

УДК 341.171

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.3.26>

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС ПЕРЕД ПРИВАТНИМИ ОСОБАМИ ЗА НЕВИКОНАННЯ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ЗА ПРАВОМ ЄС

Водянніков О.Ю.,

кандидат юридичних наук, старший проєктний співробітник

Програми підтримки для України ОБСЄ

ovodyannikov@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-2217-3100>

Водянніков О.Ю. Відповідальність держав-членів ЄС перед приватними особами за невиконання зобов'язань за правом ЄС.

Метою цієї статті є дослідження процесу становлення принципу відповідальності держав-членів ЄС перед приватними особами за невиконання зобов'язань за правом ЄС, аналіз його змісту та визначення пов'язаних з цим концептуальних і практичних підходів в практиці Суду ЄС. Положення установчих договорів ЄС не передбачає відповідальності держави-члена за шкоду, спричинену порушенням права ЄС приватним особам. Принцип такої відповідальності був визнаний в практиці Суду ЄС, а саме в 1991 році у об'єднаних справах C-6/90 та C-9/90 Francovich. Однак досить скоро Суд переглянув стандарт відповідальності держави-члена, запроваджений рішенням у справі Francovich. Основна відмінність між підходом справи Francovich та стандартом відповідальності держави-члена, проголошеним у об'єднаних справах C-46/93 та C-48/93 Brasserie du Pêcheur, полягає у критерії серйозності порушення права ЄС, що наближує його до стандарту відповідальності Союзу.

В статті пропонується огляд процесу зміни правової позиції Суду ЄС у цьому питанні, розкривається зміст критеріїв стандарту відповідальності держав-членів ЄС, сформульованого в подальшій практиці Суду (критерій встановлення прав для індивідів, критерій достатньої серйозності порушення та критерій прямого причинно-наслідкового зв'язку).

В статті обстоюється позиція, що Суд по суті визначив стандарт відповідальності держави-члена в якості надзвичайного засобу захисту права у випадку найбільш серйозних порушень державою-членом права ЄС. Тому, на відміну від початкового підходу справи Francovich, не всі порушення права ЄС можуть бути підставою відповідальності держави-члена перед приватними особами - така відповідальність настає лише за «достатньо серйозні» порушення. В статті аналізуються причини таких кардинальних змін у підходах Суду. На підставі такого аналізу робиться висновок, що такі зміни спрямовані на віднайдення справедливого співвідношення між правами особи, що постраждала в наслідок невиконання державою-членом своїх зобов'язань за правом ЄС, та забезпеченням свободи вибору національної політики у тій чи іншій сфері.

Ключові слова: право ЄС, Суд ЄС, принцип відповідальності держави-члена ЄС, відповідальність ЄС, критерій достатньої серйозності порушення.

Vodyannikov O. EU member-state responsibility before individuals for breach of EU law.

The purpose of this Article is to investigate the process that led to the principle of EU member-state responsibility for infringement of EU law, the content of the said principle, and related conceptual and practical approaches as they have been established in the ECJ case law. EU founding treaties do not provide for member-state responsibility for damage caused to individuals by breach of EU law. Principle of member-state responsibility has been established in ECJ case law in joint cases C-6/90 and C-9/90 Francovich. However the Court rather shortly amended the Francovich standard. What fundamentally differentiates Francovich and the standard announced in joint cases C-46/93 and C-48/93 Brasserie du Pêcheur is the sufficiently serious breach criterion which approximates member state responsibility to the EU responsibility standard.

The article offers an overview of these changes in ECJ case law and conceptualisation of EU member-state responsibility criteria (confer rights on individuals, sufficiently serious breach, and direct causal link criteria). In its subsequent jurisprudence.

The article argues that the Court treats the member-state responsibility as extraordinary remedy for sufficiently serious breach of EU law. Therefore, unlike under the initial *Francovich* approach, not all infringements of EU law give rise to member-state responsibility before private individuals – such responsibility arises only for “sufficiently serious” breaches. The article dwells upon reasons for such fundamental changes in Court’s jurisprudence. It concludes that such changes purport to strike a fair balance between rights of individual affected by a member-state’s infringement of EU law and inherent member-state’s margin of appreciation in making policy choices.

Key words: EU law, ECJ, principle of EU member-state responsibility, EU responsibility, sufficiently serious breach criterion.

Постановка проблеми. Принцип відповідальності держави-члена ЄС, згідно якого у випадку порушення нею права ЄС вона має відшкодувати приватним особам шкоду, що стала наслідком такого порушення, зараз є однією з засад європейського правопорядку. Однак цей принцип існував не завжди. Його виникнення завдячує наполегливій політиці і юридичній позиції Суду ЄС, який в умовах значного гальмування інтеграційних процесів в Європі наприкінці 80-х – початку 90-х років, вивів цей принцип з особливостей правової системи ЄС за відсутності текстуальних засад в Договорі про Європейське Економічне Співтовариство (редакції установчого договору, що діяла на той час).

Ця суттєва зміна в системі права ЄС відбулася в 1991 році – в період, який ознаменувався гальмуванням процесу утворення внутрішнього ринку ЄС, як це було закладено в пропозиціях комісії Жака Делора [див. 1]. Комісія ЄС, яка сповідувала політику утвердження внутрішнього ринку ЄС шляхом гармонізації законодавства та національних політик через видання директив, наштовхнулася на все більший опір з боку національних урядів держав-членів при прийнятті нових директив та подекуди небажання вчасно імплементувати вже прийняті директиви. Незважаючи на зростаючу кількість справ, порушених Комісією в Суді ЄС щодо невиконання державами-членами своїх зобов’язань, та рутинне визнання Судом таких порушень, ці заходи виявилися неефективними. Як зазначає Джозефін Штайнер, «З просуванням до завершення внутрішнього ринку на 31 грудня 1992 року, яке мало бути досягнуте переважно шляхом гармонізації через директиви, нагальною стала проблема імплементативної. Держави все частіше не імплементували директиви вчасно. Незважаючи на подвоєнні намагання Комісії за статтею 169 держави продовжували нехтувати своїми обов’язками щодо імплементативної і навіть успішні судові провадження не забезпечили такого дотримання. В 1989 році було порушено 26 проваджень за статтею 169 за повторне невиконання. Тому для забезпечення успішної реалізації програми створення внутрішнього ринку необхідно було щось робити» [2, с. 6].

За таких обставин особливого значення набув розвиток в практиці Суду ЄС інституту відповідальності держав-членів за порушення права ЄС. Такий розвиток став наслідком рішення у справі *Joined Cases C-6/90 and C-9/90 Andrea Francovich and others, Danila Bonifaci and others v. Italian Republic* [3], яке спровокувало жваву дискусію між практикуючими юристами, науковцями та урядовцями держав-членів. Спори в науковому середовищі, критика та «м’яка опозиція» з боку держав-членів та Комісії ЄС спонукали Суд удосконалити доктрину справи *Francovich*, наслідком чого стало розмивання очікуваного впливу справи *Francovich*. Не відмовляючись від позиції, за якою «обов’язок держави-члена сплатити компенсацію за шкоду особам в наслідок порушення права Співтовариства, за яку вона відповідає, є принципом права Співтовариства» [3, para. 37], Суд тим не менш в своїй подальшій практиці обмежив початковий стандарт відповідальності держав-членів. По суті, як буде показано далі, «стандарт справи *Francovich*», в тому значенні, яке йому надавалося в судовій практиці та доктрині, був замінений на стандарт, що використовується при визначенні відповідальності Співтовариства. Це ознаменувало запровадження більш поміркованого підходу Суду ЄС до питання встановлення належного балансу між невідворотними ризиками, притаманними процесу реалізації державної політики, та загальним принципом, що з будь-якої шкоди виникає право на відшкодування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що у вітчизняній правовій доктрині питанню змісту та еволюції принципу відповідальності держав-членів ЄС не було приділено достатньої уваги. Разом з тим слід зазначити роботи Р. Петрова, Д. Федорчука, С. Шевчука, О. Шпакович та ін. Тематика відповідальності держав-членів ЄС в європейській правовій доктрині, натомість, знайшла своє висвітлення у працях П. Крейга, Т. Трідімаса, А. Барав, А. Вакуленко, М. Кремони, М. Роса, Т.А. Даунса, Р. Валадареса, М. Дугана, М. Огрен, Ж. Дутей де ля Рошер, Б. Каролана, Д.Т. Ланга, В. ван Гервена, Е. Гінтона, Д. Мельтцера, А. Уорд тощо.

Мета дослідження включає дослідження процесу становлення принципу відповідальності держав-членів ЄС перед приватними особами за невиконання зобов'язань за правом ЄС, аналіз його змісту та визначення пов'язаних з цим концептуальних і практичних підходів в практиці Суду ЄС.

Розвиток концепції відповідальності держави-члена в праві ЄС до справи *Francovich*. Концепція відповідальності держави-члена з самого початку заснування Європейських співтовариств розглядалася як незамінний інструмент розвитку «нового правового порядку міжнародного права задля якого держави обмежили свої суверенні права, хоча і у визначених сферах, а суб'єктами якого виступають не тільки держави-члени, але й їхні громадяни» [4, с. 12]. Договір про утворення ЄЕС в редакції 1957 року у статтях з 169 по 171 (зараз – статті 258–260)¹ встановив відповідальність держав-членів за недотримання права ЄС. Однак основна роль у реалізації такої відповідальності була визначена за Комісією та іншими державами-членами. Таким чином до 1992 року стаття 171 (260) передбачала, що «якщо Суд визнає, що держава-член не виконала зобов'язання за цим Договором, держава зобов'язана вжити всіх необхідних заходів для виконання рішення Суду». Маастрихтським договором до цього положення було внесено зміни з метою покращення процедури притягнення держави-члена до відповідальності, включаючи можливість присудження штрафу. Однак жодне положення установчих договорів не передбачало (і навіть зараз не передбачає) відповідальність держави-члена за шкоду, спричинену порушенням права ЄС приватним особам.

За тридцять років до справи *Francovich* Суд в контексті Договору про Європейське Співтовариство вугілля та сталі побіжно підняв питання відповідальності держави-члена за шкоду, заподіяну приватним особам, у рішенні у справі *Humblet* [5]. Торкаючись питання відповідальності держави-члена Суд зазначив, що «якщо Суд визнав у своєму рішенні, що законодавчий або адміністративний захід, запроваджений владою держави-члена суперечить праву Співтовариства, така держава-член зобов'язана в силу статті 86 Договору про Європейське Співтовариство вугілля та сталі скасувати такий захід та виплатити відшкодування за всі неправомірні наслідки, що могли виникнути» [5, с. 569]. Іншими словами, на думку Суду, концепція відповідальності держави-члена включає відповідальність за шкоду, яка могла бути завдана приватній особі. Такий підхід був безпосередньо підтверджений Судом у рішенні 1973 року *Commission of the European Communities v Italian Republic*: «... у випадку як затримки у виконанні зобов'язання так і явної відмови, рішення Суду в порядку статей 169 та 171 Договору може становити матеріальний інтерес як таке, що становить підставу для виникнення відповідальності, яку може нести держава-член в наслідок порушення перед іншими державами-членами, Співтовариством або приватними особами [6, с. 112, para. 11].

Причина виникнення такого підходу полягала в давно визнаній концепції, згідно якої «Договір про ЄЕС встановив свою власну правову систему, яка інтегрована до правових систем держав-членів і яку їхні суди зобов'язані застосовувати. Суб'єктами такої правової системи виступають не тільки держави-члени, але також їхні громадяни. Таким же чином, як вона покладає обов'язки на індивідів, вона також спрямована слугувати підставою для виникнення прав, що стали частиною їх правового спадку. Ці права виникають не тільки коли вони встановлені Договором, але й також в силу зобов'язань, що чітко встановлені Договором як у відношенні індивідів, так і у відношенні держав-членів та установ Співтовариства» [7, с. 593; 3, с. 1-5413, para. 31].

Тим не менш, після справи *Commission v Italy* Суд ЄС не мав ані наміру, ані можливості розглянути окремо питання відповідальності держав-членів перед приватними особами за порушення права ЄС. До справи *Francovich* концепція відповідальності держав-членів за правом ЄС застосовувалася в рамках провадження за статтею 171 (260) Договору. Що стосується відповідальності перед приватними особами, Суд дотримувався думки, що це питання має вирішуватися за стандартами відповідальності, що застосовуються за національним правом держав-членів. Такий підхід був застосований у справах 39/72 *Commission v Italian Republic* [6] та 60/75 *Carmine Antonio Russo v AIMA* [8], в яких Суд вказав на необхідність застосовувати національні стандарти відповідальності держави у випадку порушення права ЄС. Так у справі *Russo* Суд вказав: «Саме національний суд має вирішити на основі фактів справи, чи зазнав індивід ... такої шкоди. Якщо ж така шкода стала наслідком порушення права Співтовариства держава несе відповідальність перед стороною, що зазнала шкоди, за наслідки такого порушення відповідно до положень національного права в сфері відповідальності держави» [8, с. 56, para. 8-9]. Суд по суті відмовився визначити чіткі стандарти відповідальності держав-членів, залишивши це питання на розсуд національних судів та національних систем відповідальності держави.

¹ Тут і далі у дужках наводиться нумерація статей згідно Договору про функціонування Європейського Союзу.

Справа *Francovich*. В 1991 році Суд ЄС виніс рішення у об'єднаних справах C-6/90 та C-9/90 *Andrea Francovich and others, Danila Bonifaci and others v. Italian Republic*, в якому він вперше докладно розглянув принцип відповідальності держави-члена за недотримання свого зобов'язання щодо вчасної та належної імплементації директиви, що спричинило шкоду приватним особам.

Ця справа стосувалася відповідальності держави за невиконання Директиви Ради 80/987/ЕЕС [9], яка мала на меті забезпечити мінімальний рівень захисту працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця шляхом, серед іншого, утворення системи спеціальних гарантій виплати несплаченої заробітної плати. Згідно статті 11 Директиви відповідні національні системи соціального забезпечення мали бути запроваджені до 23 жовтня 1983 року. Італія вчасно не імплементувала положення Директиви і відповідне порушення права ЄС було визнане Судом у провадженні в порядку статті 169 (258), порушеному Комісією [10]. Позивачі в національному провадженні в італійському суді, який звернувся до Суду ЄС за преюдиціальним рішенням, були працівниками, яким не було виплачено заробітну плату в наслідок неплатоспроможності їх відповідних працедавців. Національні суди звернулися до Суду ЄС з низкою запитів, якими прохали Суд пояснити питання чи можуть положення Директиви 80/987/ЕЕС бути прямо застосовані у провадженні проти держави та чи можуть вони становити підставу для права вимагати відшкодування шкоди, яка стала наслідком порушення державою-членом своїх зобов'язань за даною Директивою.

Уряди Італії, Великої Британії, Німеччини та Нідерландів у своїх аргументах, наданих Суду, «відкинули концепцію обов'язкового відшкодування в силу права Співтовариства втрат та шкоди, які є наслідком не тільки порушення зобов'язання імплементувати директиву, про яку йшлося, але й порушення положень права Співтовариства, які мають пряме застосування або мають пряму дію» [11, с. I-5381, para. 36]. Генеральний Адвокат Мішо в своєму висновку у цій справі рекомендував Суду надати негативну відповідь на першу частину першого запиту, таким чином не визнаючи можливість прямого застосування Директиви 80/987/ЕЕС [11, с. I-5378, para. 31]. У той же самий час попередня практика Суду дала підстави Генеральному Адвокату зробити висновок про існування обов'язку держави Італія «відшкодувати, відповідно до національних процесуальних норм втрати та шкоду, що були понесені індивідами в наслідок невиконання обов'язку щодо імплементації Директиви в італійське право» [11, с. I-5399, para. 79].

В своєму рішенні Суд ЄС не визнав, що положення Директиви 80/987/ЕЕС можуть прямо застосовуватися, але сформулював принцип права ЄС щодо загального обов'язку держави-члена відшкодувати шкоду, завдану приватній особі в наслідок порушення державою-членом свого зобов'язання імплементувати положення Директиви.

Обґрунтування свого рішення Суд розпочав з викладення загальної посилки, що застосування «в повну силу» права ЄС в межах відповідної юрисдикції для захисту прав, наданих індивідам, є завданням та відповідальністю національних судів [3, с. I-5414, para. 32]. На його думку, ефективність права Співтовариства залежить серед іншого від можливості особи «отримати відшкодування у випадку, коли їхні права порушені в наслідок порушення права Співтовариства, за яке держава-член несе відповідальність» [3, с. I-5414, para. 33]. Так у випадку, подібному до того, що розглядався у справі *Francovich*, коли ефективність права Співтовариства залежить від попередніх дій держави-члена, «особове значення має можливість отримати відшкодування від держави-члена» [3, с. I-5414, para. 34]. Такі засади за логікою Суду становлять достатню підставу для висновку, що відповідальність держави-члена за порушення права ЄС є притаманною для системи права ЄС в цілому [3, с. I-5414, para. 36].

Після проголошення, що «обов'язок держави-члена виплатити компенсацію за шкоду, завдану особі в наслідок порушення права Співтовариства, за яке така держава відповідальна, є принципом права Співтовариства» [3, с. I-5415, para. 37], Суд далі визначив трискладовий стандарт відповідальності держави-члена за таке порушення [3, с. I-5415, para. 40]: (1) директива має «мати наслідком надання прав особам»; (2) сутність таких прав повинна чітко визначатись на підставі положень Директиви; та (3) повинен існувати «причинно-наслідковий зв'язок» між стверджуваним порушенням державою-членом її зобов'язань та шкодою, що зазнали особи.

Таким чином рішення у справі *Francovich* встановило чіткий стандарт відповідальності держав-членів. Особливість цього рішення полягає в тому, що концепція відповідальності держави-члена була вперше застосована в контексті директиви, яка не мала прямої дії, тобто за обставин, коли приватна особа не могла безпосередньо покладатися на конкретне положення певної директиви ЄС згідно доктрини «вертикальної прямої дії»¹.

¹ Згідно доктрини вертикальної прямої дії, приватні особи можуть покладатися в національних судах на відповідні акти права ЄС, що відповідають встановленим критеріям, у провадженнях проти держави-члена [див. докл.: 12, с. 59-100; 13, с. 457-488; 14, с. 469-496].

Наслідки справи *Francovich*: перегляд стандарту відповідальності держави-члена. Рішення Суду у справі *Francovich* викликало небувалу хвилю оптимізму¹. Під час святкування 40-річчя заснування Суду ЄС в 1992 році Жак Делор, Президент Комісії ЄС високо оцінив рішення у справі *Francovich* та його вплив на забезпечення прав приватних осіб [16, с. 2]. Однак не всі науковці поділяли цей оптимізм з приводу стандарту справи *Francovich*. Основне побоювання щодо наслідків рішення у справі *Francovich* полягало в тому, що його стандарт міг відкрити скриньку Пандори: спровокувати численні позови проти держав-членів [17, с. 133–138]. Такі ж міркування були висловлені Генеральним Адвокатом Мішо у його висновку до справи *Francovich* [11, с. I-5399 – I-53400].

Протягом наступних років Суд ЄС зіткнувся з жорсткою опозицією з боку держав-членів, навіть Комісії довелося поступитися і запровадити більш поміркований підхід до питання відповідальності держав-членів, що наочно проявилось в ході подальших проваджень, де виникало це питання. В контексті розвитку європейської інтеграції після Маастрихту та з огляду на зростаючу протидію з боку національних судів Суд ЄС у своїй подальшій практиці переглянув свою концепцію відповідальності держав-членів.

Найпершою спробою змінити стандарт справи *Francovich* стала справа C-91/92 *Faccini Dori v Recreb* [18]. У своєму рішенні Суд, хоча і відмовився визнати можливість дії положень неімplementованої директиви у відносинах між приватними особами, тим не менш наголосив, що принципи, сформульовані в рішенні у справі *Francovich*, застосовуються у випадку, якщо держава-член не виконала свого зобов'язання щодо запровадження положень директиви в національному законодавстві. Однак у цій справі Суд дещо переформулював стандарт відповідальності держави-члена: «Право Співтовариства вимагає від держав-членів відшкодувати шкоду, завдану індивідам в силу невиконання обов'язку імplementувати директиву, у випадку існування трьох умов. По-перше, мета директиви повинна полягати у наданні прав індивідам. По-друге, зміст таких прав можна визначити на основі положень директиви. І останнє, має існувати причинно-наслідковий зв'язок між порушенням зобов'язання держави та завданою шкодою» [18, с. I-3357, para. 27].

Просте порівняння формулювань параграфу 40 рішення у справі *Francovich* та наведеного уривку з рішення у справі *Faccini Dori* вказує на певну відмінність між використаними стандартами. Так у справі *Francovich* Суд вказав на таку передумову виникнення відповідальності держави-члена, як виникнення прав осіб в наслідок прийняття директиви, а вже у рішенні *Faccini Dori* надання прав для приватних осіб визначено в якості мети директиви. Очевидно, що виникнення прав в наслідок прийняття директиви є суттєво ширшим за концепцію мети надання таких прав. Відповідно оригінальний стандарт справи *Francovich* визначав набагато ширшу сферу відповідальності держав-членів, на противагу критерію «мети», що був використаний Судом ЄС в подальших справах.

Справа *Faccini Dori* визначила перший, але незначний відступ від стандарту справи *Francovich*, який, тим не менш, відкрив шлях для суттєвого перегляду стандарту відповідальності держав-членів у визначальному рішенні по об'єднаних справах C-46/93 та C-48/93 *Brasserie du Pêcheur and Factortame III* [19]. Це рішення має непересічне значення для права ЄС з двох причин. По-перше, у рішенні по справі *Brasserie du Pêcheur* Суд усунув всі невизначеності щодо сфери застосування принципу відповідальності держав-членів. По-друге, Суд суттєво переглянув критерії стандарту такої відповідальності, безповоротно змінивши початковий стандарт справи *Francovich*.

Позивач у справі C-46/93, *Brasserie du Pêcheur*, французька пивоварна компанія була змушена припинити експорт своєї продукції на німецький ринок в наслідок запровадження у ФРН сумнозвісних законів про чистоту продукції [див. 20, с. 311]. Ці закони стали предметом розслідування з боку Комісії ЄС і згодом були визнані Судом ЄС такими, що суперечать статті 30 Договору про ЄЕС [21]. У провадженні щодо відшкодування збитків, порушеному компанією *Brasserie du Pêcheur* в німецькому суді постало питання про відповідальність держави за недотримання обов'язку щодо адаптації національного законодавчого акта до вищих положень права Співтовариства.

Заявники у справі *Factortame*, що була об'єднана зі справою *Brasserie du Pêcheur*, були зобов'язані здійснити перереєстрацію їхніх риболовних суден відповідно до Акту про британське торгове мореплавство. Така вимога також була визнана такою, що суперечить праву Співтовариства (див. рішення Суду ЄС у справах C-221/89 *Factortime II* [22] та C-246/89 *Commission v. United Kingdom* [23]). Іншими словами в обох справах порушення права ЄС було спричинено національною законодавчою владою.

¹ Професор Малькольм Рос навіть висловив ідею утворення спеціальних трибуналів для вирішення справ щодо відповідальності держав-членів [15, с. 69].

В ході цього провадження уряди Німеччини, Ірландії та Нідерландів висловили думку, згідно якої принцип відповідальності держави-члена в праві Співтовариства не повинен застосовуватися у випадках порушення положення права Співтовариства, як має пряме застосування. Тобто відповідальність держави-члена в системі захисту прав осіб повинна лише «заповнювати прогалини», яких однак не існує в обставинах цієї справи, адже особа може безпосередньо покладатися на порушене положення права ЄС [19, с. I-1142, para. 18].

Суд ЄС не погодився і вказав, що «право особи покладатися на положення Договору, що має пряме застосування, у національному суді є лише мінімальною гарантією і є недостатнім само по собі забезпечити повну і всебічну імплементацію Договору [19, с. I-1142, para. 20]». Суд нагадав, що згідно рішення у справі *Francovich* принцип відповідальності держави є «притаманним системі Договору» [19, с. I-1144, para. 31] та зазначив, що «цей принцип застосовується до будь-якого випадку порушення державою-членом права Співтовариства, незалежно від органу держави, дія чи бездіяльність якого призвели до такого порушення» [19, с. I-1145, para. 32]. Він зробив висновок, що цей принцип також застосовується і у випадку, коли порушення права ЄС стало наслідком дії чи бездіяльності законодавчої влади [19, с. I-1145, para. 36].

В своєму рішенні у справі *Brasserie du Pêcheur* Суд ЄС також визначив, за яких умов може виникати відповідальність держави-члена. Так Суд, в контексті частини 2 статті 215 (228) Договору та своєї практики щодо позадоговірної відповідальності Співтовариства вказав, що відповідальність Співтовариства ґрунтується на «загальних принципах, спільних для права держав-членів» [19, с. I-1146-1147, para. 41]. Суд далі вказав на суттєву подібність між стандартом відповідальності Співтовариства та відповідальності держави-члена. Суд наголосив: «... умови, за яких держава може нести відповідальність за шкоду, завдану індивіду в наслідок порушення права Співтовариства не можуть, за відсутності конкретного обґрунтування, відрізнятись від умов, що застосовуються до відповідальності Співтовариства за подібних обставин. Захист прав, що виникають для індивідів на підставі права Співтовариства не може різнитись в залежності від того, хто відповідає за шкоду: національний орган чи Співтовариство» [19, с. I-1147, para. 42].

У цьому уривку Суд фактично урівняв стандарти та критерії відповідальності держави-члена та ЄС, за єдиним винятком, а саме, існування конкретного обґрунтування для застосування відмінного стандарту.

Зупиняючись на елементах стандарту відповідальності держави, Суд вказав, що «право на відшкодування залежить від характеру порушення» [19, с. I-1146, para. 38], характеру та «ускладненості ситуації», за якої сталося порушення [19, с. I-1147, para. 43]. Таким чином, чим більшою дискрецією користується держава, тим м'якшим є стандарт відповідальності, що застосовуватиметься. Як зазначив Суд, «в контексті законодавчої діяльності, що характеризується широкою дискрецією, яка є суттєвою для імплементації політики Співтовариства, не може виникати відповідальність Співтовариства, за винятком ситуації, коли відповідна установа Співтовариства явно та серйозно порушила межі здійснення своїх повноважень» [19, с. I-1147-1148, para. 45]. Такий «обмежений» підхід до питання відповідальності держави-члена по суті слідує стандарту відповідальності Співтовариства, застосовуваному в практиці Суду, зокрема у таких справах як справа 5/71 *Aktien-Zuckerfabrik Schoppenstedt* в якій Суд визначив, що відповідальність Співтовариства виникає тільки у випадках, коли «мало місце достатньо серйозне порушення вищої норми права, спрямованої на захист осіб» [24, с. 984, para. 11].

В світлі таких міркувань Суд сформулював наступні критерії застосування відповідальності держави-члена: «За таких обставин право Співтовариство надає право на відшкодування, якщо існують три умови: норма права, яку порушено, повинна бути спрямована на встановлення прав для індивідів; порушення має бути достатньо серйозним; та повинен існувати прямий причинно-наслідковий зв'язок між порушенням зобов'язань держави та шкодою, що зазнали постраждалі особи» [19, с. I-1149, para. 51].

Критерій встановлення прав для індивідів. Відповідальність держави-члена може наставати, якщо норма права ЄС, порушення якої оскаржується, має на меті встановити права приватних осіб. Однак лише законодавчої мети для цілей судового аналізу недостатньо. Як підсумував Суд у об'єднаних справах C-397/01 по C-403/01 *Pfeiffer and Others*, «... як слідує з сталої практики Суду, якщо положення директиви виявляються з огляду на їх предмет безумовними і достатньо точними, на них можна покладатися в національних судах у провадженнях індивідів проти держави, коли остання не імплементувала директиву в національне законодавство по закінченню встановленого строку або коли некоректно імплементувала таку директиву» [25, с. I-8915, para. 103]. Тобто якщо положення директиви

встановлюють у чітких формулюваннях конкретне зобов'язання держави і не супроводжуються умовами щодо застосування такого зобов'язання, то перший критерій відповідальності держави є дотриманим [25, с. I-8915, para. 104].

Критерій достатньої серйозності порушення. Це найскладніших з трьох критеріїв. Як пояснив Суд у справі C-5/94 *Hedley Lomas*, «... коли на момент вчинення порушення від держави-члена не вимагалося зробити будь-який законодавчий вибір і в неї була суттєво обмежена дискреція чи навіть такої дискреції не було, простого недотримання права Співтовариства може бути достатньо для встановлення наявності достатньо серйозного порушення» [26, с. I-2613, para. 28]. У справі C-224/01 *Köbler* Суд також пояснив, що «недотримання права Співтовариства буде достатньо серйозним, якщо відповідне рішення прийняте з явним нехтуванням практики Суду з відповідного питання» [27, с. I-10312, para. 56]. Як слідує з практики Суду, якщо перший критерій дотримано, то неімплементация директиви само по собі є достатньо серйозним порушенням [28, с. I-4879 – I-4880, para. 23–27].

Загалом, як підсумував суддя лорд Кей з Апеляційного Суду Великобританії, можна визначити два випадки наявності достатньо серйозного порушення права ЄС: (1) випадок «автоматичного права» вимагати відшкодування, коли держава-член не виконала зобов'язання щодо імплементації – в таких справах немає потреби досліджувати інші фактори та (2) випадок «багатофакторного тесту», коли держава-член некоректно чи неправильно імплементувала директиву [29, para. 9-14]. У такому останньому випадку Суд зважає на декілька факторів, які, згідно аналізу лорда Клайда у справі *R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame (No 5)*, включають (1) важливість порушеного принципу, (2) ясність і точність порушеної норми, (3) переконливість виправдання помилки в праві, (4) наявність відповідного рішення Суду ЄС з порушеного питання, (5) чи сталося порушення навмисно тобто чи був намір порушити право на відміну від ненавмисного порушення, (6) поведінка порушника після того, як стало відомо про вчинення порушення, (7) категорія осіб, на яких вплинуло порушення, або чи мало місце повне нехтування тим становищем, в якому опинилася конкретна економічна група, (8) позиція інституцій ЄС з цього питання [29, para. 14].

Критерій прямого причинно-наслідкового зв'язку. Загалом, Суд ЄС дотримується позиції, що встановлення такого зв'язку є питанням національного суду, адже це є питанням дослідження і оцінки фактів та доказів у справі.

Таким чином у справі *Brasserie du Pêcheur* Суд змінив другий критерій відповідальності держав-членів. У наступних рішеннях Суд пояснив, що обидва критерії є «по суті ... однаковими, адже умова наявності достатньо серйозного порушення, хоча прямо і не зазначена у справі *Francovich*, є тим не менш явною в обставинах справи» [28, с. I-4879, para. 23]. Однак критерій серйозності порушення все ж таки є новим, адже по суті розподіляє порушення на серйозні, що дають підстави для права вимоги відшкодування шкоди, та інші порушення, за яких відповідальність держави-члена перед приватними особами не виникає.

Рішення у справі *Brasserie du Pêcheur* стало найважливішим чинником для розвитку принципу відповідальності держави-члена в праві ЄС. Подальші справи, які стосувалися цього питання, забезпечили роз'яснення елементів стандарту *Brasserie du Pêcheur*, але не змінили його.

Таким чином рішення у справі *Brasserie du Pêcheur* мало декілька наслідків. По-перше, Суд відмовився від необмеженого стандарту відповідальності держави-члена, запровадженого рішенням у справі *Francovich*, і замінив такий стандарт іншим, що наближений до стандарту відповідальності Союзу. По-друге, Суд по суті визначив стандарт відповідальності держави-члена в якості надзвичайного засобу захисту права у випадку найбільш серйозних порушень державою-членом права ЄС. По-третє, в силу такого підходу, була забезпечена автономія національних систем відповідальності держави за порушення права ЄС, за єдиної умови: національні стандарти такої відповідальності є не менш сприятливими, ніж ті, що застосовуються у випадку порушення національного права.

Як вбачається наслідки рішення у справі *Brasserie du Pêcheur* полягають, по-перше, у відході від стандарту справи *Francovich* та, по-друге, у визначенні однакових стандартів відповідальності держав-членів та ЄС. Ймовірно причиною такого перегляду підходів Суду стало те, що Суд, будучи протягом минулих п'ятнадцяти років потужною рушійною силою поглиблення інтеграційних процесів, опинився заручником такого свого проактивного підходу. З одного боку подальший розвиток європейської інтеграції вимагав продовження такої активної судової політики, однак з іншого боку стандарт справи *Francovich* загрожував пригальмувати або навіть завести у глухий кут процес прийняття рішень на рівні ЄС з огляду на його стримуючий ефект: держави-члени, побоюючись відповідальності

за неналежну імплементацію директиви чи іншого акту законодавства ЄС, могли заблокувати більшість нових пропозицій та ініціатив Комісії.

Висновки. Основна відмінність між оригінальним стандартом справи *Francovich* та стандартом відповідальності держави-члена, проголошеним у справі *Brasserie du Pêcheur* полягає у критерії серйозності порушення права ЄС. Як зазначалося вище, це по суті означає, що стандарт відповідальності держави-члена був адаптований до відповідного стандарту позадоговірної відповідальності Співтовариства. У справі *Brasserie du Pêcheur* Суд зазначив, що «вирішальним тестом для встановлення того, чи є порушення права Співтовариства достатньо серйозним є те, чи знехтували держава-член або Співтовариство явно та серйозно межами своєї дискреції» [19, с. I-1150, para. 55].

Як вбачається, існує декілька причин для таких кардинальних змін у підходах Суду. Серед них необхідно в першу чергу вказати на такі:

по-перше, за самою своєю природою директиви як інтеграційні інструменти передбачають певне поле розсуду для національних урядів при обранні заходів, спрямованих на досягнення цілей директиви. Чим більший рівень дискреції, що надається національному уряду, тим меншою має бути можливість притягнення його до відповідальності за правомірні політичні рішення;

по-друге, рішення щодо обрання певної політики як на національному рівні, так і на рівні Співтовариства, можуть становити підстави для притягнення до відповідальності лише у виключних випадках;

по-третє, вибір політики у певній сфері може тягти певні негативні наслідки для приватних інтересів, що в розумних межах має бути сприйняте приватними особами; та

по-четверте, витрати та переваги від слідування оригінальному стандарту справи *Francovich* дійсно вимагали його перегляду в світлі потенційного стримуючого ефекту, що міг впливати на загальний процес інтеграції в Співтоваристві.

Одночасно в світлі рішення Суду у справі *Brasserie du Pêcheur* слід зробити висновок, що відповідальність держави-члена за правом ЄС виникає не за всі порушення її зобов'язань, а лише за «достатньо серйозні» порушення. Як зазначив один з дослідників права ЄС, «включення вимоги щодо «достатньої серйозності» порушення звичайно, залишатиме багатьох осіб, що зазнали шкоди, без компенсації. Говорячи абстрактно, примирення Суду з реальністю правової системи Співтовариства усуватиме багато можливих позовів на кшталт позову у справі *Francovich*» [30, с. 80-81].

Цей стандарт, що розвинувся на основі стандарту справи *Francovich*, як вбачається, здатен визначити справедливе співвідношення між правами особи, що постраждала в наслідок невиконання державою-членом своїх зобов'язань за правом ЄС, з одного боку, та забезпеченням свободи вибору національної політики у тій чи іншій сфері.

Список використаних джерел:

1. Commission of the European Communities. Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985). COM (85) 310 final. 14 June 1985. URL: http://aei.pitt.edu/1113/1/internal_market_wp_COM_85_310.pdf.
2. Steiner J., From Direct Effects to *Francovich*: Shifting Means of Enforcement of Community Law. *European Law Review*. 1993. Vol. 18, No. 1. P. 3–22.
3. European Court of Justice. Joined Cases C-6/90 and C-9/90 *Andrea Francovich and others, Danila Bonifaci and others v. Italian Republic*. European Court Reports. 1991. P. I-5403 – I-5418.
4. European Court of Justice. Case 26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*. European Court Reports. 1963. P. 1–16.
5. European Court of Justice. Case 6/60 *Jean-E. Humblet v Belgian State*. European Court Reports. 1960. P. 560–583.
6. European Court of Justice. Case 39/72 *Commission of the European Communities v Italian Republic*. European Court Reports. 1973. P. 102–117.
7. European Court of Justice. Case 6-64 *Flaminio Costa v E.N.E.L*. European Court Reports. 1964. P. 587–600.
8. European Court of Justice. Case 60/75 *Carmine Antonio Russo v Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA)*. European Court Reports. 1976. P. 46–57.
9. Council Directive of 20 October 1980 on the approximation of the laws of the Member States relating to the protection of employees in the event of the insolvency of their employer (80/987/EEC). *Official Journal*. 1980. L 283. P. 23–27.

10. European Court of Justice. Case 22/87 *Commission v. Italy*. European Court Reports. 1989. P. 163–173.
11. European Court of Justice. Joined Cases C-6/90 and C-9/90 *Andrea Francovich and others, Danila Bonifaci and others v. Italian Republic*. Opinion of Mr Advocate General Mischo delivered on 28 May 1991. European Court Reports. 1991. P. I-5370 – I-5402.
12. Appleton J. The Indirect-Direct Effect of European Community Directives. *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*. 2000. Vol. 5, No. 1. P. 59–100.
13. Varner C. The Effectiveness of European Community Law with Specific Regard to Directives: The Critical Step not Taken by the European Court of Justice. *Michigan Journal of International Law*. 2001. Vol. 22, Issue 3. P. 457–488.
14. Betlem G. Medium Hard Law--Still No Horizontal Direct Effect of European Community Directives after Faccini Dori. *Columbia Journal of European Law*. 1995. Vol. 1. P. 469–496.
15. Ross M. Beyond Francovich. *Modern Law Review*. 1993. No. 56. P. 55–73.
16. Valladares R. Francovich: Light at the End of the Marshall Tunnel. *University of Miami Yearbook of International Law*. 1995. Vol. 3. P. 1–52.
17. Duffy P. Damages Against the State: A New Remedy for Failure to Implement Community Obligations. *European Law Review*. 1993. Vol. 17. P. 133–138.
18. European Court of Justice. Case C-91/92 *Faccini Dori v Recreb*. European Court Reports. 1994. P. I-3347 – I-3360.
19. European Court of Justice. Joined Cases C-46/93 and C-48/93 *Brasserie du Pêcheur and Factortame III*. European Court Reports. 1996. P. I-1131 – I-1163.
20. Puder M. Phantom Menace or New Hope: Member State Public Tort Liability after the Double-Bladed Light Saber Duel Between the European Court of Justice and the German Bundesgerichtshof in Brasserie Du Pêcheur. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. 2000. Vol.33. P. 311–370.
21. European Court of Justice. Case 178/84 *Commission v. Germany*. European Court Reports. 1987. P. 1262-1277.
22. European Court of Justice. Case C-221/89 *Factortime II*. European Court Reports. 1991. P. I-3956–I-3971.
23. European Court of Justice. Case C-246/89 *Commission v. United Kingdom*. European Court Reports. 1991. P. I-4607–I-4619.
24. European Court of Justice. Case 5/71 *Aktien-Zuckerfabrik Schoppenstedt v Council of the European Communities*. European Court Reports. 1971. P. 975–986.
25. European Court of Justice. Joined Cases C-397/01 to C-403/01 *Pfeiffer and Others*. European Court Reports. 2004. P. I-8878–I-8922.
26. European Court of Justice. Case C-5/94 *The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd*. European Court Reports 1996. P. I-2604–I-2616.
27. European Court of Justice. Case C-224/01 *Gerhard Köbler v Republik Österreich*. European Court Reports. 2003. P. I-10290–I-10332.
28. European Court of Justice. Joined cases C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 and C-190/94 *Dillenkofer and Others v Germany*. European Court Reports. 1996. P. I-4867–I-4893.
29. Court of Appeal (England and Wales). *R (Negassi and Another) v Secretary of State for the Home Department*. 07 March 2013. [2013] EWCA Civ 151. URL: <https://caselaw.nationalarchives.gov.uk/ewca/civ/2013/151>.
30. Swaine E. Subsidiarity and Self-Interest: Federalism at the European Court of Justice. *Harvard International Law Journal*. 2000. Vol. 41, No. 1. P. 1–113.