

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-Н М. POIARES MADURO

представено на 26 март 2009 година¹

1. На 2 октомври 2006 г. на основание член 230 ЕО Комисията на Европейските общности подава жалба за отмяна на Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно превози на отпадъци² с довода, че същият е опорочен поради грешка в правното основание за приемането му. Според жалбоподателя спорният регламент е трябвало да бъде с двойно основание, в случая член 175, параграф 1 ЕО и член 133 ЕО, докато за негово основание авторите му приемат единствено член 175, параграф 1 ЕО.

нюансирана, не допринася за изясняване на положението. Ответниците по жалбата дори вярват, че тя е противоречива и че във всички случаи съдържа доводи в подкрепа и на двете застъпвани в настоящия случай тези. Това е причината да поискат разглеждането на спора от голям състав в съответствие с член 44, параграф 3, втора алинея от Процедурния правилник на Съда.

I — Относно необходимостта от разглеждане на основателността на жалбата

2. Настоящото дело пред Съда е ново възплъщение на конфликта, който отдавна противопоставя Комисията на Европейския парламент и на Съвета на Европейския съюз относно използването на член 133 и на член 175, параграф 1 ЕО като правно основание на общностен акт, който преследва цели в областта на околната среда с помощта на мерки с предмет трансграничното движение на отпадъци. Трябва да се отбележи, че релевантната съдебна практика, меко казано доста

A — Допустимост на жалбата

¹ — Език на оригиналния текст: френски.

² — ОВ L 190, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 172 и поправка в ОВ L 318, 2008 г., стр. 15.

3. Съветът най-напред повдига възражение за недопустимост на жалбата поради това, че в противоречие с изисква-

нията на член 38, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник на Съда в нея Комисията не уточнява кои от разпоредбите на обжалвания регламент според нея трябва да се основават на член 133 ЕО, кои от тях — на член 175, параграф 1 ЕО, и евентуално кои — и на двата члена едновременно.

4. Очевидно това възражение за недопустимост не би могло да се приеме. Жалбата на Комисията съдържа кратко изложение на изложените правни основания и е достатъчно ясна и точна, за да позволи на Съвета да подготви защитата си, а на Съда — да се произнесе по жалбата. Действително в нея се посочва поради какви съображения Комисията счита, че са изпълнени установените в съдебната практика условия за прилагане на двойно правно основание. За да се изпълнят изискванията на член 38, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник, не е необходимо Комисията да посочи разпоредбите от обжалвания регламент, които попадат в рамките на едното или на другото основание. При всички положения в жалбата си Комисията посочва, че макар по-голямата част от разпоредбите на обжалвания регламент правилно да се основават на член 175, параграф 1 ЕО, от своя страна разпоредбите на дялове IV—VI, които се отнасят до превоза на отпадъци (внос, износ, транзит) от или към трети страни, е трябвало да се основават на член 133 ЕО.

Б — Релевантност на посоченото правно основание на жалбата за отмяна

5. Следва незабавно да се уточни, че значението на настоящия спор относно избора на подходящо правно основание не е чисто формално; ако беше така, посоченото правно основание за отмяна би било ирелевантно.

6. Безспорно би могло да се твърди, че този спор не се отразява на институционалното равновесие, тъй като независимо дали за правно основание ще се приеме член 175, параграф 1 ЕО или към него ще се добави член 133 ЕО, процедурата за приемане на спорния регламент остава една и съща. Тези две разпоредби всъщност предвиждат, че Съветът приема решения с квалифицирано мнозинство. Вярно е, че член 175 ЕО предвижда съвместно вземане на решения, а член 133 ЕО във връзка с член 300, параграф 3, първа алинея ЕО не предоставя на Парламента никакво право да участва в процеса на вземане на решения. В практиката на Съда обаче се откроява предпочитание към разпоредбата, която най-тесно приобщава Парламента към приемането на акта, като това предпочитание трябва да направлява избора между две правни основания, целите на които се преследват в еднаква степен³. По същата логика това предпочитание трябва да определи и приложимата процедура, ако се приеме двойно осно-

³ — Делото за титаниевия диоксид би могло да се разбира в този смисъл Решение от 11 юни 1991 г. по дело Комисия/Съвет (С-300/89, Recueil, стр. I-2867).

вание, всяко от които предвижда различен процес на вземане на решение⁴. Въпреки че изпитвам сериозни съмнения в основателността на предпочитанието, отдавано на процедурите за вземане на решения с максимално участие на Парламента⁵, трудно мога на този етап да предложа неговото оспорване, като се има предвид, че тази тенденция в съдебната практика

наскоро бе отново потвърдена⁶. С други думи дори в резултат от анализа да се окаже, че член 133 ЕО трябва действително да се добави към член 175 ЕО, приет за единствено правно основание на спорния регламент, съвместното вземане на решения, предвидено в последната разпоредба, пак би било приложимата процедура с оглед приемането на акта. Тъй като не е засегнала приложимата процедура, твърдяната грешка относно правното основание не е повлияла при определянето на съдържанието на обжалвания акт⁷.

4 — Вж. в този смисъл Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисия/Парламент и Съвет (C-178/03, Recueil, стр. I-107, точка 59), Решение от 6 ноември 2008 г. по дело Парламент/Съвет (C-155/07, Сборник, стр. I-8103, точки 77—83). Вж. също заключението на генералния адвокат Kokott по дело C-178/03 (точки 63 и 64) и по дело C-155/07 (точки 90 и 91).

5 — Тази насока в съдебната практика всъщност не намира основание в Договора. Този подход, застъпван по-специално от Комисията по време на съдебното заседание, изхожда от хипотезата, че всяко правно основание, което засилва участието на Парламента в процеса по вземане на решения, укрепва демократичния характер на Европейската общност. Демокрацията обаче е многолика, особено в Европейската общност. На общностно равнище демократичната легитимност има два основни източника: тя или произлиза от различните европейски народи посредством позицията, която заемат техните правителства в рамките на Съвета под контрола на националните парламенти; или се осигурява от Европейския парламент, европейската институция с пряка представителност, пред която Комисията отговаря пряко. Пряката демократична представителност безспорно представлява релевантен, но не и единствен параметър за измерването на европейската демокрация. По-специално европейската демокрация изисква и деликатно равновесие между националното и европейското измерение на демокрацията, без последното непременно да има превес над първото. По тази причина Европейският парламент няма същите правомощия като националните парламенти в законодателния процес и въпреки че може да се отстоява тезата за необходимост от укрепване на правомощията на Европейския парламент, решение за това следва да вземат европейските народи посредством промяна в Договорите. Равновесието между правомощията, предоставени на Европейския парламент и на останалите институции, което личи от различните нормотворчески процедури, еволюира с течение на времето и отразява желаното от народите в Европа равновесие между националните и европейски средства за постигане на легитимност при упражняването на властта на европейско равнище. Ако предпочитанието към правното основание с максимално участие на Европейския парламент в процеса по вземане на решения се възприеме за общ принцип, това би означавало да се измени установеното с Договора институционално и демократично равновесие. Давам си сметка, че този анализ на практика предполага забрана за кумулирането на правни основания. Наистина, или и двете правни основания ще предвиждат една и съща процедура за вземане на решения, а грешката относно правното основание, освен в случай на евентуално влияние върху разпределянето на компетентността между Общността и държавите членки, би съставлявала напълно формален и следователно ирелевантен порок; или пък тези основания ще предвиждат различни и следователно неминуемо несъвместими нормотворчески процедури поради току-що изложените съображения, в резултат от което кумулирането им би било невъзможно.

7. Същевременно изборът между членове 133 ЕО и 175 ЕО има важни последици, що се отнася до разпределянето на правомощията между Общността и нейните държави членки, тъй като първият от тези членове предоставя изключителна компетентност на Общността, а вторият предвижда споделена компетентност. Следователно изборът на член 175, параграф 1 ЕО като единствено правно основание на обжалвания регламент би довел до ограничаване на компетентността на

6 — Решение по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе, точки 77—83. Относно момента и условията за промяна на съдебната практика вж. изложението ми в точки 28—30 от заключение по дело Cipolla и др. (Решение от 5 декември 2006 г., C-94/04 и C-202/04, Recueil, стр. I-11421).

7 — Вж. в същия смисъл Решение от 27 септември 1988 г. по дело Комисия/Съвет (165/87, Recueil, стр. 5545, точка 19) и Решение от 10 декември 2002 г. по дело British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, Recueil, стр. I-11453, точки 98—111).

Общността, от което би произтекла компетентност за държавите членки, включително да уреждат износа и вноса на отпадъци, при положение че и доколкото подобна инициатива на държавите членки не би могла да засегне установените в тази област общностни правила. Според Комисията упражняването на тази компетентност, която би била призната на държавите членки, неизбежно би довело до нарушаване на конкуренцията между предприятията от държавите членки на външните пазари и до смущения на вътрешния пазар в Общността.

II — Основателност на жалбата

8. Единственото посочено правно основание за отмяна е свързано с грешка относно избраното правно основание — докато общностният законодател приема за единствено правно основание на обжалвания регламент член 175 ЕО, Комисията поддържа, че към тази разпоредба е трябвало да се добави член 133 ЕО.

9. За да се отдаде дължимото на тези доводи, следва още в началото да се напомни, че съгласно трайната съдебна практика изборът на правното основание на даден общностен акт трябва да се основава на обективни критерии, които

да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, сред които са по-специално целта и съдържанието на акта⁸. Ако разглежданият акт има двойна цел или е съставен от две части, по принцип трябва да има едноединствено правно основание, което съответства на основната или преобладаващата цел или съставна част⁹.

10. Само по изключение, ако се установи, че съответният акт преследва едновременно няколко цели или е съставен от множество неразривно свързани съставни части, без една от тях да е второстепенна по отношение на другата или да е опосредена от нея, такъв акт трябва да бъде основан на съответните различни правни

8 — Вж. например Решение от 26 март 1987 г. по дело Комисия/Съвет (45/86, Recueil, стр. 1493, точка 11), Решение от 13 май 1997 г. по дело Германия/Парламент и Съвет (C-233/94, Recueil, стр. I-2405, точка 12), Решение от 25 февруари 1999 г. по дело Парламент/Съвет (C-164/97 и C-165/97, Recueil, стр. I-1139, точка 12), Решение от 4 април 2000 г. по дело Комисия/Съвет (C-269/97, Recueil, стр. I-2257, точка 43), Решение от 14 април 2005 г. по дело Белгия/Комисия (C-110/03, Recueil, стр. I-2801, точка 78), Решение от 13 септември 2005 г. по дело Комисия/Съвет (C-176/03, Recueil, стр. I-7879, точка 45), Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисия/Съвет (C-94/03, Recueil, стр. I-1, точка 34) и Решение от 10 февруари 2009 г. по дело Ирландия/Парламент и Съвет (C-301/06, Сборник, стр. I-593, точка 60).

9 — Вж. Решение от 17 март 1993 г. по дело Комисия/Съвет (C-155/91, Recueil, стр. I-939, точки 19 и 21), Решение от 23 февруари 1999 г. по дело Парламент/Съвет (C-42/97, Recueil, стр. I-869, точка 38), Решение от 30 януари 2001 г. по дело Испания/Съвет (C-36/98, Recueil, стр. I-779, точка 59), Решение от 19 септември 2002 г. по дело Huber (C-336/00, Recueil, стр. I-7699, точка 31), Решение от 11 септември 2003 г. по дело Комисия/Съвет (C-211/01, Recueil, стр. I-8913, точка 39), Решение от 29 април 2004 г. по дело Комисия/Съвет (C-338/01, Recueil, стр. I-4829, точка 55), Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисия/Парламент и Съвет, посочено по-горе, точка 42. Вж. също Становище 2/00 от 6 декември 2001 г. (Recueil, стр. I-9713, точка 23).

основания¹⁰. Дори обаче да се допусне, че разглежданият акт преследва едновременно няколко цели или се състои от две равни по значение и неразривно свързани части, прилагането на двойно правно основание е изключено в два случая — ако избраното двойно основание е разпореда от Договора за ЕО и разпореда от Договора за ЕС¹¹; когато процедурите, предвидени за едното и за другото основание, са несъвместими и/или кумулирането на правните основания може да наруши правата на Парламента¹².

11. Като се позовава на тази съдебна практика, Комисията поддържа, че от гледна точка както на целта, така и на съдържанието си обжалваният регламент съдържа две неразривно свързани части, едната от които се отнася до общата търговската политика, а другата — до политиката в областта на околната среда, поради което е необходимо двойно правно основание. В това отношение тя посочва, че разглежданият акт няма единствено за цел да уреди превоза на отпадъци

в Общността с чисто екологична цел, а в дялове IV—VI съдържа и подробна уредба на външната търговия с отпадъци с трети страни, която се отнася до вноса на отпадъци в общността от трети страни, до износа на отпадъци от Общността към трети страни и до транзита на отпадъци в Общността по пътя от или към трети страни. Казано накратко и с други думи, като се има предвид, че спорният регламент урежда и превоза на отпадъци между Общността и трети страни, като правно основание към член 175 ЕО е трябвало да бъде добавен и член 133 ЕО.

А — Допустимостта на двойното правно основание

12. Първия въпрос, който повдигат доводите на Комисията, е дали прилагането по изключение на двойно правно основание е възможно в случай като настоящия, в който една от оправомощаващите разпоредби, а именно член 133 ЕО, предоставя на Общността изключителна компетентност за приемането на обжалвания акт, докато другата — член 175 ЕО, ѝ предоставя в това отношение единствено споделена компетентност. Видът на общностната компетентност всъщност влияе значително върху остатъчната компетентност на държавите членки. Наличието на изключителна общностна компетентност не допуска каквито и да било нормотворчески действия от страна на държавите членки, освен когато действат без оправомощаване в общ интерес, за да избегнат празнота в правната уредба при неправо-

10 — Вж. по-специално Решение от 11 юни 1991, Комисия/Съвет, посочено по-горе, точки 13 и 17, Решение от 23 февруари 1999 г. по дело Парламент/Съвет (C-42/97, Recueil, стр. I-869, точки 38 и 43), Решение от 19 септември 2002 г. по дело Huber, посочено по-горе, точка 31, Решение от 12 декември 2002 г. по дело Комисия/Съвет (C-281/01, Recueil, стр. I-12049, точка 35), Решение от 11 септември 2003 г. по дело Комисия/Съвет (C-211/01, Recueil, стр. I-8913, точка 40), Решение от 10 декември 2002 г. по дело British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, посочено по-горе, точка 94, Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисия/Съвет (C-94/03, Recueil, стр. I-1, точки 34—36), Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисия/Парламент и Съвет, посочено по-горе, точки 41—43, Решение от 20 май 2008 г. по дело Комисия/Съвет (C-91/05, Сборник, стр. I-3651, точка 75), Решение от 6 ноември 2008 г. по дело Парламент/Съвет (C-155/07, Сборник, стр. I-8103, точка 36). Вж. също Становище 2/00 от 6 декември 2001 г., посочено по-горе, точка 23.

11 — В този случай предпочитание се отдава на общностното правно основание — вж. в този смисъл Решение от 20 май 2008 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точки 76 и 77.

12 — Вж. Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 52 и Решение от 6 ноември 2008 г. по дело Парламент/Съвет (C-155/07, Сборник, стр. I-8103, точка 37 и цитираната съдебна практика).

мерно бездействие на общностния законодател¹³. Обратно, при споделена компетентност държавите членки запазват свободата си да уреждат нормативно съответната област, при положение че приетите национални мерки не засягат полезното действие на приетите в същата област общностни правила¹⁴. Относно съотношението между нормотворческата компетентност на Общността и държавите членки в хипотезата на споделена компетентност особено показателен е именно член 176 ЕО, който оправомощава държавите членки да приемат по-строги предпазни мерки в областта на опазването на околната среда при единственото условие те да бъдат съвместими с Договора, дори в тази област да са приети общностни разпоредби. При това положение може с основание да се зададе въпросът — поставен в случая от Съвета, Парламента и Обединеното кралство — дали компетентността за приемане на определен акт може едновременно да бъде изключителна и споделена. Как всъщност остатъчната нормотворческа компетентност на държавите членки би могла да продължи да се прилага в случай на споделена компетентност, по силата на която е приет общностен акт, ако той се основава едновременно и на изключителна общностна компетентност?

13. Както е известно, Съдът допуска подобно кумулиране по две дела, където

се разглеждат именно същите правни основания като тези, които са обект на внимание по настоящото дело¹⁵. При внимателен прочит на двете решения обаче става ясно, че това разрешение е възприето, тъй като макар разглежданите актове да включват две еднакви по значение неразривно свързани части, е възможно ясно да се разграничи частта на посочените актове, която попада в предвидената в член 133 ЕО изключителна компетентност на Общността, от частта, която се включва в приложното поле на споделената компетентност, предоставена на Общността с член 175 ЕО. Това се наблюдава, когато е възможно в акта да се отделят разпоредбите, които попадат в рамките на едното или на другото правно основание. Възможно е дори една и съща разпоредба да попада в рамките на двойно правно основание, при положение че се отнася до различни предмети. Обратно, един и същ въпрос не би могъл едновременно да попадне в рамките на изключителна и споделена компетентност.

14. В случая едновременното прилагане на членове 133 ЕО и 175 ЕО като основание на обжалвания регламент на теория е възможно. Както вече бе подчертано, Комисията посочва разпоредбите, които по нейно мнение е трябвало да се основат на член 133 ЕО, като останалите правилно са отнесени към член 175 ЕО: става дума за разпоредбите от дялове IV—VI, отнасящи се до превоза на отпадъци (внос, износ, транзит) от или към трети страни, чието основание е трябвало да бъде член 133 ЕО.

13 — Вж. Решение от 5 май 1981 г. по дело Комисия/Обединено кралство (804/79, Recueil, стр. 1045). Вж. също Gautier, Y., „La compétence communautaire exclusive”, *Mélanges en l'honneur à Guy Isaac: 50 ans de droit communautaire*, t. 1, Presses universitaires de Toulouse, 2004, p. 165.

14 — По-специално, доколкото хармонизацията в общностен план не обхваща изцяло съответната област, държавите членки запазват съответна компетентност и свобода на действие. От това следва, че ако се предвижда склучването на споразумение в тази област, това действие ще попадне в споделената компетентност на Общността и държавите членки (вж. Становище 2/00, посочено по-горе, точки 45—47).

15 — Вж. Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе и Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисия/Парламент и Съвет, посочено по-горе.

15. Освен това не може добавянето на член 133 ЕО към член 175 ЕО да се изключи поради съображението, че предвидените в тези правни основания процедури са несъвместими и/или че кумулирането на тези две правни основания би могло да наруши правата на Парламента¹⁶. Всъщност, както вече подчертах¹⁷, добавянето на член 133 ЕО, който изключва Парламента от процеса по вземане на решение, по никакъв начин не би изменило приложимата нормотворческа процедура. Съгласно съдебната практика съвместното вземане на решения, предвидено в член 175 ЕО, би продължило да се прилага във връзка с приемането на всички разпоредби на акта.

Б — Релевантност на двойното правно основание

16. Остава да се определи дали анализът на целите и съдържанието на спорния регламент показва, че той съдържа както свързана с околната среда, така и търговска част, които са еднакви по значение и неразривно свързани, без една от тях да е второстепенна по отношение на другата или да е опосредена от нея¹⁸.

17. Доводите, изложени от жалбоподаателя, за да установи това положение, според мен са неубедителни. Без съмнение може да се сподели виждането му, че по традиция¹⁹ приложното поле на общата

търговска политика се ползва с широко тълкуване²⁰. От това следва, че мярка, уреждаща търговията с трети страни, не престава да бъде мярка на търговската политика дори да служи и на цели в други области, например във връзка с политиката в областта на развитието²¹, външната политика и политиката на сигурност²² или в областта на опазването на околната среда²³. В последния случай това е още по-ясно, тъй като по силата на принципа на интеграция, формулиран понастоящем в член 6 ЕО (по-рано в член 130с, параграф 2 ЕО), изискванията за защита на околната среда трябва да бъдат включени в определянето и изпълнението на всички политики и действия на Общността²⁴. Обстоятелството, че разпоредбите на обжалвания регламент са включително с екологична насоченост, със сигурност не е достатъчно, за да не могат или да не трябва да се основават на член 133 ЕО. Положението би било по-различно единствено ако целта за опазване на околната среда се окаже преобладаваща, а търговското измерение е само акцесорно. В такъв случай приемането на обжалвания акт би трябвало да се основава единствено на член 175, параграф 1 ЕО²⁵. Именно от анализа на предмета и целта на обжалвания регламент, както и от неговия контекст обаче произтича, че свързаното му с околната среда измерение е преобладаващо.

16 — Вж. Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 52 и Решение от 6 ноември 2008 г. по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе, точка 37 и цитираната съдебна практика.

17 — Вж. точка 6 от настоящото заключение.

18 — Възпроизвеждам формулировката от съдебната практика, цитирана в бележка под линия 10 от настоящото заключение.

19 — То обаче има определени граници, вж. Становище 1/94 от 15 ноември 1994 г. (Recueil, стр. I-5267).

20 — Вж. Становище 1/78 от 4 октомври 1979 г. (Recueil, стр. 2871, точка 45); Решение от 26 март 1987 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 19.

21 — Вж. Решение от 26 март 1987 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точки 17—21.

22 — Вж. Решение от 17 октомври 1995 г. по дело Werner (C-70/94, Recueil, стр. I-3189, точка 10), Решение от 17 октомври 1995 г. по дело Leifer и др. (C-83/94, Recueil, стр. I-3231, точка 10), Решение от 14 януари 1997 г. по дело Centro-Com (C-124/95, Recueil, стр. I-81, точка 26).

23 — Вж. Решение от 29 март 1990 г. по дело Гърция/Съвет (C-62/88, Recueil, стр. I-1527, точки 18—20), Решение от 12 декември 2002 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точки 39—43).

24 — Вж. Решение от 29 март 1990 г. по дело Гърция/Съвет, посочено по-горе, точка 20, Решение от 11 юни 1991 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 22.

25 — Вж. в този смисъл Становище 2/00 от 6 декември 2001 г., посочено по-горе.

1. Съдържанието и целта на обжалвания регламент

18. Най-напред следва да се отбележи, че спорният регламент без съмнение преследва главно цел за опазване на околната среда. В първото съображение на този регламент се казва: „[о]сновната и преобладаваща цел и компонент на настоящия регламент е опазването на околната среда“. Това се потвърждава в следващите съображения. С изключение на съображения 16 и 19 от Регламента, които се отнасят до правилното функциониране на вътрешния пазар, всички останали съображения излагат повече или по-малко пряко съображения, свързани с околната среда. По-специално съображение 7 подчертава общо „необходимостта от запазване, опазване и подобряване на качеството на околната среда и здравето на човека“. В съображение 42 също се напомня, че целта на Регламента е „да гарантира опазване на околната среда, когато отпадъците са предмет на превоз“. Дори когато се разглеждат вносът и износът на отпадъци във или от Общността, екологичната насоченост продължава изцяло да присъства в неговите разпоредби. В този смисъл в съображение 28 се отбелязва, че „с цел да се защити околната среда на заинтересованите държави“ следва да се изясни обхватът на забраната за износ на опасни отпадъци, предназначени за оползотворяване, в държава, спрямо която не се прилага Решението на ОИСР. В съображение 33 се подчертава също, че внесените в Общността отпадъци трябва да се управляват по време на целия превоз, „без да се застрашава здравето на човека и без да се използват процеси или методи, които могат да причинят вреда на околната среда“.

19. Във връзка с предмета на обжалвания регламент Комисията изтъква, че посоченият текст съдържа подробна правна уредба на външната търговия с трети страни, а правилата, които съдържа, се прилагат и за вноса на отпадъци в Общността от трети страни, за износа на отпадъци от Общността към трети страни и за транзита на отпадъци в Общността по пътя от или към трети страни. При това положение той попада в обхвата на общата търговска политика.

20. Предмет на Регламента обаче е налагането на задължения за нотификация, за спазването на определена процедура и за контрол в областта на превоза на отпадъци, който да се осъществява при условия, годни да гарантират опазването на околната среда. Тези задължения са закрепени в дял II от Регламента и могат да се обобщят по следния начин. По силата на член 3, параграф 1 процедурата на предварителна писмена нотификация и съгласие се прилага за превозите на всички предназначени за обезвреждане отпадъци, както и *inter alia*, на предназначени за оползотворяване отпадъци, посочени в приложение IV към обжалвания регламент. В рамките на тази процедура за нотификация и съгласие нотификаторът трябва по-специално да представи доказателства за съществуването на договор между него и получателя за оползотворяването или обезвреждането на отпадъците, които са нотифицирани (член 4, точка 4 и член 5 от обжалвания регламент), и за осигуряване на финансова гаранция или еквивалентна застраховка, покриваща разходите за транспорта, оползотворяването или обезвреждането и складирането на съответните отпадъци (член 4, точка 5 и член 6 от обжалвания регламент). При нотификация на превоз на отпадъци органите могат, като се позоват на съображенията, изброени в членове 11 и 12 от

обжалвания регламент и свързани основно с опазването на околната среда, да определят условия във връзка с тяхното съгласие за нотифицирания превоз или да повдигнат обосновани възражения срещу него (членове 9—12 от обжалвания регламент). Членове 22—25 установяват задължение за обратно вземане на отпадъците, когато превозът не може да бъде завършен или е незаконен, и предвиждат правила относно разходите за обратно вземане.

21. Що се отнася до външните аспекти на спорния регламент, достатъчно е да се отбележи, че когато поради съображения, свързани с опазване на околната среда, Регламентът не забранява износа от Общността, вноса на отпадъци в Общността и транзита им в нея, за тях по силата на разпоредбите съответно на дялове IV, V и VI от него се прилагат същите процедури за контрол.

22. Накрая задължението, което произтича от член 49, параграф 1 от обжалвания регламент, наложено на производителя и нотификатора, както и на други предприятия, свързани с превоза на отпадъци и/или тяхното оползотворяване или обезвреждане, да „предприемат необходимите стъпки, за да гарантират, че всички експедирани от тях отпадъци се управляват, без да се застрашава здравето на човека и по екологосъобразен начин за времето на

превоза и по време на тяхното оползотворяване и обезвреждане“, илюстрира последователността в цялата система за контрол и нейната преобладаваща цел за защита на околната среда. Посоченото задължение всъщност се прилага не само когато превозът е в рамките на Общността, а и в случай на износ и внос на отпадъци.

23. Както се вижда, процедурата за предварителна писмена нотификация и съгласие е в основата на режима, въведен със спорния регламент. Тя обаче е много сходна с процедурите за предварително разрешение, окачени от Съда като „типичен инструмент на политиката в областта на околната среда“²⁶. По тази причина впрочем Комисията приема, че доколкото посоченият режим е предвиден в дял II от Регламента, за да уреди преди всичко превоза на отпадъци в Общността, подходящото правно основание е член 175, параграф 1 ЕО. Тъй като по силата на дялове IV—VI от Регламента същата система за контрол се прилага по аналогия към превоза на отпадъци извън Общността, се затруднявам да установя поради какви съображения неговият предмет би престанал да бъде предотвратяването на неблагоприятните последици за околната среда, които този вид превоз може да предизвика. Обратно, ако се възприеме анализът на Комисията, че установеният режим трябва да се разглежда като правна уредба на външната търговия с отпадъци, която поради това попада в приложното поле на общата търговска политика, логично е да се

26 — Становище 2/00 от 6 декември 2001 г., посочено по-горе, точка 33, Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 44.

приеме, че същият режим, приложен към превоза на отпадъци в Общността, цели да гарантира свободното им движение, поради което е трябвало да се основава на член 95 ЕО, а не на член 175 ЕО.

няма за цел да определи характеристиките, които трябва да притежават отпадъците, за да бъдат предмет на свободна търговия, а да въведе хармонизирана система от процедури, посредством които може да се ограничи движението на отпадъците с цел да се гарантира опазването на околната среда²⁹. Ако се възприеме тълкуването на Комисията, особените разпоредби на Договора във връзка с опазването на околната среда биха се оказали до голяма степен изпразнени от съдържание, тъй като щом се установи, че действията на Общността може да повлияят на търговията, разглежданата мярка би трябвало да попадне в рамките на общата търговска политика³⁰.

24. Действително, както основателно напомня Комисията, отпадъците представляват стоки по смисъла на член 28 ЕО и на това основание могат да бъдат предмет на търговски сделки²⁷. Приложимостта обаче на установените от Регламента процедури за контрол към търговията с отпадъци, а следователно и възможността да повлияят върху тази търговия, не означава, че целта на процедурите е да насърчат, улеснят или уредят търговията, поради което тази приложимост не би могла да постави под съмнение констатацията, основаваща се на анализа на целта и съдържанието на оспорвания регламент, че той е инструмент, който основно цели да гарантира опазването на околната среда, а последиците му за търговията са второстепенни и опосредени; широкото значение на понятието за обща търговска политика също не опровергава тази констатация²⁸. Посоченият регламент

25. При всички положения, дори ако твърдението на Комисията, че дялове IV, V и VI от спорния регламент попадат в рамките на общата търговска политика, се приеме за вярно, добавянето на член 133 ЕО като правно основание не би било обосновано, тъй като преобладаващият характер на определена цел или част трябва да се преценява от гледна точка на целта и съдържанието на разглеждания акт, взет в неговата цялост³¹. В този смисъл

27 — Вж. Решение от 9 юли 1992 г. по дело Комисия/Белгия (С-2/90, Recueil, стр. I-4431, точки 22—28).

28 — Вж. в същия смисъл във връзка с Протокола от Картахена, който въвежда процедури за контрол, приложими за трансграничното движение на модифицирани живи организми, Становище 2/00, посочено по-горе, точки 37—40.

29 — Вж. по аналогия същия анализ, в който като правно основание се потвърждава член 130т ЕИО, а не член 100а ЕИО, Решение от 28 юни 1994 г. по дело Парламент/Съвет (С-187/93, Recueil, стр. I-2857, точка 26).

30 — Вж. Становище 2/00, посочено по-горе, точка 40.

31 — Вж. Решение от 10 декември 2002 г. по дело British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, посочено по-горе, точка 96.

разглеждането на всички разпоредби от оспорвания регламент обаче показва преобладаващия характер на свързаното му с околната среда измерение.

26. В това се състоят и разликите с дело *Energy Star*³². Координацията на програмите за обозначаване на енергийно ефективно офис оборудване, въведена с разглежданото по това дело споразумение, на първо място, цели улесняване на търговията с такова оборудване, като по силата на процедура за взаимно признаване на регистрациите дава възможност производителите да използват общ графичен знак, с който да удостоверяват пред потребителите, че определени стоки, които те възнамеряват да продават на американския и общностния пазар, отговарят на общи спецификации за енергийна ефективност. При всички положения очакваното намаление в енергийното потребление поради евентуално предизвиканата чрез тази програма промяна в реалното поведение на производителите и потребителите представлява само непряка последица.

27. Жалбоподателят обаче счита, че е в състояние да подкрепи доводите си с възприетия от Съда подход във връзка с избора на правно основание на решението, с което се одобрява Ротердамската

конвенция³³, и на регламента за нейното прилагане³⁴. С това международно споразумение е установена процедурата по предварително обосновано съгласие, приложима за определени опасни химични вещества и пестициди, която силно наподобява предвидените в спорния регламент процедури за контрол. Съдът впрочем я оценява като „типичен инструмент на политиката в областта на околната среда“³⁵. Независимо от това той приема, че е необходимо прилагането на двойно правно основание, състоящо се от членове 133 ЕО и 175 ЕО.

28. Срещу доводите на Комисията може да се изтъкне правното основание, възприето във връзка със сключването на Протокола от Картахена: Съдът преценява за подходящо прилагането единствено на член 175 ЕО във връзка с въвеждането на сходна в редица отношения процедура за контрол, отнасяща се до модифицирани живи организми, която на свой ред се разглежда като „типичен инструмент на политиката в областта на околната среда“³⁶. При това положение, подобно на Съвета и Обединеното кралство, би следвало да се установи наличието на противоречие между двата подхода. Ето защо настоящото дело, разпределено на голям състав, би било подходящ повод да се сложи край на това противоречие.

32 — Решение от 12 декември 2002 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе.

33 — Вж. Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе.

34 — Вж. Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисия/Парламент и Съвет, посочено по-горе.

35 — Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 44.

36 — Вж. Становище 2/00, посочено по-горе.

29. Внимателният прочит на решенията, постановени по двете дела относно Ротердамската конвенция, обаче позволява да се преодолее посоченото противоречие, което се оказва само привидно. Независимо от основателността на подхода³⁷, следва да се отбележи, че за да обоснове едновременното прилагане на членове 133 ЕО и 175 ЕО, Съдът подчертава установената в Ротердамската конвенция експлицитна връзка между търговията и околната среда, като се има предвид, че предвидената в нея процедура за контрол се прилага само за някои опасни химически вещества и пестициди, които са предмет на международна търговия, а нейното прилагане се урежда с разпоредби, насочени пряко към търговията с тези вещества; подобна връзка не е налице в Протокола от Картагена, тъй като установеният с него механизъм за контрол се прилага за дейностите, включващи третиране на модифицирани живи организми, и следователно не само за трансграничното им движение с търговски цели³⁸.

делата относно Ротердамската конвенция следва да се заключи, че в отсъствието на достатъчно изразена връзка между търговията и околната среда обжалваният регламент се отнася основно до околната среда. Анализът на целта и предмета му показва, че той цели не да уреди търговията с отпадъци, а по-скоро да гарантира, че превозът им се осъществява при условия, които са в съответствие с опазването на околната среда. Следователно общностният законодател правилно приема член 175 ЕО като единствено основание за този регламент.

2. Контекстът на обжалвания регламент

30. В случая обаче, както посочих, въведената със спорния регламент процедура за предварителна писмена нотификация и съгласие не урежда единствено превоза на отпадъци извън Общността. Тя се отнася преди всичко до превоза на отпадъци в Общността. С оглед на общите изводи за подхода на Съда по делото относно Протокола от Картагена и по

31. Контекстът също е обстоятелство, което следва да се вземе под внимание, когато се преценява релевантността на избраното за приемането на определен акт правно основание³⁹. Изводът въз основа на анализа на предмета и целта на обжалвания регламент, съгласно който той трябва да се основава единствено на член 175 ЕО, се потвърждава при разглеж-

37 — В заключенията си по тези две дела генералният адвокат Kokott застъпва становище в полза на прилагането на член 175 ЕО като единствено правно основание.

38 — Вж. Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точки 44 и 45.

39 — Вж. изрично в този смисъл Становище 2/00, посочено по-горе, точка 25.

дането на контекста, в който се вписва този акт.

32. На първо място, обжалваният регламент е приет на мястото и за актуализиране на Регламент (ЕИО) № 259/93 на Съвета от 1 февруари 1993 година относно надзора и контрола върху превози на отпадъци в рамките на, за и от Европейската общност⁴⁰, от който той до голяма степен е вдъхновен. Последният е приет на основание член 130т от Договора за ЕИО (впоследствие след изменение член 175 ЕО), а Съдът, сезиран от Парламента, който твърди, че този акт е трябвало да се основава едновременно на член 100а ЕИО (впоследствие след изменение член 95 ЕО) и на член 113 ЕИО (впоследствие след изменение член 133 ЕО), изрично приема релевантността на това правно основание⁴¹. Разбира се, поради съображения, свързани с ограниченото право на обжалване на Парламента, Съдът се произнася само относно общностното измерение на Регламент № 259/93 и не разглежда дали аспектите от Регламента относно превоза на отпадъци между Общността и третите страни биха обосנוвали прибавянето на член 113 ЕИО. Същевременно обстоятелството, че аспектите от Регламента, свързани с превозите на отпадъци в Общността, правилно са основани на член 130т, а не на член 100а, е аргумент срещу релевантността на едновременноното прилагане на член 113, доколкото Регламент № 259/93, приет на основание член 130т, се ограничава, както и разглежданият в случая регламент, да разпростре системата за контрол, която въвежда за превоза на отпадъци в Общността, спрямо превоза им извън нея.

33. На второ място, обжалваният регламент има за цел и да осигури прилагането на задълженията, произтичащи от Конвенцията за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане, подписана в Базел на 22 март 1989 г. (наричана по-нататък „Базелската конвенция“). Общоприето е, че основният предмет на този договорен инструмент е „екологосъобразното управление“ на отпадъците с цел опазване на здравето на човека и околната среда, като се намалява производството на опасни отпадъци винаги когато това е възможно и като се контролира строго тяхното складиране, транспорт, третиране, усвояване, рециклиране, оползотворяване и окончателно обезвреждане посредством „подход, който е част от жизнения цикъл“. Посочената конвенция е сключена от името на Общността с решение на Съвета⁴², основащо се на член 130т ЕИО и отнесено от СТО към многостранните споразумения в областта на опазването на околната среда. За да омаловажи това обстоятелство, Комисията неправилно се опитва да подчертае разликата между Базелската конвенция и обжалвания регламент, като изтъква, че Конвенцията се отнася изключително до обезвреждането на опасни отпадъци, а Регламентът — до всички отпадъци, опасни или не, предназначени за обезвреждане или оползотворяване. Както правилно отбелязват британското и френското правителство, внимателният прочит на текста на посочената конвенция, и по-специално на член 2, параграф 4 от нея, както и на приложение IV, всъщност показва, че за разлика от впечатлението, което оставя заглавието ѝ, тя се прилага и относно начините на третиране на отпадъците след превоз, изразяващо се

40 — ОВ L 30, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 161.

41 — Вж. Решение от 28 юни 1994 г. по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе.

42 — Решение 93/98/ЕИО на Съвета от 1 февруари 1993 година за сключване от името на Общността на Конвенцията за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане (Базелска конвенция), ОВ L 39, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 7, стр. 212 (с приложен текст на Базелската конвенция).

в тяхното оползотворяване, рециклиране, възстановяване или усвояване, а не само в тяхното обезвреждане. При всички положения обстоятелството, че обжалваният регламент се прилага и за опасни отпадъци, както и за отпадъци, предназначени за оползотворяване, не може да му придаде търговски характер и да отслаби неговото свързано с околната среда измерение, тъй като поради самото си естество и независимо от вида си отпадъците могат да причинят вреда на околната среда⁴³.

34. Релевантността на посочените обстоятелства действително би могла да се оспорва, поради това че сама по себе си институционалната практика не може да дерогира нормите на Договора, поради което не е в състояние и да създаде прецедент, обвързващ институциите на Общността относно правилното правно основание⁴⁴, както и поради това че определянето на правното основание на правен акт всъщност трябва да се извърши при отчитане на целта и на съдържанието му, а не с оглед на правното основание за приемането на други общностни актове, които евентуално може да притежават сходни характеристики⁴⁵. Все пак, макар

действително сама по себе си практиката на институциите да не може да предопредели избора на правно основание в противоречие с резултата от анализа на целта и съдържанието на разглеждания акт, тя може да представлява релевантен фактор от контекста, в който актът се вписва — фактор, който може да потвърди избора на правно основание чрез разглеждане на целта и съдържанието на този акт. В този смисъл Съдът изрично приема за обосновано двойното правно основание — а именно членове 133 ЕО и 175 ЕО — на Регламент (ЕО) № 304/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно износа и вноса на опасни химични вещества⁴⁶ предвид обстоятелството, че в общостен план този регламент прилага Ротердамската конвенция, която съгласно съдебно решение от същата дата⁴⁷ също е трябвало да има такова двойно правно основание, и предвид очевидната съгласуваност между разпоредбите на тези два акта⁴⁸. Съдът освен това потвърждава и направения въз основа на анализ на целта и съдържанието на една директива избор на член 95 ЕО за нейно правно основание, доколкото тя изменя по-ранна директива, основаваща се на същата разпоредба⁴⁹. Както видяхме обаче, в случая обжалваният регламент има за цел да осигури прилагането на Базелската конвенция и до голяма степен възпроизвежда системата, установена със заменения от него Регламент № 259/93.

43 — Вж. Решение от 18 април 2002 г. по дело *Palin Granit и Vehmassalon kansanterveystöön kuntayhtymän hallitus* (C-9/00, Recueil, стр. I-3533, точки 36 и 45—51).

44 — Вж. например Решение от 23 февруари 1988 г. по дело *Обединено кралство/Съвет* (68/86, Recueil, стр. 855, точка 24), Решение от 26 март 1996 г. по дело *Парламент/Съвет* (C-271/94, Recueil, стр. I-1689, точка 24). Вж. също точка 29 от моето заключение по дело *Парламент/Съвет* (Решение от 6 май 2008 г., C-133/06, Сборник, стр. I-3189).

45 — Вж. по-специално Решение от 28 юни 1994 г. по дело *Парламент/Съвет*, посочено по-горе, Решение от 10 януари 2006 г. по дело *Комисия/Съвет*, посочено по-горе (точка 50), Решение от 10 януари 2006 г. по дело *Комисия/Парламент и Съвет*, посочено по-горе, точка 55, Решение от 20 май 2008 г. по дело *Комисия/Съвет*, посочено по-горе (точка 106), Решение от 6 ноември 2008 г. по дело *Парламент/Съвет*, посочено по-горе (точка 34).

46 — ОВ L 63, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 31, стр. 26.

47 — Вж. Решение от 10 януари 2006 г. по дело *Комисия/Съвет*, посочено по-горе.

48 — Вж. Решение от 10 януари 2006 г. по дело *Комисия/Парламент и Съвет*, посочено по-горе.

49 — Вж. Решение от 10 февруари 2009 г. по дело *Ирландия/Парламент и Съвет*, посочено по-горе, точки 73 и 74.

III — Заключение

35. Поради изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отхвърли подадената от Комисията жалба за отмяна на Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно превози на отпадъци.