ настоящата „поликриза“¹ и за укрепването на стратегическата автономия на Европейския съюз. По-доброто управление от страна на държавите членки на производството и потреблението на енергии би могло да доведе както до намаляване на зависимостта им от трети страни, доставчици, така също би спомогнало и за изграждането на един по-силен и устойчив Съюз. Не на последно място, следва да бъде отбелязано, че освен тези чисто геополитически цели, в последното десетилетие ЕС гледа на енергетиката също така и като на един от ключовете за постигане целите на политиката в областта на борбата с климатичните промени и изграждането на една по-устойчива, по-зелена икономика². Инвестициите в този сектор на икономиката позволяват да бъдат съчетани растежът, създаването на работни места и екологичният преход³.

С оглед на всичко казано по-горе може да бъде направено заключението, че в енергийния сектор, както и в други стратегически сектори, Европейският съюз е изправен пред решаващ момент в развитието си. Без да бъде забравено значението и ролята на правилата на конкуренцията и вътрешния пазар, както и защитата на потребителите, използваният до този момент подход на упра

вление следва да бъде преодолян и действията в сектора да бъдат насочени към въпроси, свързани с енергийната независимост, защитата на стратегическите активи и зеления преход. От тази гледна точка представеният през декември 2019 г. Европейски зелен пакт⁴, който трябва да бъде в основата

¹ Терминът „поликриза“ е въведен в политическия език на европейските лидери през 2016 г. от тогавашния председател на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер, който чрез него обозначава съвкупността от множество, взаимно подсилващи се предизвикателства, пред които е изправен Европейският съюз – от най-тежката икономическа, финансова и социална криза след Втората световна война, през заплахите за сигурността вътре и по границите на Съюза, през бежанската криза, до референдума в Обединеното кралство. Всички тези заплахи се подхранват взаимно, създавайки чувство на съмнение и несигурност в съзнанието на европейските граждани. Повече за генезиса и съдържанието на понятието виж в **Zeitlin**, Jonathan, **Nicoli**, Francesco, **Laffan**, Brigid. Introduction: The European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages. – In: **Zeitlin**, Jonathan, **Nicoli**, Francesco (eds.). The European Union

beyond the polycrisis? New York: Routledge, 2021, pp. 19–22. ² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и комитета на регионите. *Гласък за неутралната по отношение на климата икономика: Стратегия на ЕС за интеграция на енергийната система*. COM (2020)299 final, 8.07.2020 г. ³

Jaeger, Carlo, Diana **Manalagiu**, Jonas **Teitge**. EU Investment in Energy Supply for Europe. – In: **Cerniglia**, Floriana, Francesco **Saraceno**, Andrew **Watt** (eds.). The Great Reset: 2021 European Public Investment Outlook. Cambridge: Open Book Publishers, 2021,

pp. 173–182.⁴ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и комитета на регионите. *Европейски зелен пакт*. COM (2019) 640 final, 11.12.2019.

283

на плана за възстановяване, е историческа възможност тази промяна да бъде осъществена.

В така очертания контекст въпросът за енергийния суверенитет⁵ на Европейския съюз може да бъде разгледан в три аспекта. Първият е геополитически и се отнася до въпроса за сигурността на енергийните доставки. Войната в Украйна ясно показва, при това с много по-голяма острота, отколкото двете предходни газови кризи от 2006 г. и 2009 г.⁶, че за държавите членки е задължително да диверсифицират не само своя енергиен микс, но и нарасналата зависимост от руския газ.

Вторият аспект може да бъде определен като индустриален. Той е свързан преди всичко със стратегическата автономия на сектора. Целта е да бъде развит един чист европейски енергиен сектор в рамките на новата индустриална стратегия⁷, заявена от Комисията, както и да бъдат защитени стратегическите активи, които кризата направи още по-уязвими спрямо хищническите стратегии на някои трети държави.

Третият аспект е екологичен. Както вече бе споменато по-горе в текста, все по-ясно е, че екологичният преход ще позволи на Европейския съюз да намали зависимостта си от страните, които произвеждат изкопаеми горива.

По отношение на първия от тези аспекти следва да бъде припомнено, че енергията се счита за ключов отрасъл, от значение за цялостното развитие на икономиката, както и за неразделен елемент на суверенитета на всяка една от държавите. Именно тази специфика кара държавите да са изключително чувствителни при всякакви опити за ограничаване на техните правомощия по отношение организацията и функционирането на енергетиката. Европейската интеграция в сектора е типичен пример за това противоборство между държавите при изграждането на обща енергийна политика, която да е в основата на енергийната независимост на Съюза.

⁵ Относно дефиницията на концепцията „енергиен суверенитет“ вж. **Thaler, Philipp, Benjamin Hofmann**. The impossible energy trinity: Energy security, sustainability, and sovereignty in cross-border electricity systems, *Political Geography*, Volume 94, 2022 p. 2 available on <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629821002390>: „Ние определяме енергийния суверенитет като способността на държавата да взема независими решения за структурата и източниците на енергийното си снабдяване („хардуерът“ на енергийното управление) и относно своята енергийна политика, включително

енергийния пазар и правилата за работа на системата („софтуерът“).“ (превод авт.)⁶ Относно кризите от 2006 и 2009 виж **Pirani, Simon, Jonathan Stern, Katja Yafimava**. The Russo-Ukrainian gas dispute of January 2009: a comprehensive assessment, Working paper, Oxford Institute for Energy Studies, February 2009, available on <https://www.oxfordenergy.org/>

284

На 18 април 1951 г. в Париж, Франция, държавните и правителствени ръководители на шест държави от европейския континент подписват договор, като израз на тяхното желание да обединят интересите си в два ключови за икономиките им сектора, създавайки една нова, наднационална структура, чиято цел е да замени конфликта със сътрудничество и враждебността с просперитет⁸. Енергетиката е единият от тези два сектора. Седемдесет години по-късно този икономически отрасъл остава основен политически и икономически приоритет, но правилата, които някога са гарантирали справедлив достъп до общи ресурси, вече не съществуват.

От тази гледна точка, както сполучливо отбелязва проф. Клод Блуман, енергетиката представлява „парадоксът“ на европейската интеграция⁹. Въпреки драстичното нарастване на законодателната и регулаторната дейност на съюзно ниво, насочени към създаването на голям енергиен пазар и борбата с климатичните промени, европейските държави продължават да имат водеща роля в сектора и отдават предпочитание на националните решения при справянето с предизвикателствата на глобалните заплахи. В същото това време безспорен факт е, че осигуряването на икономически просперитет за всички, адекватното посрещане на предизвикателствата, свързани с климатичните промени, както и гарантирането на енергийния суверенитет на Европа изискуват не отделни, национални подходи, а както през 1951 г., общи усилия и колективни решения.

Внимателният анализ на енергийните политики на държавите членки показва, че всички те са изправени пред три основни предизвикателства: а) осигуряването на достъп до енергиите на една приемлива цена; б) устойчивото развитие на производството, преноса, разпределението и потреблението на енергиите и в) гарантиране сигурността на доставките. Въпреки че могат да бъдат обособени самостоятелно, между тези три предизвикателства има ясна разпознаваема свързаност, която не трябва да бъде игнорирана при търсенето на подходящите решения.

Осигуряването на достъпа до енергиите, при това на една разумна и стабилна цена, всъщност трябва да отговори на въпроса как следва да бъде реорганизирана тази индустрия, така че да бъдат ако не премахнати напълно, то силно намалени нивата на енергийна бедност, срещана сред редица европейски граждани и превръщането на енергията в едно реално общо благо за всеки европейец¹⁰. Този икономически и социален въпрос има и своето

⁸ Договор за създаване на европейска общност за въглища и стомана (влязъл в сила на 23/07/1952 г.) ⁹ **Blumann**, Claude. *Énergie et Communautés européennes. – Revue trimestrielle de droit européen*, 1984, № 4, с. 571. ¹⁰ **Bouzarovski**, Stefan, Harriet **Thomson**, Marine **Cornelis**, Anais **Varo**, Rachel **Guyet**. *Towards an inclusive energy transition in the European Union: Confronting energy poverty amidst a global crisis*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.

285

но измерение, което е в пряка връзка с второто предизвикателство, а именно устойчивото развитие. Споменатият вид развитие предполага възможността да бъде гарантиран достъп до различните видове енергии на всеки един гражданин, но също така и на бъдещите поколения, като се вземе предвид и необходимостта от опазването на околната среда. Тук веднага следва да бъде направено уточнението, че концепцията за опазването на околната среда не трябва да бъде ограничена само и единствено до борбата с климатичните промени. В нея следва да бъдат включени и въпросите, свързани с изчерпването на ресурсите и влиянието, което има човешката дейност във връзка с добива на тези ресурси¹¹. Въпроси, които са особено проблематични за Европа. Всичко каза но до тук води и до последното от изброените по-горе три предизвикателства, свързано с гарантирането на цялото европейско население на сигурност при снабдяването с енергийните източници, които все повече се внасят от трети страни.

Сляпата вяра, че тези предизвикателства могат да бъдат преодоляни на национално ниво или чрез едни неясно структурирани форми на междудържавно сътрудничество, е твърде опасна. Климатичната криза, пред която е изправено съвременното ни общество, налага нови приоритети и ограничава възможностите пред отделните държави и действията на националните правителства. Необходим е различен подход, основан на колективни действия, насочени към прилагане на неособено популярни, но неизбежни, мерки. В същото време, ако европейските лидери решат да се справят колективно с тези нови предизвикателства, то те трябва да гарантират, че Европейският съюз разполага с необходимите инструменти, които да му позволят да направи тези трудни политически избори и да ги адаптира с течение на времето¹².

Но дори днес, след толкова години на дискусии, инициативи и изказвания по темата, малко са хората, които продължават да твърдят, че енергийният сектор представлява добър пример за достатъчна и ефикасна европейска интеграция. Общото мнение, споделяно както от представителите на самия Съюз¹³, така и от външни наблюдатели¹⁴, е, че Съюзът далеч не е постигнал поставените в тази област цели.

През годините, въпреки намерението на съюзните власти за по-агресивна намеса, насочена към изграждането на обща енергийна политика, те се

сблъскват с редица препятствия, породени от отсъствието на специфична

¹¹ **Langlet**, David, Said **Mahmoudi**. EU Environmental law and policy. Oxford: Oxford University Press, 2016, pp. 33–34. ¹² **Brosset**, Estelle, Sandrine **Maljean-Dubois**. The Paris Agreement, EU Climate Law and the Energy Union. – In: **Peeters**, Marjan, Mariolina **Eliantonio** (eds.) Research Handbook on EU Environmental Law. Cheltenham: Edward Elgar, 2020, p. 419. ¹³ Communication de la Commission. Perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité, COM (2006) 841 final, 10.01.2007. ¹⁴ **Derdevet**, Michel. L'Europe en panne d'énergie. Paris: Descartes et Cie, 2009, p. 25.

286

правна основа, позволяваща пряка намеса от страна на институциите (I). Тази нормативна празнина е частично преодоляна с ревизията на Учредителните договори от Лисабон. Независимо от реализирания напредък редица нормативни ограничения продължават да препятстват изграждането на единна съюзна енергийна политика, която да е в основата на енергийната независимост на Съюза (II).

I. Мястото на енергетиката в Учредителните договори преди ревизията от Лисабон

Когато се поставя въпросът за проблемите, свързани с липсата на специфична правна основа, осигуряваща на общностните/съюзни институции правомощия за намеса в енергийния сектор, следва да бъде напоменено, че първоначално те произтичат не от един документ, а от три различни договора. От тази гледна точка разпръскването на въпросите, относими към енергетиката и енергийните източници, в различни договори представлява безспорен недостатък.

Този недостатък е допълнително подсилен от факта, че за разлика от договорите за създаването на Европейската общност за въглища и стомана на („ДЕОВС“) и за създаване на Европейската общност за атомна енергия („ЕОАЕ/Евратом“) (1), Договорът за създаване на Европейска икономическа общност („ДЕИО“) не предоставя никаква обща компетентност в енергийния сектор¹⁵. Тази липса позволява на държавите членки да запазят изключителна компетентност и почти пълна свобода при определянето на структурата на енергийната индустрия и енергийните пазари при зачитане на общите правила и принципи на втория Римски договор (2).

1. Уредба на енергетиката в договорите за създаване на Европейска общност за въглища и стомана и Европейска общност за атомна енергия

Както вече бе споменато, енергетиката винаги е била в сърцевината на европейския интеграционен проект. Място на въглищата и стоманата в структурата на икономиките на държавите от Континента и значението им за ико

номическото развитие е ключово за избора на Жан Моне и Робер Шуман да предложат интеграцията да започне именно в тези сектори. Според тях визията за една обединена Европа би могла да се реализира в пълнота само когато бъдат трайно променени икономическите условия, детерминиращи поведението на европейците¹⁵. Разглеждани в този ракурс, въглицата и стоманата са суровини/материали, пряко свързани с енергетиката и тежката металургия. В средата на века металургията е в основата на следвоенната индустриализация

¹⁵ Blumann, Claude. *Énergie et Communautés européenne...* цит. съч. ¹⁶ Monnet, Jean. *Memoirs*. New York: Doubleday and Company, 1978, p. 340.

287

на държавите, а въглицата са основният енергиен източник¹⁷. Между тези два сектора, от една страна, и останалите сектори на икономиката, от друга, съществуват структурни и функционални връзки, които могат да послужат като вектори, по които да премине импулсът на интеграцията, която да доведе до промяна в структурата и на тези сектори. Така на практика посредством меха низма на „spillover“-а ще бъде постигнато онова ниво на „взаимопроникващо“ сътрудничество, което да позволи преодоляване противопоставянето между държавите. Ето защо не е изненадващо, че два от трите Учредителни договора са посветени именно на енергийните суровини: Договорът за Европейската общност за въглища и стомана (**а**), чрез който се цели да бъде възобновено европейското производство на въглища, силно засегнато от Втората световна война, и Договора за Европейската общност за атомна енергия (**б**), чрез който държавните и правителствени ръководители се опитват да насърчат развитие то на ядрена енергия като модерен и евтин източник на енергия, притежаващ потенциала да намали зависимостта от петрола.

а) Договор за Европейска общност за въглища и стомана Основната идея, залегнала в Договора за ЕОВС, е създаването на единен пазар на въглища и стомана, включващ премахването на митата и количествени ограничения по отношение на търговията между държавите членки. Концепцията за едно пространство без вътрешни граници, в рамките на което енергийните суровини се движат свободно, подчинени на едни общи, над национални правила, винаги се е разглеждала като основния стълб на енергийната политика на Общността. Аргументи в тази посока могат да бъдат намерени в практиката на самия Върховен орган, чийто основен приоритет през първите години от създаването на ЕОВС е именно премахването на тарифните и нетарифни ограничения пред търговията с въглища и стомана. Тук е мястото веднага да бъде направено уточнението, че Договорът не се ограни

чава само до този аспект. Това може да бъде установено при един по-внимателен прочит на разпоредбата на чл. 3 от ДЕОВС относно приоритетите, които следва да бъдат реализирани от страна на институциите при упражняване на предоставените им правомощия. На първо място, сред тези приоритети е посочено редовното снабдяване на общия пазар¹⁸. Така на практика за първи път в правния ред на Общността се закрепва концепцията за сигурност на доставките – един от стълбовете на всяка енергийна политика. На следващо място, сред приоритетите, изброени в чл. 3 от ДЕОВС, е залегнал и „достъпът до източниците на производство“¹⁹, който трябва да бъде гарантиран на равна

¹⁷ Smil, Vaclav. Energy in the Twentieth Century: Resources, Conversions, Costs, Uses and Consequences. – *Annual Review of Energy and the Environment*, Vol. 25, 2000, p. 28. ¹⁸ Член 3, б. а) ДЕОВС. ¹⁹ Член 3, б. с) ДЕОВС.

288

основа и на възможно най-ниски цени. И накрая, дори ако през 1951 г. „устойчивото развитие“ изглежда твърде абстрактен проблем, това не ограничава държавните и правителствените ръководители да го включат сред приоритетите, изброени в член 3 от ДЕОВС, вменявайки на институциите задачата да насърчават „политика на едно рационално използване на природните ресурси, избягвайки тяхното безразсъдно изчерпване“²⁰.

Освен правилата, свързани със свободното движение на стоки, Договорът за Европейска общност за въглища и стомана съдържа също така и разпоредби, имащи за цел въвеждането на свободна конкуренция в тази област. Тези разпоредби са насочени към премахването на дискриминацията по отношение на цените, към въвеждането на обща забрана за държавни помощи, както и за съдействие при отстраняването на ограничителните практики, които спомогат на предприятията да постигат уговорки за подялба на пазара.

За да гарантира прилагането на посочените по-горе разпоредби, Договорът предоставя на Върховния орган много широки правомощия. В същото време при един внимателен прочит на разпоредбите на Договора могат да бъдат установени и редица недостатъци, които не позволяват да се говори за изграждането на една цялостна, завършена и функционираща енергийна политика.

На първо място, предметният обхват на Договора е относително тесен. Въпреки че в началото на петдесетте години на XX век въглищата представляват основният енергиен източник за икономиките на държавите от Европейския континент, то той не е единственият. Извън обхвата на Договора остават другите въглеводородни енергийни източници – природният газ и петрола, както и водата. Този недостатък ще се окаже впоследствие и една от основните причини за залаз на първата

интеграционна общност. Още в началото на следващо то десетилетие въглицата ще отстъпят своето водещо място в структурата на енергетиката на държавите членки за сметка на петрола и атомната енергия²¹.

На следващо място, внимателният прочит на разпоредбите на дял III от Договора разкрива, че въпреки факта, че в него се говори за вътрешен/един пазар на въглища и стомана, ЕОВС трудно би могла да се разглежда дори като митнически съюз²². Договорът не предвижда приемането на обща външна митническа тарифа, а само долни и горни прагове на митата, които държавите следва да съобразяват при приемането на националните си тарифи²³. Също така Договорът запазва водещата роля на държавите членки в областта на търгов

²⁰ Член 3, б. d) ДЕОВС. ²¹ Smil, Vaclav. цит.съч.... с. 33. ²² Повече за етапите на икономическата интеграция и основните им характеристики виж. Христов, Христо. Вътрешен пазар и основни свободи на движение в правото на Европейския съюз. София: Сиела, 2018. ²³ Чл. 72 ДЕОВС.

ската политика като изрично посочва, че „[к]омпетентност на правителства та на държавите членки в търговската политика не се влияе от прилагането на настоящия договор, освен ако не е предвидено друго от него.“²⁴.

Така гарантираната свобода на държавите членки върху митата в търговията с трети страни на въглища и стомана, както и заключенията на Съда по съединени дела 9 и 12/60, *Vloerberghs/Haute autorité*²⁵, могат да обосноват заключението, че ЕОВС има повече характер на зона за свободна търговия, отколкото на класически митнически съюз.

Не на последно място, следва да бъде споменато, че за разлика от Договора за Европейската икономическа общност, Договорът за ЕОВС не е рамков договор, а „един изчерпателен договор с точна и подробна нормативна уредба в отрасъла“²⁶. Предвидената в него правна уредба на обществените отношения в областта на въглицата и стоманата е изключително пълна и следователно за прилагането ѝ няма да има нужда от приемането на множество законодателни актове, а по-скоро на изпълнителни или административни мерки. Именно това кара членуващите държави да не се страхуват да предоставят своите властнически правомощия за вземането на решения на една структура с различен от техния генезис.

Подобно заключение се потвърждава и от прочита на текстовете на ДЕОВС, които предвиждат силно ограничени правомощия на Специалния съвет на министрите. Върховният орган следва да се консултира с него в случаите, предвидени в Договора, като член 28, параграф 1 от Договора за ЕОВС уточ

нява, че при подобна хипотеза Съветът само „(...) *обсъжда, без непременно да провежда гласуване. Протоколът от обсъжданията се изпраща на Върховния орган*“. Въпреки това, обичайната практика от този период позволява да бъде наблюдавана промяна в така очертания първоначален баланс на силите. Тази промяна е в полза на Съвета. След провала на проектите за Европейската отбранителна общност и Европейската политическа общност, политическото влияние на Съвета нараства до такава степен, че с право може да се счита, че всяко важно решение, прието от Върховния орган, изисква одобрение на Съ

вета. По този начин на практика в рамките на Договора за ЕОВС нормотворческата дейност се развива чрез механизъм за съвместно вземане на решение при засилващо се влияние на националните политики за сметка на една обща енергийна политика²⁷.

²⁴ Чл. 71, пар. 1 ДЕОВС. ²⁵ CEO, Решение от 14 юли 1961 г., *Société commerciale Antoine Vloeberghs SA v High Authority of the European Coal and Steel Community*, съединени дела 9/60 и 12/60, ECLI:EU:C:1961:18. ²⁶ Готрон, Жан-Клод. Европейско право. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2006, с. 128. ²⁷ Berger, Françoise. La CECA et la question de l'énergie. – In: Beltran, Alain (dir.). État et énergie XIX^e–XX^e siècle. Vincennes: Institut de la gestion publique et du développement

290

Договорът за ЕОВС също така не предоставя изрично външни правомощия, позволяващи на Върховния орган да представлява Общността пред международни организации или да сключва международни договори. Това вероятно може да се обясни с факта, че авторите на Договора за ЕОВС не възприемат еднозначно международно измерение на интеграционния проект. Към 1951 г. въпросът за възстановяването на добива на въглища и производството на стомана се отнася главно до шестте държави членки, а и по-голямата част от енергийните ресурси, обхванати от Договора, се намират в самата Общност, а не навън, както е днес.

б) Договор за Европейска общност за атомна енергия

С подписания на 25 март 1957 г. Договор за създаване на Европейска общност за атомна енергия (Евратом) държавните и правителствени ръководители на държавите учредителки заявяват амбицията си да предвидят една цялостна регламентация на този нов, високотехнологичен отрасъл, който освен това се разглежда като основен показател за икономическа мощ на държавите²⁸. Когато Договорът е подписан, използването на ядрена енергия за мирни цели е все още в своята проучвателна фаза и относително ниското ниво на техническо развитие има своето отражение върху съдържанието му. Внимателният прочит показва, че

в основната си част Договорът е насочен към насърча ване на научните изследвания в областта на атома и разпространението на придобитите технически знания²⁹. Общността дори е получила възможност за придобиване и издаване на патенти³⁰. Освен научните изследвания, сред основните области на действие на новата общност са и радиационната защита³¹ и контролът на сигурността на ядрените съоръжения³².

Въпреки основно техническия си характер, Договорът за Евратом съдържа и няколко разпоредби от търговско естество. На първо място, глава IV от Договора предвижда правомощия на Комисията в материята на инвестициите, като последната разполага с правото да обсъжда с лицата или предприятията всички аспекти на инвестиционните проекти, попадащи в обхвата на Договора, и дава задължителни становища по тях³³.

На следващо място, Договорът предвижда Общността активно да насърчава индустриалното сътрудничество, като предоставя изрично правно ос

économique, 2009.²⁸ **Schurr**, Sam H. Economic Aspects of Atomic Energy as a Source of Power. – *The American Economic Review*, vol. 37, № 2, 1947, с. 98–108.²⁹ Член 4–11 ДЕОАЕ относно развитието на изследователската дейност и чл. 12–29 ДЕОАЕ относно разпространение на информация.³⁰ Чл. 12 ДЕОАЕ.³¹ Чл.30–39 ДЕОАЕ относно здравеопазване и безопасност.

³² Чл. 77–85 ДЕОАЕ относно контрола за сигурност.³³ Чл. 40–44 ДЕОАЕ.

291

нование за създаване на съвместни предприятия, като при това е допуснато и инициатива за създаването им да дойде не само от държавите членки или частноправните субекти, но и от самата Комисия³⁴.

Сред разпоредбите с търговски характер следва да бъдат посочени и тези, установяващи правилата относно изграждането и функционирането на общ ядрен пазар за стоките и продуктите, изброени в специално приложение към текста на Договора. Член 92 и следващите от ДЕОАЕ обаче разкриват, че, за разлика от ДЕОВС, авторите на Договора за Евратом не се ограничават единствено и само до забраната на мита върху вноса и износа, на такси с равнос тоен на мита ефект, както и на всички количествени ограничения в търговията с ядрени продукти³⁵, а отиват малко по-далеч, опитвайки се да либерализират свободното движение и на другите производствени фактори, а именно работната ръка³⁶ и капитала³⁷. Така на практика извън обхвата на регламентацията, относима към вътрешния ядрен пазар, остават само услугите. Последното обаче лесно може да бъде обяснено с възприемането, което има към услугите през онзи период, като субсидиарна свобода, обслужваща останалите свободи и без самостоятелно значение³⁸.

В тази връзка следва да бъде отбелязана още една съществена разлика в

сравнение с първата интеграционна общност. За разлика от ДЕОВС, Договорът за Евратом съдържа нарочна глава относно външните отношения на Общността и възможността последната да води преговори, да сключва международни споразумения и да членува в международни организации³⁹. Така на практика първият Римски договор съдържа една цялостна рамка за изграждане на обща ядрена политика на Общността както във вътрешен, така и във външен план.

В този ред на аргументация следва да бъде споменато, че Договорът за Евратом съдържа доста подробна уредба относно изграждането на обща политика за доставка на дялящи се материали. Съгласно член 52 от Договора за Евратом тази обща политика се основава на два елемента: забраната на всяка практика, целяща да осигури на някои потребители привилегировано положение, и създаването на Агенция за снабдяване. Агенцията има правото на избор върху материали, произведени на териториите на държавите членки, и изключителното право да сключва договори за доставка на руди, суровини или специални дялящи се материали.

³⁴ Чл. 45–51 ДЕОАЕ. ³⁵ Чл. 93 ДЕОАЕ. ³⁶ Чл. 96–97 ДЕОАЕ. ³⁷ Чл. 99 ДЕОАЕ. ³⁸ **Barnard**, Catherine. *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. Oxford: Oxford University press, 2016, с. 201 и сл. ³⁹ Чл. 101–106 ДЕОАЕ.

292

Правото на избор, предоставено на Агенцията, е гарантирано посредством вмененото по силата на Договора задължение всеки производител на ядрен материал в Общността първо да предложи на нея произведените количества дялящ се ядрен материал. Ако Агенцията упражни правото си, то тогава тя става собственик на дадения материал след заплащане на определената съобразно чл. 67 от ДЕОАЕ цена. Изключение от това правило е предвидено само по отношение на специалните дялящи се материали, които са собственост на Общността в съответствие с член 86 от Договора.

Въпреки тези свои основни характеристики и далеч от това да бъде квалифициран като пълен провал, както твърди Драутман⁴⁰, този Договор не успява да постигне очаквания успех. Причините за това са от различен характер.

На първо място, сред тях е фактът, че Договорът за Евратом има амбицията да установи в един бързоразвиващ се сектор детайлна уредба, която много скоро се оказва неподходяща за характера и динамиката на обществените отношения. Трудният процес на изменение на Учредителния договор допълнително затруднява адаптирането на Общността към настъпващите промени. Това е и една от основните разлики в сравнение с Договора за създаването на Европейската икономическа общност, който, както вече бе споменато по-горе, е рамков договор, съдържащ базовите концепции на

икономическата интеграция, без да се прибегва към детайлно регулиране на обществените отношения, попадащи в предметния му обхват.

На следващо място, Евратом се превърна в „жертва“ на успеха на Европейската икономическа общност⁴¹, която дублира някои от функциите му, както и на нарасналата роля на Международната агенция по атомна енергия (МААЕ). От средата на 80-те години ядрените изследвания, които, както бе спомена то, са основна задача на Евратом, постепенно биват интегрирани в съюзната/общностната рамкова научноизследователска програма⁴², а ядреният инцидент от Three miles islands и атомната авария от Чернобил извеждат на преден план МААЕ като водеща организация в областта на ядрената сигурност и без опасността на населението⁴³.

Не на последно място, в икономически и политически аспект хипотезата, формулирана през 1957 г., за силно развитие на ядрената енергетика в Европа така и не се реализира. Въпреки че на ядрената енергетика се е гледало като на отрасъл, предоставящ уникална възможност за европейска интеграция, позво

лявайки да се развие наднационална уредба директно на общностно равнище

⁴⁰ **Droutman**, Lawrence. Nuclear Integration: The failure of Euratom. Columbia University press, 1973. ⁴¹ **Cenevska**, Iliana. The European Atomic Energy Community in the European

Union Context; The Outsider Within. Leiden: Brill Nijhoff, 2016, с. 3. ⁴² **Sodersten**, Anna.

Euratom at the crossroads. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2018, с. 26. ⁴³ Пак там. с. 21–22.

293

и то за цял един сегмент от индустрията, без да се минава през постепенното сливане на националните интереси, фактически този вид енергетика се разви само в няколко държави членки⁴⁴, като днес става дума за слабо консенсусен отрасъл с твърде ясно изразени национални интереси⁴⁵.

2. Липсата на изрично предоставена компетентност в Договора за Европейска икономическа общност

Както вече бе посочено в началото на настоящото изследване, Договорът за Европейската икономическа общност първоначално не съдържа разпоредби, които да са специфично адресирани да уредят обществените отношения в материята на енергетиката. Тази липса лесно би могла да бъде обяснена с факта, че в края на 50-те години възгледите представляват основният енергиен ресурс и структурата на икономиките е организирана именно около тях, а те, както бе отбелязано, са предмет на уредба в друг от Учредителните договори. В същото време обаче не следва анализът да се ограничава само и единствено до този факт. Причините за липсата на специфична правна уредба на енерге

тиката в ДЕИО следва да се потърсят и в контекста на времето, когато Договорите се подписват. Водещата роля на въглицата в първата половина на XX век е обективен факт, но периодът от 30-те до 50-те години на XX век е белязан от силното развитие на петролната индустрия, съпроводено с едно непрекъснато нарастване на значението ѝ за икономиката на развитите държави⁴⁶. В този период се формират и едни от големите мултинационални петролни компании, които оказват силно лоби върху стремежите за въвеждането на секторни регулации. Не на последно място, следва да бъде отчетено и желанието на държавите членки да запазят суверенитета си в сектор, толкова чувствителен за националната икономика. Това желание проличава изключително ясно в процеса на национализация на електроенергийните и газовите мощности, за почнал непосредствено след края на войната⁴⁷.

Петролната криза от 1973–1974 г. за първи път ще постави на дневен ред необходимостта от общи действия в областта на енергийната политика. Така през 1974 г. в рамките на Съвета на министрите държавите членки приемат

⁴⁴ Според данни на Европейската комисия към януари 2022 г. към 2020 г. 13 държави членки на ЕС имат работещи ядрени реактори за производство на електроенергия: Белгия, България, Чехия, Германия, Испания, Франция, Унгария, Нидерландия, Румъния, Словения, Словакия, Финландия и Швеция. Източник: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Nuclear_energy_statistics#Nuclear_heat_and_gross_electricity_production ⁴⁵ Sodersten, Anna. цит. съч... с. 22. ⁴⁶ Smil, Vaclav. цит. съч.... с. 29–30. ⁴⁷ Относно прехода от конкуренция към монопол в енергийните пазари в Европа виж Isidoro, Cécile. *L'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence communautaire*. Paris: L.G.D.J. 2006.

Резолюция относно главните насоки на общата енергийна политика⁴⁸. Както често обаче се случва, нормализирането на петролните пазари и преодоляването на последиците от кризата водят след себе си до отлагане на трудните решения. Именно и поради това в нито един момент не е поставяна на обсъждане идеята за една евентуална ревизия на Учредителните договори с оглед включването на енергетиката сред компетентностите на Общността/Съюза. Договорът от Маастрихт бележи лек прогрес в тази насока, включвайки енергетиката сред областите на действие на Съюза, заедно с туризма и гражданската защита⁴⁹. Веднага следва да бъде посочено обаче, че последиците от тази стъпка са силно ограничени дотолкова, доколкото, въпреки предоставянето на компетентност, това не води до включване в текста на Договорите на разпоредби, позволяващи изграждането на единна енергийна политика⁵⁰.

Наличието на подобна нормативна празнина кара европейските институ

ции, когато предприемат действия в областта на енергетиката, които не попадат в предметния обхват на уредбата относно вътрешния пазар или конкуренцията⁵¹, да прибягват към други правни инструменти, предвидени в Учредителните договори.

а) Клауза за гъвкавост – чл. 308 ДЕО

Първият от тези инструменти, който често бива посочван като „привилегирован“ по отношение на нормотворчеството в областта на енергетиката, е т.нар. клауза за гъвкавост, предвидена първоначално в чл. 235 ДЕИО (чл. 308 ДЕО, чл. 352 ДФЕС)⁵². Въпреки че подобна квалификация, както ще бъде обосновано по-долу в текста, е некоректна, то лесно може да се разбере защо представителите на доктрината се изкушават да възприемат чл. 308 ДЕО за подходяща правна база за приемането на актове в областта на изследвания сектор.

Както отбелязва проф. Готрон в своите лекции, тази разпоредба е свързана с осъществяването на едно телеологично тълкуване на Договорите, т.е. тълкуване с оглед на целите, към които е насочен интеграционният процес.⁵³ Имен

⁴⁸ Résolution du Conseil, du 17 septembre 1974, concernant la nouvelle stratégie de politique énergétique pour la Communauté, JO C 153 du 9.7.1975, p. 1–2. ⁴⁹ Talus, Kim. EU energy law and policy: A critical account. Oxford: Oxford University press, 2013, с. 92. ⁵⁰

Пак там... с. 530. ⁵¹ Isidoro, Cécile, цит.съч...с. 142–145. ⁵² Пак там...с. 185.

⁵³ Готрон, Жан-Клод. Правна система на ЕС. Обща характеристика. – В: *Записки по право на Европейския съюз*. [Сборник лекции от международна магистърска програма „Право на Европейския съюз.“]. Т. 1, Семов, Атанас, Христо Христов (съст.) София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2009, с. 114.

295

но поради това и тази клауза често се е разглеждала като способ, чрез който при липсата на правомощия, изрично предоставени на Общността, когато възникне необходимост, да се законодателства с оглед постигането на целите.

Самата разпоредба на чл. 308 ДЕО (в редакцията ѝ преди Лисабон) въвежда три условия, които следва да бъдат налице кумулативно, за да може да бъде приложен предвиденият в нея механизъм.

На първо място, действието, което се предлага да бъде осъществено, трябва да е необходимо за постигане на целите на Съюза, т.е. да е в рамките на предоставената му компетентност. Това първо условие заслужава специално внимание, доколкото то ясно очертава пределите на действието, което може да бъде предприето от страна на институциите. Тези действия не следва да бъдат насочени към цели, различни от посочените в чл. 2 ДЕО, както и да изземва компетентност в области, които не са му били предоставени по волята на държавите членки чрез Учредителните договори.

Следващото условие, залегнало в редакцията на визираната разпоредба, е в Договорите да няма изрична разпоредба, която да предвижда приема нето на съответната мярка. В това отношение Съдът в Люксембург винаги е бил изключително стриктен в анализа си, когато преценява дали даден общностен, сега вече съюзеи, акт може да бъде приет въз основа на друга разпоредба на Договорите, която очертава нарочно предоставени правомощия за целта⁵⁴.

Последното от трите условия, които е трябвало да са налице, за да може една мярка да бъде приета въз основа на чл. 308 ДЕО, е тя да е била необходима за функционирането на Общия пазар⁵⁵. За разлика от предходните две условия, това предоставя значителна свобода на преценка на институциите, отговорни за приемането на дадената мярка. В конкретния случай СЕС не може да приложи същия стриктен подход и приема, че на Съвета и Комисията е предоставена свобода на преценка дали дадено действие е необходимо за функционирането на Общия пазар, като се държи обаче сметка за целите на Договорите.

В сектора на енергетиката тези три базови условия за прилагане на разпоредбата на чл. 308 ДЕО изглеждат напълно покрити. Както вече бе споменато, налице е ясно разпознаваема празнота в правната уредба.

Икономическото и социално развитие на Съюза еднозначно обосновава необходимостта от пред приемането на мерки. А що се отнася до третото условие, тоест мярката да е обвързана с функционирането на Общия пазар, то не би следвало да поставя

⁵⁴ CEO, Становище на Съда от 15 ноември 1994 г., 1/94, ECLI:EU:C:1994:384. ⁵⁵

Ревизията от Лисабон внесе изменения по отношение на това трето условие, като премахна подчинеността на действието на „функционирането на Общия пазар“, разширявайки обхвата и предвиждайки действието да изглежда необходимо в рамките на определените от Договора политики.

каквито и да е било проблеми, тъй като по дефиниция енергетиката представлява стопански сектор, тясно свързан с икономиката като цяло, където пък изискването за свобода на движение на производствените фактори и за свободна конкуренция е силно застъпено.

Въпреки тази констатация обаче, внимателният анализ на приетата нормативна уредба в разглеждания период показва, че твърде малко на брой актове в сектора на енергетиката са били приети въз основа на разглежданата разпоредба⁵⁶. Обяснение на този феномен следва да бъде търсен в няколко насоки.

На първо място, приемането на какъвто и да е акт по реда на чл. 308 ДЕО е обвързано с наличието на единодушие в Съвета, което е изключително трудно постижимо, що се отнася до чувствителна тема за всяка една държава, каква то е енергетиката.

На следващо място, немаловажно е и влиянието, което оказва СЕС по средство своята практика. Съгласно трайната юриспруденция на Съда по прилагане на чл. 308 ДЕО процедурата, предвидена в разглежданата разпоредба, следва да се прилага само в изключителни случаи, като европейският законодател е задължен да потърси друга възможна правна основа за своите действия⁵⁷. Така изведеното задължение има своето специфично значение по отношение на сектора на енергетиката, доколкото по своята същност тя представлява икономически сектор, оказващ влияние както върху икономиката като цяло, така и върху редица стопански сектори, самостоятелен обект на регулация от правото на ЕС. Наличието на подобни структурни и функционални връзки предпоставя от своя страна при предприемането на действие от страна на Съюза неговите институции не само да аргументират липсата на конкретна правна норма, която да ги оправомощава да действат, но също така и да направят един задълбочен анализ дали преследваната с акта цел в областта на енергетиката не би могла да бъде постигната с действие, основано на разпоредби, специфични за други икономически сектори. Внимателният анализ на приетите актове и предприетите действия от страна на съюзните институции разкрива, че това е и по-често срещаната хипотеза. Типичен пример в това отношение е разпоредбата на чл. 175, пар. 2 ДЕО, възпроизведена без изменение в чл. 192, пар. 2 ДФЕС, относно европейската политика по опазване на околната среда. Именно въз основа на тази разпоредба са приети първите хармонизационни актове в областта на производството

⁵⁶ Recommandation n°81/924/CEE du Conseil sur les structures tarifaires pour l'énergie électrique dans la Communauté, JOCE ; n° L 337, 24.11.1981 ; Decision 93/500 du 13 oct. 1993, JOCE n° L 235 du 18 oct. 1993. ⁵⁷ CEO, Становище на Съда от 15 ноември 1994 г., 1/94, ECLI:EU:C:1994:384.

на електроенергия от възобновяеми енергийни източници⁵⁸ и насърчаването на комбинираното производство на енергия⁵⁹.

Друг подобен пример може да бъде открит и в политиката относно транс европейските мрежи⁶⁰, която има за основна задача да подпомогне постигането на целите на Договорите за устойчив икономически растеж и социален прогрес чрез „установяването и развитието на трансевропейски мрежи в областта на транспорта, далекосъобщенията и енергийната инфраструктура“. Чрез тази съюзна политика на ЕС се предоставя възможността не само да взема участие във финансирането на финансовоемки инфраструктурни проекти, но също така да покаже способността си да

предприема конкретни, реални действия, а не да се ограничава единствено до приемането на нормативни актове или налагането на забрани⁶¹.

Не на последно място, следва да бъде припомнено, че тази политика също така изрично цели да „даде възможност на гражданите на Съюза, на икономическите оператори и на регионалните и местните общности да извлекат пълните ползи от създаването на област без вътрешни граници“⁶².

Анализът не следва да се ограничава само и единствено до посочените две съюзни политики. Тази законодателна техника е използвана изключително активно в областта на енергетиката чрез позоваване на редица други разпоредби на Договорите, извън изброените по-горе. Така например, разпоредбата относно свободата на установяване е послужила като правно основание за приемането на общностната регламентация относно условията за предоставяне и ползване на разрешения за проучване, изследване и производство на въ-

⁵⁸ Директива 2001/77/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 септември 2001 година относно насърчаване на производството и потреблението на електроенергия от възобновяеми енергийни източници на вътрешния електроенергиен пазар *ОВ L 283, 27.10.2001 г.*, с. 33–40; Директива 2003/30/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 май 2003 година относно насърчаването на използването на биогорива и други възобновяеми горива за транспорт, *OJ L 123, 17.5.2003*, р. 42–46. ⁵⁹ Директива 2004/8/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година относно насърчаване на комбинираното производство на енергия, основаващо се на търсенето на полезна топлинна енергия във вътрешния енергиен пазар и за изменение на Директива 92/42/ЕИО, *ОВ L 52, 21.2.2004 г.*, с. 50–60. ⁶⁰ Чл. 156 и сл. от ДЕО, днешен чл. 170 и сл. ДФЕС. ⁶¹ Решение № 1364/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година за определяне на насоките за трансевропейските енергийни мрежи и за отмяна на Решение 96/391/ЕО и Решение № 1229/2003/ЕО, *ОВ L 262, 22.9.2006 г.*, с. 1–23; Регламент (ЕС) № 347/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2013 година относно указания за трансевропейската енергийна инфраструктура и за отмяна на Решение № 1364/2006/ЕО, както и за изменение на регламенти (ЕО) № 713/2009, (ЕО) № 714/2009 и (ЕО) № 715/2009 текст от значение за ЕИП, *ОВ L 115, 25.4.2013 г.*, стр. 39–75.

⁶² Чл. 170, пар. 1 ДФЕС.

гледоводороди⁶³. А мерките за съхранение на петролни продукти са установени въз основа на разпоредби относно икономическата политика на Общността⁶⁴. Разбира се, подобен подход не следва да бъде възприеман безкритично. Не бива да бъде забравяно, че приетите актове или действия, дори да могат да бъдат разглеждани като уреждащи обществени отношения в сектор енергетика, те са приети с оглед постигането на специфичните цели на всяка една от посочените политики, които пък невинаги съвпадат с целите на една ефективна енергийна политика.

б) Сближаване на законодателствата – чл. 94 и 95 ДЕО

На следващо място, редом със забраните за ограничаване свободите на движение на производствените фактори, вторият Римски договор е съдържал разпоредби, които са имали за цел предприемането на действия относно преодоляването на различия в националните законодателства, посредством т.нар. сближаване или хармонизиране.

В първоначалната си редакция Договорът за Европейската икономическа общност съдържа една-единствена разпоредба, която служи като основа за приемането на хармонизационни актове – чл. 100 ДЕИО (чл. 94 ДЕО; чл. 115 ДФЕС) (i). Първата голяма ревизия на Учредителните договори обогатява тази уредба, добавяйки нов чл. 100А (чл. 95 ДЕО, чл. 114 ДФЕС) (ii). Тези раз

поредби също са разглеждани в практиката⁶³ и доктрината⁶⁴ като годна правна основа за приемането на актове в областта на енергетиката. **(i) Чл. 100 ДЕИО**

Текстът на чл. 100 съставлява първата разпоредба на Глава 3, Дял I, Част III на Договора за Европейската икономическа общност. Още от самото си създаване на тази норма се гледа като на привилегирован „инструмент, предназна чен да позволи намеса на Общността, когато самият Договор не предвижда материалноправна уредба, необходима за установяването и функционира нето на общия пазар. Следователно тя поема основната функция в процеса на завършване на европейския конструкт“⁶⁷.

⁶³ Директива 94/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 1994 г. относно предоставяне и ползване на разрешения за проучване, изследване и производство на въглеводороди ОВ L 164, 30.6.1994 г., с. 3–8. ⁶⁴ Директива 2006/67/ЕО на Съвета от 24 юли 2006 година относно налагането на задължение на държавите-членки да поддържат минимални запаси от суров петрол и/или петролни продукти (кодифицирана версия) Текст от значение за ЕИП. ОВ L 217, 8.8.2006 г., с. 8–15. ⁶⁵ Council Directive 90/547/EEC of 29 October 1990 on the transit of electricity through transmission grids Official Journal L 313, 13/11/1990 P. 0030 – 0033. ⁶⁶ Talus, Kim.

Цит.съч... с. 110. ⁶⁷ Kovar, Robert. « Article 100 ». *Comm. CEE*. p. 549, № 1.

Преди измененията на ДЕИО, внесени с ревизията от Маастрихт, член 100 е гласял следното:

„Съветът, като се произнася с единодушие, по предложение на Комисията, приема директиви за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки, които имат пряко влияние върху създаването или функционирането на общия пазар.

Европейският парламент и Икономическият и социален комитет се консултират относно директиви, чието изпълнение изисква изменение на законодателни разпоредби в една или повече държави членки.“

Ревизията от Маастрихт променя първоначалната формулировка на разглежданата разпоредба и двата параграфа биват обединени в един общ текст:

„Съветът, като се произнася с единодушие, по предложение на Комисията и след като се консултира с Европейския парламент и Икономическия и социален комитет, приема директиви относно сближаването на онези закони, подзаконови или административни разпоредби на държавите членки, които пряко се отнасят до установяването или функционирането на общия пазар.“

Позоваването на общия пазар, което се наблюдава и при двете редакции на разпоредбата, придава на член 100 ДЕИО хоризонтално измерение. Така на практика, както сполучливо отбелязва проф. Вин още през далечната вече 1973 г., доколкото *„много, дори безброй, са областите, пряко или косвено свързани със създаването или функционирането на общия пазар“*⁶⁸, то разглежданата разпоредба има едно почти неограничено приложно поле. В този ред на аргументация лесно може да бъде разбрано становището, споделяно от някои автори в доктрината⁶⁹, че чл. 100 ДЕИО е подходяща правна основа за предприемането на законодателни инициативи в областта на енергетиката. В същото време обаче следва да бъдат направени няколко критични бележки по отношение на разглежданата разпоредба. На първо място, както и при разпоредбата на чл. 308 ДЕО, и тук е предвидено, актовете да бъдат приемани с единодушие в Съвета. Подобно изискуване, както вече бе споменато по-горе, създава сериозни затруднения, що се касае до силно чувствителния за всяка държава енергиен сектор. На следващо място, разпоредбата предвижда само един възможен правен инструмент за сближаване на националните законодателства, а именно директивата. Директивата като специфичен нормативен акт, присъщ на съюзния правов ред, обвързва държавите членки по отношение единствено на резултата, като остава

⁶⁸ **Vignes**, Daniel, « Article 100 ». *Comm. Mégret*, vol. 5, 1^{re} éd. pp. 152–194, spec. p. 155, № 5.
⁶⁹ **Talus**, Kim, Pami **Aalto**. Competence in EU energy policy. – In: *Research handbook on EU Energy Law and Policy*. (eds. **Leal-Arcas**, Rafael, Jan **Wouters**). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, с. 22.

пълна свобода на последните относно начина и средствата за постигането на този резултат⁷⁰. Така предоставената свобода обаче може да доведе до съхраняването на едно относително високо ниво на различия в националните законодателства, което да намали ефикасността на приетите мерки. Подобни тенденции се наблюдават основно при силно чувствителни отрасли, какъвто

е енергетиката, където институциите предпочитат да прилагат минимална хармонизация, оставяйки голяма свобода на държавите да доуредят материята. Не на последно място, въпреки хоризонталното измерение на разпоредбата и привидно неограниченото ѝ приложно поле, следва да бъде направено уточнението, че различията в националните законодателства, които могат да послужат като основание за предприемането на законодателна инициатива на основание чл. 100 ДЕИО, следва да имат отрицателно въздействие върху търговията в рамките на Общността. Тоест докато националното законодателство не засяга свободното движение на работници, стоки, услуги или капитал или не представлява препятствие пред нормалното функциониране на конкуренцията, чл. 100 не може да бъде използван.

(ii) Чл. 100А ДЕИО

С оглед преодоляване на посочените ограничения в прилагането на нормата на чл. 100 ДЕИО, първата голяма ревизия на Учредителните договори въвежда още една разпоредба, която да служи като годно правно основание за предприемането от страна на съюзните институции на действия, насочени към сближаване на националните законодателства, а именно нормата на чл. 100 А ДЕИО (днес чл. 114 ДФЕС).

Основният приносен момент на новата разпоредба се състои преди всичко в премахването на изискването за гласуване с единодушие в Съвета при приемането на хармонизационните мерки, както и на ограничението тези мерки да бъдат приемани само и единствено под формата на директиви.

Действително чл. 100А ДЕИО изисква актовете да бъдат приемани с квалифицирано мнозинство, а не с единодушие, което до този момент представлява сериозна пречка при вземане на решения в една общност с нарастващ брой членове, всеки от които има различна структура не само на енергийната си политика, но и на икономиката като цяло. На следващо място, разглеждащата разпоредба позволява на Съвета да избере най-подходящия вид вторичен акт, като се има предвид целта, която трябва да се постигне, доколкото нормата не уточнява естеството на мерките, които могат да бъдат предприети. Така на практика въз основа на чл. 100А ДЕИО Съветът може да приема не само директиви, но и регламенти, решения, препоръки или становища.

⁷⁰ Относно концепцията за минималната и максималната хармонизация виж. **Weatherill, Stephen.** The Fundamental Question of Minimum or Maximum Harmonisation. – In: *The Internal Market 2.0*, (eds. **Garben**, Sacha and Inge **Govaere**), Oxford: Hart Publishing, 2020, с. 261–284.

Приносът на нормата не следва обаче да бъде свеждан само и единствено до тези два елемента. Член 100А ДЕИО внася промени в няколко аспекта, разкривайки задълбочаването, дори еволюционизма на европейската интегра

ция.

Така твърденият напредък се състои в поставянето на по-амбициозни цели, а именно изграждането на вътрешен пазар, отчитането на непазарните ценности и укрепването на демократичността. Тази еволюция дава основание на редица автори да приемат, че текстът на чл. 100А би могъл да се използва като годно основание за приемането на актове в областта на енергетиката⁷¹.

Подобно виждане, въпреки че се потвърждава и от съюзната практика от 90-те години⁷², не следва да бъде прието безкритично. Действително, сравнителният анализ на двете разпоредби очертава достатъчно ясно предимствата на чл. 100А, които биха могли да доведат до преодоляването на някои ограничения пред хармонизационния процес в сектор енергетика, породени от спецификата на този сектор и значението му за държавите членки. В същото време обаче, внимателният прочит на нормата разкрива слабости, които могат да окажат влияние върху нейната ефективност. Така например, в замяна на от каза от единодушие чл. 100А ДЕИО предоставя на държавите членки по-големи възможности за дерогации от процеса на хармонизация, което на практика води до запазване на определено ниво на различия в националните законодателства, особено в политически чувствителни сфери на икономическия и обществен живот. На следващо място, доколкото приеманите мерки могат да се разглеждат като вторични, допълващи действията на институциите в отделни стопански сектори, те не могат да формират строен корпус от правила, уреждащи една цялостна европейска политика в областта на енергетиката.

в) Координиране на енергийните политики посредством атипични актове на институциите на ЕО

Очерталата се в края на 60-те години необходимост от полагането на жаконите на една координирана енергийна политика стимулира институциите на тогавашните Общности да потърсят и други „ненормативни“ способности за

⁷¹ Talus, Kim. Цит.съч... с. 110. ⁷² По-голямата част от актовете, приети през 90-те години в сектор енергетика, са с правно основание именно чл. 100 А ДЕИО (чл. 95 ДЕО): Council Directive 90/547/ EEC of 29 October 1990 on the transit of electricity through transmission grids OB L 313, 13.11.1990 г., с. 30–33; Council Directive 91/296/EEC of 31 May 1991 on the transit of natural gas through grids, OB L 147, 12.6.1991 г., с. 37–40; Директива 94/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 1994 година относно условията за предоставяне и ползване на разрешения за проучване, изследване и производство на въглеводороди, OB L 164, 30.6.1994 г., с. 3–8; Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity, OB L 27, 30.1.1997 г., с. 20–29 и др.

мата на приемане на различни „атипични актове“ като бели или зелени книги, резолюции или съобщения и др. Избягвайки квалификацията като „вторично право“ *stricto sensu*, нетипичните актове въпреки това представляват „*несъмнено истински източници на правото на Общността*“⁷³. Тези „ненаименовани“ актове са резултат от институционална практика и свидетелстват, че дори в материята на общностното/съюзното право, където характерът на правните инструменти, чрез които институциите могат да упражняват предоставената им компетентност, по принцип е определен от Договорите, нормативната дейност не следва да бъде ограничавана само и единствено до използването на „типичните“ актове, изброени в днешния чл. 288 ДФЕС (стар чл. 249 ДЕО). Разбира се, повечето от тези актове имат преди всичко политически характер и в много по-малка степен могат да доведат до пораждането на определени правни последици. Въпреки това, както отбелязва проф. Дени Симон, тези актове са предпочитан инструмент на Комисията, когато трябва да бъде намерен политически консенсус в области, където строгостта на типичните правни инструменти следва да бъде избегната⁷⁴. От тази гледна точка атипичните актове най-често отразяват стремежа на Комисията да регулира вътрешно то функциониране на Общността или да допринесе за формирането на нещо като обща доктрина в определена област, обикновено преди приемането на правнообвързващи актове.

Без да се претендира за изчерпателност, в рамките на настоящото изложение ще бъдат посочени няколко подобни атипични акта в сектора на енергетиката. През 1968 г. Комисията публикува своите „първи насоки за енергийна политика на Общността“⁷⁵, чрез които се стреми да насърчи държавите членки да предприемат общи действия за осигуряване на по-голяма сигурност на доставките (сътрудничество в случай на недостиг на доставки), както и за създаване на общ пазар за енергия. Четири години по-късно, през 1972 г. Комисията приема съобщение относно „необходимия напредък в областта на енергийната политика на Общността 1975–1985“⁷⁶. През 1981 г. Комисията публикува съобщението си, озаглавено „За разработването на енергийна стратегия за Европа“.⁷⁷ В него ЕК излага „нов подход“ към енергийните въпроси, като приема възможността за поддържане на диверсифицирана и децентрализирана енергийна политика, като в същото време могат да се предприемат

⁷³ Simon, Denis. *Le système juridique communautaire*. Paris: PUF, 2 ed. 1998, c. 233. ⁷⁴

Пак там. с. 234. ⁷⁵ Première orientation pour une politique énergétique commune, Communication de la CE au Conseil, 18 décembre 1968, достъпна на <http://aei.pitt.edu/33670/1/A204.pdf> ⁷⁶ Communication de la Commission, „Les progrès nécessaires en matière de politique énergétique communautaire 1975–1985“, COM (72) 1201.

⁷⁷ Communication de la Commission, „The Development of an Energy Strategy for the Community“. COM (81) 540 final.

съвместни действия в области, където Договорът го изисква, и в случаите, когато този подход е най-ефективен.

През 1988 г. Комисията изготвя и представя друг емблематичен атипичен акт, а именно Бяла книга за „Вътрешния енергиен пазар“⁷⁸. Този акт, по подобие на Бялата книга от 1985 г. за завършването на вътрешния пазар, в един дескриптивен наратив посочва съществуващите пречки пред завършването на вътрешния енергиен пазар и съдържа мерки за тяхното отстраняване. Докладът може да бъде разглеждан и като първа стъпка към либерализирането на енергийните пазари, което се явява важен етап от изграждането на една цялостна енергийна политика. Това твърдение намира своята опора във факта, че именно тази Бяла книга и съдържащите се в нея препоръки водят до приетият на първите либерализационни директиви в началото на 90-те години на миналия век.

Веднага трябва да бъде направено уточнението, че както обхващат на Бялата книга, така и обхващат на приетите директиви е относително ограничен, доколкото той се фокусира главно върху прозрачността на цените на газа и електроенергията⁷⁹, транзита на електроенергия и газ по основните европейски мрежи⁸⁰ и напредъка по либерализация в някои дейности, свързани с въглеводородите⁸¹.

След като с Бялата книга от 1988 г. ЕК преразглежда първоначалния си подход към енергийната либерализация, в средата на 90-те години Комисията представя ново предложение. През 1995 г. е публикувана Зелена книга⁸², в която подробно е представена цялостната визия за ролята на ЕК в енергийния сектор с оглед задоволяване на нуждите на битовите и промишлените потребители на по-ниска цена. В края на същата 1995 г. Комисията приема и Бяла книга⁸³, която предвижда индикативен петгодишен план за действие, който

⁷⁸ Commission working document “The internal energy market”. COM (88) 238 final. ⁷⁹ Directive 90/377/CEE du Conseil, du 29 juin 1990, instaurant une procédure communautaire assurant la transparence des prix au consommateur final industriel de gaz et d’électricité, JO L

185, 17.7.1990, p. 16–24. ⁸⁰ Directive 90/547/CEE du Conseil, du 29 octobre 1990, relative au transit d’électricité sur les grands réseaux, JO L 313, 13.11.1990, p. 30–33, et directive 91/296/CEE du Conseil, du 31 mai 1991, relative au transit du gaz naturel sur les grands réseaux, JO L 147, 12.6.1991, p. 37–40.

⁸¹ Directive 94/22/CEE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 1994, sur les conditions d’octroi et d’exercice des autorisations de prospecter, d’explorer et d’extraire des hydrocarbures, JO L 164, 30.6.1994, p. 3–8. ⁸² Pour une politique énergétique de l’Union européenne, Livre vert de la Commission, COM (94) 659, Bruxelles, 11.1.1995. ⁸³ Une

води след себе си до приемането през 1996 г. и 1998 г. на първите директиви относно електроенергията⁸⁴ и газа⁸⁵.

Прибягването до подобен вид актове на производното право не е прерогатив само на ЕК. След колапса на цените на петрола през 1986 г. и ядрената авария в Чернобил, Съветът на министрите приема цял набор от заключения, в които се определят целите на енергийната политика с хоризонт 1995 г.⁸⁶, като подчертава още веднъж, че необходимостта *„от сигурна енергия в достатъчни количества и при задоволителни икономически условия остава за дължително условие за постигането на икономическите и социални цели на Общността и на държавите членки“*⁸⁷. И тези актове обаче включват обща политическа рамка, изброяваща действията, които следва да бъдат предприети от институциите на Общността, стъпвайки на косвени правни основания.

Тук е мястото да бъде припомнено, че въпросните резолюции, както и съобщенията на Комисията, сами по себе си нямат нормативен характер. Въпреки това, в практиката на Съда е посочено нееднозначно, че тези актове имат определено тълкувателно значение и не следва да бъдат разглеждани като напълно лишени от правен интерес както за институциите на Съюза, така и за държавите членки, които са обвързани от принципа на лоялното сътрудничество⁸⁸.

С оглед пълнотата на изследването трябва да бъде посочено, че след 1992 г. и „институционализирането“ на Европейския съвет в органната система на ЕС той също започна да приема атипични актове, отнасящи се до регулирането на енергетиката. Въпреки че тази институция и до ден днешен не при тежава нормотворчески правомощия, нейното значение в институционната система на Съюза непрекъснато нараства⁸⁹. Това без съмнение поставя въпроса не само за политическото измерение на приетите от Европейския съвет актове, но също така и за характера на тези актове. Емблематичен пример в

⁸⁴ Directive 96/92/CE du parlement européen et du conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. JO L 27, 30.1.1997, p. 20–29. ⁸⁵

Directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22/06/1998, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel. JO L 204, 21.7.1998, p. 1–12. ⁸⁶ Résolution du Conseil du 16 septembre 1986 concernant de nouveaux objectifs de politique énergétique communautaires pour 1995 et la convergence des politiques des États membres JO C 241 du 25.9.1986, p. 1–3 ⁸⁷ Пак там. с. 1. ⁸⁸ CEO, Решение на Съда от 31 март 1971, *Комисията*

с./ Съвета, дело 22/70, ECLI:EU:C:1971:32. ⁸⁹ Относно динамиката в развитието и утвърждаването на Европейския съвет в институционната система на ЕС виж. **Craig**,

това отношение е приемането на т.нар. пакет „Енергетика-климат“ от 2007 г.⁹⁰ Като повратна точка в приемането на този пакет се разглежда Европейският съвет от март 2007 г., по време на който бива приета формулата „три пъти по двадесет“ („20x20x20“, „*trois fois vingt*“)⁹¹. Според тази формула ЕС си поставя за цел до 2020 г. да намали с 20% общата енергийна консумация в Съюза, да намали с 20% емисиите парникови газове, както и да достигне 20% дял на възобновяемите енергийни източници в енергийния микс на Съюза. Така формулирани, тези цели имат силен политически отзвук не само вътре в Съюза, но също така и в глобален план, придавайки на ЕС водеща роля в борбата с климатичните промени. И ако от политологическа гледна точка заключенията на Европейския съвет не предизвикват затруднения при техния анализ, то от правна гледна точка нещата стоят малко по-различно. В процесните заключения Европейският съвет заявява, че желае да придаде обвързващ характер на тези цели. Подобно желание изглежда доста изненадващо от правна гледна точка, доколкото всички са единодушни по въпроса, а Съдът на Европейските общности е имал възможност да го потвърди още през 1995 г., че заключенията на Европейския съвет нямат обвързваща правна стойност⁹². Тогава как следва да бъде тълкувано подобно искане. Отговорът може да бъде търсен именно в нарасналата роля на Европейския съвет на политическата сцена. От правна гледна точка може да се запитаме дали ясно и категорично изразената воля на Европейския съвет е достатъчна за промяна на правната същност на даден акт, въпреки че Съдът винаги е потвърждавал, че правната природа на акта не зависи от субективни фактори, а от неговата цел и предмет, тоест от обективни критерии⁹³.

Всички тези слабости в нормативната уредба на европейската интеграция в сектор енергетика карат държавните и правителствени ръководители, изпратени пред все по-големи трудности, свързани с гарантирането на доставките, непрекъснато нарастващите цени за потребителите и все по-намаляващите ресурси, да включат в дневния ред на дебата за бъдещите промени в първичното право и въпроса за създаването на изрична правна основа за предприемане на действия от страна на Съюза в сектор енергетика.

⁹⁰ Une politique de l'énergie pour l'Europe. Communication de la Commission au conseil européen et au Parlement européen du 10 janvier 2007, COM(2007) 1 final. ⁹¹ Conseil européen des 8/9 mars 2007, conclusions de la présidence № 7224/07 (CONCL 1), Bruxelles, 9 mars 2007. ⁹² CEO, Определение на Съда от 13 януари 1995г., *Bonnamy*, дело C-264/94,

II. Компетентност на Съюза след Договора от Лисабон

Въпросът за необходимостта от промяна в Учредителните договори и включването на енергетиката сред политиките на Съюза е бил обект на дискусии още по време на работата на т.нар. Голям конвент. В изготвения проект за нов Учредителен договор е препотвърдено мястото на енергетиката сред областите на компетентност на Съюза, но за разлика от предходната уредба, въведена с ревизията от Маастрихт, енергетиката изрично е упомената като област на споделена компетентност (I–14, §2, б. и). Текстът на Договора обаче не се ограничава само до прогласяването на енергетиката сред областите на дейност на Съюза. Предвидена е нарочна разпоредба (чл. III–256), която урежда енергетиката като съюзна политика. Тези разпоредби са възпроизведени почти без изменение в текста на Договора за функционирането на Европейския съюз. И в него енергетиката е посочена като област на споделена компетентност⁹⁴ между Съюза и държавите членки, като биват отчестени някои специфики, характерни за съответния сектор (1). Въпреки този безспорен напредък, който успява да преодолее един от основните проблеми, свързан с липсата на изрична уредба на компетентността в сектор енергетика, внимателният прочит на разпоредбата на чл. 194 ДФЕС разкрива, че тя има изначално заложен предел, които пораждат редица неясноти по отношение упражняването на така предоставената компетентност (2).

1. Енергетиката като нова политика на Европейския съюз – чл. 4 § 2 ДЕС и чл. 194 ДФЕС

В областта на уредбата на компетентността на Съюза Лисабонската ревизия бележи напредък както по отношение на категоризацията и класификацията на видовете компетентност, така и по отношение на интензитета на упражняването на компетенциите⁹⁵. Договорът предвижда три категории компетентност: изключителна, споделена и компетентност по координация, подкрепа и допълване⁹⁶. Енергетиката е посочена като област на споделена компетентност – чл. 4, § 2 , б. и) ДЕС. В тази връзка интерес представлява фактът, че от своеобразното трио материи, включени в обхвата на действие на

⁹⁴ чл. 4, §2 и чл. 194. ⁹⁵ Виж **Жак**, Жан-Пол. Лисабонският договор. – В: Договорът от Лисабон. Консолидирани текстове и коментари. **Семов**, Атанас, Христо **Христов** (ред.) София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2012, с. 67 и сл. ⁹⁶ Тук е мястото да бъде отбелязано, че тази класификация не е нова. Изброените три вида

компетентност са били изведени и тяхната характеристика е била очертана в практиката на Съда на Европейските общности. От тази гледна точка, както посочва проф. Жаке: „От съществено значение е не толкова съставянето на тази класификация, колкото въвеждането ѝ в Договора. Принципи, които досега бяха обект на съдебна практика, вследствие на което се характеризираха с определена гъвкавост, приемат занаят изрична правна форма.“. Жаке, Жан-Пол. Лисабонският договор, цит. съч. с. 67 и сл.

307

Съюза с ревизията от Маастрихт – енергетика, гражданска защита и туризъм, единствено енергетиката бива класифицирана като област на споделена компетентност, докато другите две области биват класифицирани като области на компетентност по координация, подкрепа и допълване, сектори, в които Съюзът като общ принцип не може да осъществява хармонизация на националните законодателства⁹⁷.

Класифицирането на енергетиката сред областите на споделена компетентност няма единствено и само политическо измерение, то е свързано с конкретни правни последици. Съгласно чл. 5, пар. 3 от ДЕС в областите на споделена компетентност Съюзът упражнява предоставените му правомощия при спазване на принципа на субсидиарността. Казано с други думи, в тези области, които не попадат в обхвата на изключителната компетентност на Съюза, държавите членки имат приоритет на действие при уреждането на обществените отношения. Институциите на Съюза могат да предприемат действия единствено ако са изпълнени кумулативно зададените в цитираната разпоредба критерии. Първият от тези критерии е свързан с невъзможността на държавите членки да постигнат в достатъчна степен целите на предвиденото действие. Тази „недостатъчност“ следва да бъде както на централно, така и на местно равнище. Вторият критерий се отнася до възможността поставените цели да бъдат по-добре постигнати на съюзно равнище чрез планираното действие на Съюза.

Обосноваване изпълнението на посочените критерии в сектор енергетика обаче невинаги е лесно и очевидно. Така например, по отношение на първия критерий следва да бъде отчетено, че процесът на либерализация на енергийните системи в Европа от средата на 90-те години води след себе си и до тяхната децентрализация. Вследствие на този процес редица местни власти са предприели систематични действия към изграждане на ефективни децентрализирани системи, най-вече за производство на електроенергия, което от своя страна засилва ролята и значението на местното и регионално равнище в процеса на управление на енергетиката. Подобна засилена роля обаче води до повдигането на въпроса за степента на обосноваване не само на една съюзна интервенция, но дори на намеса от страна на централните власти в държава член. Що се отнася до втория критерий, следва да бъде отбелязано, че енергийният сектор има специфична структура във всяка една държава. Често тези специфики са толкова големи, че те не позволяват да

бъде намерен единен подход за постигане на целите.

По същия начин засилването с ревизията от Лисабон както на политическия, така и на съдебния контрол върху принципа на субсидиарност, има своите проявления в областта на енергетиката. От една страна, националните парламенти, издигнати в ранг на пазители на принципа на субсидиарност, в

⁹⁷ Член 2, пар. 5, ал. 2 ДФЕС.

308

много по-голяма степен са чувствителни по отношение на политически значими въпроси, сред които е без съмнение и енергетиката особено когато съществува риск за околната среда. Пример в това отношение представлява публикуването на 4 март 2020 г. от ЕК предложение за регламент, установяващ обща рамка за постигане на климатичен неутралитет⁹⁸, част от новия пакет „Енергетика/климат“. В предвидения срок Комисията е получила три мотивирани становища, съответно от Австрия, Франция и Нидерландия, относно проблеми с прилагането на принципа на субсидиарността по отношение на предложението за законопроект. Що се касае до засилването на съдебния контрол, трябва да бъде отбелязано, че разширяването на кръга лица, които са активно легитимирани в производството по чл. 263 ДФЕС, включвайки и Комитета на регионите, би могло да се окаже важен елемент от защитата правата на местните власти, които нямат самостоятелно подобни прерогативи. Казаното по-горе не следва да бъде разбирано в смисъл, че принципът на субсидиарност следва да се разглежда като пречка пред съюзните действия в сектор енергетика. Внимателният преглед на прилагането на принципа на субсидиарност от 2009 г. насам показва, че в мнозинството от случаите той не е представлявал реално препятствие за предприемане на действия от страна на Съюза в разглеждания сектор. Това се дължи основно на факта, че, освен ако въпросите от местно и регионално значение, основната част от енергийните проблеми възникват в една транснационална, европейска или дори глобална рамка. Това е особено ясно видимо във връзка с гарантиране на доставките на енергийни суровини. Европейският континент е относително беден на залежи на основните енергийни суровини, а дори там, където има наличието на такива, те не са достатъчни да задоволят дори собственото по потребление на държавата член. Тази констатация предполага необходимостта от внос на енергийни източници от трети страни. Според данни на Евростат към 2020 г. държавите от Европейския съюз внасят 57,5% от енергията, която потребяват. Следва да бъде отбелязано, че в последните две десетилетия се наблюдава процес на увеличаване на този процент, особено отчетлив при петрола (90%) и природния газ (66%). Тази нараснала зависимост към вноса на суровини предполага координирани действия както от страна на държавите членки, така и на самия Съюз. Именно поради това и европейското измерение, необходимо за обосноваване на мерките от страна на

Съюза, се достига относително бързо⁹⁹.

⁹⁸ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на рамката за постигане на неутралност по отношение на климата и за изменение на Регламент (ЕС) 2018/1999 (Европейски законодателен акт за климата), COM/2020/80 final.

⁹⁹ Eurostat, Energy production and imports, януари 2022, достъпно на https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_production_and_imports#The_EU_and_its_Member_States_are_all_net_importers_of_energy

309

Благоприятстващи в това отношение се явяват и целите на съюзната енергийна политика, изброени в параграф 1 на чл. 194 ДФЕС. Две от тези цели имат отчетливо трансграничен характер – функционирането на вътрешния пазар (буква а) и гарантиране сигурността на доставките (буква г).

Изграждането и функционирането на вътрешния пазар е в основата на интеграционния проект и действията, предприемани от съюзните институции, винаги са се разглеждали като предпочитани пред националните мерки. Това поставя Съюза в по-благоприятна ситуация за обосноваване ефективността на едно съюзно действие с оглед реализиране целите на вътрешния пазар в сектор енергетика.

Акцентирането върху тези две цели на енергийната политика не означава, че по отношение на другите Съюзът би срещнал проблеми при мотивирането на ефикасността на съюзните мерки. Въпреки че насърчаването на енергийната ефективност, пестенето на енергия и развитието на възобновяемите енергийни източници априори имат по-вътрешно измерение, това не е попречило на Съюза да приеме множество нормативни актове в тези области¹⁰⁰. Внимателният прочит на мотивите на тези актове разкрива изключително добре подхода, използван от съюзните институции по отношение обосноваването на елементите на принципа на субсидиарност и в частност ефективността на съюзните мерки. Така например, за постигането на такава цел като намаляване на потреблението на енергия или развитие на ВЕИ, координираните действия на равнището на Съюза изглеждат от съществено значение и възможността държавите членки да предприемат действия съответно е намалена¹⁰¹.

С оглед на гореизложените аргументи може да бъде направено заключение, че при прилагането на принципа на субсидиарност в сектор енергетика тестът за сравнителната ефективност на мерките има реален шанс да сработи в полза на Съюза, отколкото на държавите членки. Подобно заключение обаче не следва да се разбира като картбланш за Съюза да законодателства в областта на енергетиката. Във всеки конкретен случай съюзният законодател е длъжен да направи индивидуална оценка на предпоставките по чл. 5 ДЕС, като тази оценка подлежи на съдебен контрол,

който би трябвало да отива по-да

¹⁰⁰ Директива 2012/27/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година относно енергийната ефективност, за изменение на директиви 2009/125/ЕО и 2010/30/ЕС и за отмяна на директиви 2004/8/ЕО и 2006/32/ЕО текст от значение за ЕИП, ОВ L 315, 14.11.2012 г., с. 1–56; Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО (Текст от значение за ЕИП) ОВ L 140, 5.6.2009 г., с. 16–62; Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (Текст от значение за ЕИП.) ОВ L 328, 21.12.2018 г., с. 82–209. ¹⁰¹ Съображение 10 от Директива (ЕС) 2018/2001.

310

леч от обикновения ограничен контрол за законосъобразност на актовете на Съюза. С оглед пълнотата на изложението обаче следва да бъде споменато, че въпреки решението от 12 юли 2005 г. по дело C–154/04 *Alliance for Natural Health*¹⁰², с което СЕС е обосновал правото му да упражнява контрол върху правната квалификация на акта, включително върху двете предпоставки по чл. 5 ДЕС, внимателният прочит на практиката показва, че в повечето случаи този контрол е незадълбочен и най-често съюзната юрисдикция се задоволява с повтаряне на мотивите, изложени от европейския законодател в акта, подлежащ на съдебен контрол.

Аргумент в посока, че Лисабонската ревизия желае да засили съюзното измерение на енергетиката, може да бъде открит и в избора на законодателна процедура, по която ще бъдат приемани актовете в тази материя. Съгласно чл. 194, пар. 2 ДФЕС приемането на необходимите мерки за постигането на целите на съюзната политика в областта на енергетиката следва да бъдат приемани на общо основание по реда на обикновената законодателна процедура, след консултиране с Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите. Подобен избор представлява особен интерес. Както вече бе споменато по-горе, от трите области на действие, въведе ни с ревизията от Маастрихт, енергетиката е единствената, която е „въздигната“ в ранг на споделена компетентност. Това решение на държавните и правителствените ръководители е относително изненадващо, доколкото то нарушава установената практика на постепенен напредък или т.нар. интеграция на малки стъпки. Типичен пример в това отношение може да бъде открит в политиката по опазване на околната среда. Когато е въведена за първи път с Единния европейски акт, актовете в тази област са се прие мали с единодушие от Съвета¹⁰³. Ревизията от Маастрихт направи крачка напред, като предвиди мерките да бъдат приемани съгласно процедурата по сътрудничество¹⁰⁴. Едва след влизане в сила на Договора от Амстердам, актовете в областта на

околната среда започват да се приемат по реда на процедурата за съвместно вземане на решение¹⁰⁵. Този подход предполага първоначално мерките, приемани от Съюза в сектора на енергетиката, коя то до този момент липсва сред изрично изброените политики, да се случват по реда на специална законодателна процедура, даваща превес на волята на държавите членки. От тази гледна точка изборът на държавните и прави телствени ръководители актовете да бъдат приемани по реда на обикно

¹⁰² CEO, Решение на Съда (Голям състав) от 12 юли 2005 г., *The Queen, on the application of Alliance for Natural Health and Nutri-Link Ltd v Secretary of State for Health*, дело C-154/04, ECLI:EU:C:2005:449. ¹⁰³ Чл. 130 S ДЕИО (във варианта след ревизията с Единен европейски акт). ¹⁰⁴ Чл. 130 S във връзка с 189 С ДЕО (във варианта след ревизията от Маастрихт). ¹⁰⁵ Чл. 175 във връзка с чл. 251 ДЕО (във варианта след ревизията от Амстердам).

311

вената законодателна процедура, отразяваща специфичен институционен баланс, при който представителството на трите основни групи интереси (на гражданите, на държавите членки и на самия Съюз) е равнопоставено, може да бъде разглеждан като израз на тяхната воля за създаването на една истинска и пълноценна наднационална енергийна политика.

Тук е мястото да бъде отбелязано, че държавите членки все пак са пред видели възможност за защита на своите интереси и прерогативи в три специфични сфери на енергийната политика. Съгласно чл. 194, пар. 2, ал. 2 ДФЕС приеманите от Съюза мерки „не засягат правото на дадена държава членка да определя условията за използване на енергийните си ресурси, да избира между различни енергийни източници и да определя общата структура на енергийното си снабдяване.“ Тези три области са обект на защита и в политиката по опазване на околната среда. Използваният подход в двете раз поредби обаче е различен. Докато редакцията на чл. 194, пар. 2, ал. 2 ДФЕС не допуска никаква възможност за законотворчество от страна на Съюза, което би могло да засегне тези области на енергетиката, то нормата на чл. 192, пар. 2, б. в) ДФЕС допуска възможността съюзните институции да предприемат екологични мерки, засягащи тези области. Това следва да бъде направено по реда на специална законодателна процедура и с единодушие в Съвета. Тоест независимо че по подобие на чл. 194 ДФЕС в материята на опазването на околната среда е предвидена дерогация от общия ред с оглед защитата на специфичните интереси на държавите членки по отношение на общата структура и експлоатацията на енергийните източници, то тази дерогация не следва да се разглежда като абсолютна забрана за действие от страна на съюзните институции.

Наличието на подобна разпоредба не трябва обаче да бъде разбирано като гаранция за държавите членки, че те разполагат с пълна свобода в трите области. Енергийният сектор е силно интегриран във физическия или икономическия смисъл на думата, за да могат теоретичните свободи на държавите членки да бъдат упражнявани без ограничения или контрол. Трудно е да си представим как една държава може да запази пълен контрол върху енергийните си доставки, когато една от целите на Съюза е *„да гарантира сигурността на доставките“*. По същия начин директивите за вътрешния пазар на електричество или газ ясно показват, че държавата вече няма пълна свобода да *„определя условията за експлоатация на своите енергийни ресурси“*¹⁰⁶, до колкото тези директиви се стремят да реорганизируют и разделят различните етапи на икономическия цикъл, а именно производството, транспорта, разпределението или доставката на енергия.

Допълнително следва да бъде посочено, че СЕС е приел в трайната си практика, че включително в запазените области на компетентност държави

¹⁰⁶ Член 194 ДФЕС.

312

те членки трябва да спазват основните принципи на правото на Съюза, сред които акцент е поставен върху принципа на недискриминация, принципа на прозрачност и разбира се, защитата на основни права.

2. Предела на съюзната енергийна политика

Въпреки че ревизията от Лисабон се приема почти еднозначно в доктрината¹⁰⁷ като напредък за Съюза в борбата за изграждане на единна съюзна енергийна политика, редица аспекти остават неясни. Част от тези неясноти са свързани с лаконичността на текста на чл. 194 ДФЕС. В действителност стремежът на държавните и правителствени ръководители да уредят една подобна политика само в една разпоредба е истинско предизвикателство, но също така може да бъде разглеждан и като израз на колебанията, които са имали при трансфера на властнически правомощия в тази сфера. Липсата на една по-де тайлна правна уредба на съюзната енергийна политика поставя последната в една относително неблагоприятна позиция по отношение на останалите политики на съюза (а), както и допринася за по-голяма уязвимост на Съюза по отношение на външната му дейност в тази област (б).

а) Субординираност на енергийната политика

Внимателният прочит на разпоредбата на чл. 194 ДФЕС разкрива, че в допълнение към подчинеността ѝ на принципа на субсидиарност, на практика, енергетиката се намира в подчинено положение и спрямо останалите политики на Съюза, в частност на политиките в областта на вътрешния пазар, конк

ренцията и околната среда¹⁰⁸.

Подчинеността на енергетиката на вътрешния пазар не е нова. Вътрешният пазар е бил винаги фокусната точка на Комисията, когато последната е предприемала действия в областта на енергетиката. Още в първите си работни документи ЕК е заявявала недвусмислено желанието си за изграждане на вътрешен енергиен пазар, основан на принципите на свободната търговия, а именно премахване на ограниченията и пречките пред търговията с енергийни източници, отварянето на пазарите и въвеждането на свободната конкуренция. В този дух са и първите приети директиви, като в това няма нищо изненадващо. Както вече бе споменато по-горе в настоящото изследване, преди ревизията от Лисабон Комисията не е разполагала със специфични инструменти за реализиране на единна енергийна политика и поради това тя

¹⁰⁷ **Hancher**, Leigh, Francesco Maria **Salerno**. Energy policy after Lisbon. – In: **Biondi**, Andrea, Piet **Eeckhout**, Stefanie **Ripley** (Eds.). EU Law after Lisbon. Oxford: Oxford University press, 2012, с. 367 и сл. ¹⁰⁸ Член 194, параграф 1 ДФЕС гласи, че политиката на Съюза в областта на енергетиката се разработва „в рамките на установяването или функционирането на вътрешния пазар и предвид необходимостта от опазване и подобряване на околната среда“.

е прибегвала към традиционните си инструменти, каквито са свободите на движение и правилата на конкуренцията.

В този контекст специално внимание следва да бъде обърнато на взаимоотношенията между правния режим на конкуренцията и сектора на енергетика, традиционно белязан от монополи или ситуации на господстващо положение. Последователните вълни от законодателни пакети за изграждане на вътрешния пазар на електроенергия или газ имат, наред с другите цели, и тази да сложат край на подобни антиконкурентни състояния в индустриална организация на сектора. Реализацията на целта преминава през „разбиването“ на традиционните вертикално интегрирани предприятия, често определяни като „национални шампиони“ и отварянето на достъпа до отделните видо

ве дейности в сектора за други предприятия¹⁰⁹. За политиката на ЕС в областта на конкуренцията монополите вече не са приемливи, като се допуска изключение единствено по отношение на онези стопански дейности, които поради техните технически и икономически специфики се характеризират като естествени монополи, каквито в сектора на енергетиката представляват преносът и разпределението на газ и електроенергия. Но дори по отношение на тези дейности е предвидено, че те не трябва да бъдат осъществявани по начин, който да оказва антиконкурентно влияние върху периферните на мрежите енергийни пазари. Оттук и идеята за независими мрежови оператори,

които да бъдат натоварени с отговорността за експлоатацията и развитието на мрежите, както и за прилагане принципите на равен достъп и недискриминация спрямо различните потребители¹¹⁰.

Околната среда е другата голяма политика, която има предимство пред енергийната политика. Един буквален прочит на нормативните текстове би могъл да доведе до заключението, че тази съюзна политика е по-малко „доминантна“ от правния режим на вътрешния пазар, тъй като ако енергийната политика трябва да разгърне своето действие „в рамките“ на вътрешния пазар, тя трябва единствено да „взема предвид“ околната среда. В действителност обаче влиянието, което оказва политиката в областта на околната среда, е много по-силно особено ако член 194 от ДФЕС се чете в светлината на хоризонталната клауза за интегриране на околната среда във всички други политики, която днес има своя нормативен израз в разпоредбата на член 11 от ДФЕС.

¹⁰⁹ **Blumann**, Claude, **Dubouis**, Louis. *Droit matériel de l'Union européenne*. Paris: Montchrestien, 5^e éd., 2009, с. 360 и сл. ¹¹⁰ Относно концепцията за отделяне на собствеността на мрежите, независимите мрежови оператори и принципа на равен достъп до мрежите виж. **Jones**, Christopher, William James **Kettlewell**. *EU Energy law*. Volume I. The internal energy market. Deventer: Claeys and Casteels Law Publishers, 2021.

314

Както посочва проф. Ив Пети в своя лекционен курс по политики на Европейския съюз¹¹¹, тази интеграционна клауза е достатъчна сама по себе си, за да гарантира „вездесъщото присъствие“ на околната среда във всяко едно действие на Съюза. Следователно, текстът на чл. 194 ДФЕС няма само символно значение, а е форма на инкорпориране на задължението, произтичащо от разпоредбата на чл. 11 ДФЕС¹¹².

От формално юридическа гледна точка подобно изискване не би следвало да създава проблеми. И двете политики са сред областите на споделена компетентност, където по същество се прилага обикновената законодателна процедура при приемането на нормативните актове. Специфика се проявява по отношение на приеманите енергийни мерки, при които е необходимо да бъде посочено, по-специално в мотивите на акта, че изискванията, свързани с опазването на околната среда, са взети предвид. Нещо, което вероятно няма да предизвика затруднения предвид общата екологична „настройка“ на Комисията. В действителност обаче, подчиняването на енергетиката на околната среда може да създаде редица затруднения при осъществяването на новата политика. Това се дължи на факта, че въпреки наличието на безспорна връзка между двете области, те не са непременно съвместими. Само като пример може да бъде посочено, че мерките за насърчаване

производството и потреблението на биогорива¹¹³, които единодушно се признават като средство за преодоляване зависимостта от петрола и следователно допринасящи за укрепване на енер

¹¹¹ **Petit, Yves.** *Политики на Европейския съюз – лекционен курс в рамките на Международната магистърска програма „Право на Европейския съюз“, Юридически факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“, академична 2021/2022 г.*

¹¹² Настоящата правна уредба е отражение на едно разбиране за връзката между енергетиката и околната среда, наложило се трайно към средата на 80-те години. На първо място, редица изследвания от края на 70-те години доказват по недвусмислен начин, че доминиращите към онзи момент енергийни източници (петрол, газ и въглища) разкриват два основни недостатъка. От една страна, както производството им, така също и потреблението им са силно замърсяващи околната среда, а от друга страна, техните количества са крайна величина и евентуалното им изчерпване би представлявало сериозен риск за икономиките и населението. На второ място, аварията в Чернобил разкри потенциала на ядрената енергия да окаже пагубни последици за населението и околната среда, без да признава териториални граници. Някои автори дори отбелязват, че именно аварията от 1985 г. изиграва ролята на катализатор, който ще постави опазването на околната среда като доминанта при предприемането на каквито и да е било действия от страна на съюзните институции в областта на енергетиката. Виж: **Blumann, Claude.** *L’impact de la crise de Tchernobyl sur la politique communautaire de l’énergie. RTDE, 1989, с.*

7. ¹¹³ Директива 2003/30/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 май 2003 година относно насърчаването на използването на биогорива и други възобновяеми горива за транспорт ОВ L 123, 17.5.2003г., с. 42–46 (отм.). Днес материята е част от Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (Текст от значение за ЕИП.) ОВ L 328, 21.12.2018 г., с. 82–209.

315

гийната независимост на Съюза, много бързо се сблъскват с ограничения по линия на политиката за опазване на околната среда, породени от използването на „безобразни“ количества земя за тяхното производство¹¹⁴.

Анализирайки спецификите във взаимоотношенията между енергийната политика и политиката по опазване на околната среда, следва да бъде обърнато специално внимание на една специфична хипотеза, при която описаната по-горе подчиненост на практика е премахната. Отнася се до хипотезите, при които съюзните институции предприемат действия в двете области чрез фискални мерки. Съгласно член 194, параграф 3 ДФЕС, ако една енергийна мярка е по съществото си от фискален характер, то тя следва да бъде приета по реда на специална законодателна процедура, при която Съветът действа с единодушие, а не по общия ред по обикновената законодателна процедура.

Горесцитираната разпоредба е сходна с нормата на член 192, параграф 2 ДФЕС относно околната среда, която изключва от обхвата на процедурата по съвместно вземане на решения „разпоредби предимно от фискален характер“. Този тип дерогации може да бъде обяснен с факта, че данъчното облагане е област на компетентност, запазена за държавите и в която

правоомощията на Съюза са слаби. Тоест съюзните институции могат да приемат мерки в областта на данъчното облагане само инцидентно, като всеки път Съветът трябва да действа единодушно. Това обяснява и защо многото проекти за екологични налози или данъци върху енергийните продукти никога не са преминали идейния етап или, в най-добрия случай, този на предложение на Комисията.

б) Пределите във външната дейност на Съюза

Пределите на енергийната политика на ЕС за съжаление не се ограничават само до описаните по-горе ограничения, свързани с подчинеността на последната на останалите съюзни политики. Внимателният прочит на уредбата на чл. 194 ДФЕС разкрива съществени недостатъци по отношение на външната дейност на Съюза.

Въпросът за външните измерения на енергийната политика на ЕС е сред основните въпроси, свързани с енергийната сигурност. Доколкото за Съюза е трудно да се откаже изцяло от вноса на енергийни суровини от трети държави, то основният акцент в действията му на международната сцена трябва да е насочен към по-добро управление на отношенията с тези държави по такъв начин, че да бъде избегната ситуация на зависимост от един доставчик. В тази връзка следва да бъде припомнено, че дори да е призната за стока¹¹⁵, енергията не е обикновена стока, а стратегически продукт. От тази гледна точка Съюзът

¹¹⁴ Greenpeace, *La fausse bonne idée des «biocarburants»*, 2016, достъпно на <https://www.greenpeace.fr/fausse-bonne-idee-agrocarburants/> ¹¹⁵ CEO, Решение на Съда от 27 април 1994, *Commune d'Almelo e.a.*, дело C-393/92, ECLI:EU:C:1994:171.

не трябва да предприема действия, основани единствено на разбирането, че търговията е достатъчна за решаване на всички международни проблеми. В допълнение към това, дори да бъде приета чисто пазарната визия за международните отношения, то не трябва да се забравя фактът, че единството на международното представителство при воденето на преговори и сключването на споразумения в областта на енергетиката би позволило на Съюза да има по-силна позиция на международната сцена, отколкото при един индивидуален подход.

Въпреки така очертаните специфики и изисквания към външната дейност на Съюза в област енергетика, чл. 194 ДФЕС не съдържа нито една дума, отнасяща се до външните отношения в сектора. В същото време, по отношение на други политики на ЕС като околната среда или научните изследвания, европейският законодател не се е поколебал да предостави изрично външна компетентност дори и ако тя често е съпроводена с редица ограничения. Следва ли

от тази съпоставка да бъде направено заключението, че Съюзът е лишен от външ на компетентност в област енергетика? Отговорът е по-скоро отрицателен. Мълчанието на член 194 ДФЕС не следва да се разглежда като ограничение пред прилагането на доктрината за паралелизма между вътрешната компетентност и външната компетентност, установена в небезизвестната практика по де лото *AETR*¹¹⁶. Съгласно горесцитираната юриспруденция в случаите, когато Съюзът е приел уредба в своя вътрешен ред в дадена област, той трябва да може да сключва международни споразумения в същата тази област. Ес тествено, тук би могло да бъде направено възражение, че доколкото вътрешното законодателство на Съюза в областта на енергетиката е доста оскдно или се основава на други правни основания, различни от чл. 194 ДФЕС, както бе посочено по-горе в настоящото изследване, то пространството за маневриране на ЕС във външната сфера би следвало да остане ограничено. Подобен аргумент обаче следва да бъде отхвърлен, доколкото в решението си по делото *Open Sky*¹¹⁷ Съдът признава, че в контекста на споделените компетенции, какъвто е случаят с енергетиката, Европейският съюз би могъл да упражнява имплицитно предоставената му компетентност не само за да разшири обхвата на приета вътрешна мярка в международния ред, но също и когато едно международно споразумение може да засегне вътрешното законодателство или дори когато сключването му е необходимо за постигане на цел на въпросната политика. Така например, в областта на енергетиката едно споразумение с външен доставчик, което преследва целта за сигурност на доставките, може да бъде сключено без да е необходимо предварително

¹¹⁶ CEO, Решение на Съда от 31 март 1971, *Комисията с./ Съвета*, дело 22/70, ECLI:EU:C:1971:32. ¹¹⁷ CEO, Решение на Съда от 5 ноември 2002 г., *Commission / Danemark, Suède, Finlande e.a. (Open sky)*, съединени дела C-467-478/98, ECLI:EU:C:2002:625.

приемане на вътрешно законодателство. От тази гледна точка целите, изброени в параграф 1 на чл. 194 ДФЕС, очертават границите на потенциалните действия на ЕС на международната сцена. Както обаче бе посочено по-горе в настоящото изследване, изброените цели на енергийната политика не са еднозначни и често могат да доведат до затруднение при определянето на подходяща правна основа за сключването на международно споразумение в сектор енергетика. Прибягването в тези случаи до клаузата за гъвкавост би могло да се разглежда като легитимна алтернатива, но с уговорката, че изискването за единодушие в Съвета представлява сериозен недостатък в силно чувствителни сектори като

сектор енергетика.

С оглед на гореизложеното може да бъде направено обосновано заключение, че към днешна дата, въпреки безспорния прогрес, който е извървян през годините, Европейският съюз все още не може да се похвали с ефективен енергийна политика, която да гарантира енергийната му независимост. Водещата роля на държавите членки по ключови за енергетиката въпроси, слабостите и пропуските в нормативната уредба още на първично ниво, както и субординираността на енергийната политика са сред основните причини за липсата на така търсената ефективност.

ЛИТЕРАТУРА

I. Монографии, учебници, изследвания на европейски институции

Готрон, Жан-Клод. Европейско право. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2006.

Христов, Христо. Вътрешен пазар и основни свободи на движение в правото на Европейския съюз. София: Сиела, 2018.

Barnard, Catherine. The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms. Oxford: Oxford University press, 2016.

Blumann, Claude, Louis **Dubouis**. Droit matériel de l'Union européenne. Paris: Monchrestien, 5e éd., 2009.

Bouzarovski, Stefan, Harriet **Thomson**, Marine **Cornelis**, Anais **Varo**, Rachel **Guyet**. Towards an inclusive energy transition in the European Union: Confronting energy poverty amidst a global crisis. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.

Cenevska, Iliana. The European Atomic Energy Community in the European Union Context; The Outsider Within. Leiden: Brill Nijhoff, 2016.

Derdevet, Michel. L'Europe en panne d'énergie. Paris: Descartes et Cie, 2009. **Droutman**, Lawrence. Nuclear Integration: The failure of Euratom. Columbia University press, 1973.

Isidoro, Cécile. L'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence communautaire. Paris: L.G.D.J. 2006.

318

Jones, Christopher, William-James **Kettlewell**. EU Energy law. Volume I. The internal energy market, Deventer: Claeys and Casteels Law Publishers, 2021. **Langlet**, David, Said

Mahmoudi. EU Environmental law and policy. Oxford: Oxford University Press, 2016.

Monnet, Jean. Memoirs. New York: Doubleday and Company, 1978. **Simon**, Denis. Le système juridique communautaire. Paris: PUF, 2 ed. 1998. **Sodersten**, Anna. Euratom at the crossroads. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2018.

Talus, Kim. EU energy law and policy: A critical account. Oxford: Oxford University press, 2013.

II. Студии, статии, глави от книги, working papers

Готрон, Жан-Клод. Правна система на ЕС – Обща характеристика. В: Записки по право на Европейския съюз. Сборник лекции от международна магистърска програма „Право на Европейския съюз“. Т. 1, **Семов**, Атанас, Христо **Христов** (съст.). София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2009.

Жак, Жан-Пол. Лисабонският договор. – В: Договорът от Лисабон. Консолидиращи текстове и коментари. **Семов**, Атанас, Христо **Христов**, Христо (ред.). София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2012.

Berger, Françoise. La CECA et la question de l'énergie. – In: **Beltran**, Alain (dir.). État et énergie XIXe-XXe siècle. Vincennes: Institut de la gestion publique et du développement économique, 2009.

Blumann, Claude. Énergie et Communautés européennes. – *Revue trimestrielle de droit européen*, 1984, № 4.

Blumann, Claude. L'impact de la crise de Tchernobyl sur la politique communautaire de l'énergie. *RTDE*, 1989 c. 7.

Brosset, Estelle, Sandrine **Maljean-Dubois**. The Paris Agreement, EU Climate Law and the Energy Union. – In: **Peeters**, Marjan, Mariolina **Elia Antonio** (eds.). Research Handbook on EU Environmental Law. Cheltenham: Edward Elgar, 2020.

Craig, Paul. Institutions, power, and institutional balance. – In **Craig**, Paul, Grainne **De Burca** (eds.) The Evolution of EU law. 3th ed. Oxford: Oxford University press, 2021.

Hancher, Leigh, **Salerno**, Francesco Maria. Energy policy after Lisbon. – In: **Biondi**, Andrea, Piet **Eeckhout**, Stefanie **Ripley** (eds.). EU Law after Lisbon. Oxford: Oxford University press, 2012.

Jaeger, Carlo, Diana **Manalagi**, Jonas **Teitge**. EU Investment in Energy Supply for Europe. – In: **Cerniglia**, Floriana, Francesco **Saraceno**, Andrew **Watt** (eds.). The Great Reset: 2021 European Public Investment Outlook. Cambridge: Open Book Publishers, 2021.

Kovar, Robert. « Article 100 » *Comm. CEE*. p. 549, № 1.

Pirani, Simon, **Stern**, Jonathan, Katja **Yafimava**. The Russo-Ukrainian gas dispute of January 2009: a comprehensive assessment, Working paper, Oxford Institute for Energy Studies, February 2009, available on <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2010/11/NG27-TheRussoUkrainianGasDisputeofJanuary2009AComprehensiveAssessment-JonathanSternSimonPiraniKatjaYafimava-2009.pdf>

Schurr, Sam H. Economic Aspects of Atomic Energy as a Source of Power. – *The American Economic Review*, vol. 37, № 2, 1947.

Smil, Vaclav. Energy in the Twentieth Century: Resources, Conversions, Costs, Uses and Consequences. – *Annual Review of Energy and the Environment*, Vol. 25, 2000. **Thaler**, Philipp, Benjamin **Hofmann**. The impossible energy trinity: Energy security, sustainability, and sovereignty in cross-border electricity systems. – *Political Geography*, Volume 94, 2022 available on <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S09662629821002390>

Talus, Kim, Pami **Aalto**. Competence in EU energy policy. – In: **Leal-Arcas**, Rafael, Jan **Wouters** (eds.). – *Research handbook on EU Energy Law and Policy*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.

Vignes, Daniel. « Article 100 ». – *Comm. Mégret*, vol. 5, 1^{er} éd.

Weatherill, Stephen. The Fundamental Question of Minimum or Maximum Harmonisation. – In: **Garben**, Sacha and Inge **Govaere** (eds.). The Internal Market 2.0, Oxford: Hart Publishing, 2020.

Zeitlin Jonathan, Francesco **Nicoli**, Brigid **Laffan**. Introduction: The European Union beyond the polycrisis? Integration and politization in an age of shifting cleavages. – In: **Zeitlin**, Jonathan, Francesco **Nicoli** (eds.) The European Union beyond the polycrisis? New York: Routledge, 2021.

III. Актове на вторичното право на ЕС

III.1. Регламенти

Регламент (ЕС) № 347/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2013 година относно указания за трансевропейската енергийна инфраструктура и за отмяна на Решение № 1364/2006/ЕО, както и за изменение на регламенти (ЕО) № 713/2009, (ЕО) № 714/2009 и (ЕО) № 715/2009 текст от значение за ЕИП, ОВ L 115, 25.4.2013г.

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на рамката за постигане на неутралност по отношение на климата и за изменение на Регламент (ЕС) 2018/1999 (Европейски законодателен акт за климата), COM/2020/80 final.

III.2. Директиви

Directive 90/377/CEE du Conseil, du 29 juin 1990, instaurant une procédure communautaire assurant la transparence des prix au consommateur final industriel de gaz et d'électricité, JO L 185, 17.7.1990.

Council Directive 90/547/EEC of 29 October 1990 on the transit of electricity through transmission grids Official Journal L 313, 13/11/1990 P. 0030 – 0033. Council Directive 91/296/EEC of 31 May 1991 on the transit of natural gas through grids, ОВ L 147, 12.6.1991г.

Директива 94/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 1994 година относно предоставяне и ползване на разрешения за проучване, изследване и производство на въглеводороди ОВ L 164, 30.6.1994г.

Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity, ОВ L 27, 30.1.1997 г.

320

Directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22/06/1998, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel. JO L 204, 21.7.1998. Директива 2001/77/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 септември 2001 година относно насърчаване на производството и потреблението на електроенергия от възобновяеми енергийни източници на вътрешния електроенергиен пазар ОВ L 283, 27.10.2001 г.

Директива 2003/30/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 май 2003 година относно насърчаването на използването на биогорива и други възобновяеми горива за транспорт, ОJ L 123, 17.5.2003.

Директива 2004/8/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004

година относно насърчаване на комбинираното производство на енергия, основа ващо се на търсенето на полезна топлинна енергия във вътрешния енергиен пазар и за изменение на Директива 92/42/ЕИО, ОВ L 52, 21.2.2004 г.

Директива 2006/67/ЕО на Съвета от 24 юли 2006 година относно налагането на за дължение на държавите-членки да поддържат минимални запаси от суров петрол и/или петролни продукти (кодифицирана версия) Текст от значение за ЕИП. ОВ L 217, 8.8.2006 г.

Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО (Текст от значение за ЕИП) ОВ L 140, 5.6.2009 г.

Директива 2012/27/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година относно енергийната ефективност, за изменение на директиви 2009/125/ЕО и 2010/30/ЕС и за отмяна на директиви 2004/8/ЕО и 2006/32/ЕО текст от значение за ЕИП, ОВ L 315, 14.11.2012 г.

Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (Текст от значение за ЕИП.) ОВ L 328, 21.12.2018 г.

III.3. Решения

Decision 93/500 du 13 oct. 1993, JOCE, № L 235 du 18 oct. 1993.

Решение № 1364/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година за определяне на насоките за трансевропейските енергийни мрежи и за отмяна на Решение 96/391/ЕО и Решение № 1229/2003/ЕО, ОВ L 262, 22.9.2006 г.

III.4. Атипични актове

Première orientation pour une politique énergétique commune, Communication de la CE au Conseil, 18 décembre 1968. достъпна на <http://aei.pitt.edu/33670/1/A204.pdf>

Communication de la Commission, „Les progrès nécessaires en matière de politique énergétique communautaire 1975–1985“, COM (72) 1201.

Résolution du Conseil, du 17 septembre 1974, concernant la nouvelle stratégie de politique énergétique pour la Communauté, JO C 153 du 9.7.1975.

Communication de la Commission, „The Development of an Energy Strategy for the Community“. COM (81) 540 final.

Recommandation n°81/924/CEE du Conseil sur les structures tarifaires pour l'énergie électrique dans la Communauté, JOCE ; № L 337, 24.11.1981.

321

Résolution du Conseil du 16 septembre 1986 concernant de nouveaux objectifs de politique énergétique communautaires pour 1995 et la convergence des politiques des États membres JO C 241 du 25.9.1986.

Commission working document “The internal energy market”. COM (88) 238 final. Pour une politique énergétique de l'Union européenne, Livre vert de la Commission, COM (94) 659, Bruxelles, 11.1.1995.

Une politique de l'énergie pour l'Union européenne, Livre blanc de la Commission, COM (95) 682, Bruxelles, 13.12.1995.

Communication de la Commission. Perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité

cité, COM (2006) 841 final, 10.01.2007.

Une politique de l'énergie pour l'Europe. Communication de la Commission au conseil européen et au Parlement européen du 10 janvier 2007, COM (2007) 1 final. Conseil européen des 8/9 mars 2007, conclusions de la présidence № 7224/07 (CONCL 1), Bruxelles, 9 mars 2007.

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и комитета на регионите. – *Европейски зелен пакт*. COM (2019) 640 final, 11.12.2019.

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, *Нова промишлена стратегия за Европа*, COM (2020) 102 final, 10.03.2020.

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и комитета на регионите. – *Гласък за неутралната по отношение на климата икономика: Стратегия на ЕС за интеграция на енергийната система*. COM (2020)299 final, 8.07.2020 г.

IV. Съдебни решения

CEO, Решение на Съда от 16 юли 1956, *Fédération de charbon de Belgique*, дело 8/55, ECLI:EU:C:1956:7.

CEO, Решение от 14 юли 1961 г., *Société commerciale Antoine Vloeberghs SA v High Authority of the European Coal and Steel Community*, съединени дела 9/60 и 12/60, ECLI:EU:C:1961:18.

CEO, Решение на Съда от 31 март 1971, *Комисията с./ Съвета*, дело 22/70, ECLI:EU:C:1971:32.

CEO, Становище на Съда от 15 ноември 1994г., 1/94, ECLI:EU:C:1994:384. CEO, Решение на Съда от 27 април 1994, *Commune d'Almelo e.a.*, дело C-393/92, ECLI:EU:C:1994:171.

CEO, Определение на Съда от 13 януари 1995г., *Bonnamy*, дело C-264/94, ECLI:EU:C:1995:5.

CEO, Решение на Съда от 5 ноември 2002 г., *Commission / Danemark, Suède, Finlande e.a. (Open sky)*, съединени дела C-467 – 478/98, ECLI:EU:C:2002:625. CEO, Решение на Съда (Голям състав) от 12 юли 2005г., *The Queen, on the application of Alliance for Natural Health and Nutri-Link Ltd v Secretary of State for Health*, дело C-154/04, ECLI:EU:C:2005:449.