



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н Р. CRUZ VILLALÓN,
представено на 19 декември 2013 година¹

Дело C-427/12

Европейска комисия
срещу
Европейски парламент

Съвет на Европейския съюз

„(Жалба за отмяна, подадена от Комисията) — Жалба за отмяна — Тълкуване на членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС — Делегиран акт — Акт за изпълнение — „Задълбоченост на контрола“ — Регламент (ЕС) № 528/2012 — Биоцидни продукти — Установяване на такси и плащания — Европейска агенция по химикали“

1. Подадената в настоящия случай от страна на Комисията жалба за отмяна срещу Европейския парламент и Съвета на основание неправилно прилагане от тяхна страна на член 291, параграф 2 ДФЕС, поради това че в член 80, параграф 1 от Регламент № 528/2012² са предвидили Комисията да приеме „регламент за изпълнение“, предоставя възможност на Съда да се произнесе за първи път относно смисъла и обхвата на „делегираните“ актове, предвидени в член 290 ДФЕС³. Следва да се вземе предвид, че единственото правно основание на жалбата на Комисията е изведено от погрешното тълкуване на Парламента и Съвета относно приложните полета съответно на член 290 ДФЕС и член 291, параграф 2 ДФЕС.
2. Можем да оставим настрана въпроса дали, както посочва Съветът, поставеният в настоящото дело проблем „достига до същината на някои основни въпроси, възникнали във връзка с европейската интеграция“⁴. Във всички случаи е ясно, че Договорът от Лисабон отваря вратите за т.нар. нова форма на нормотворчество, която се основава на сътрудничеството между Парламента и Съвета, от една страна, и от друга страна, Комисията, което е достатъчна причина поставеният от Комисията проблем да се счита за много деликатен.
3. Очевидно тази първа възможност, предоставена на Съда да се произнесе по важния въпрос относно организацията на актовете на Съюза, няма да бъде, нито може да бъде последната. С оглед на значимостта, която може да се окаже, че има настоящият случай, който в буквалния смисъл на думата е първият в практиката на Съда относно член 290 ДФЕС, може лесно да се разбере, че в контекста на настоящото производство е невъзможно Съдът да обхване *всички въпроси* във връзка с тази норма. Основната причина за това е, че обстоятелствата по настоящото дело не изискват Съдът да даде отговор на всички проблеми, които могат да

1 — Език на оригиналния текст: испански.

2 — Регламент (ЕС) № 528/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 г. относно предоставянето на пазара и употребата на биоциди (ОВ L 167, стр. 1).

3 — Вж. все пак заключението на генералния адвокат Jääskinen по дело Обединено кралство/Съвет и Европейски парламент, C-270/12, точки 60–88.

4 — Точка 1 от писмената защита.

възникнат по отношение на разпоредбата. Предвид горепосоченото страните в настоящото дело твърдят с основание, че в конкретния случай Съдът има повод да внесе някои разяснения относно тази разпоредба от Договора, като по този начин способства и за частично предотвратяване на конфликтни ситуации между институциите.

4. Ще започна изложението на настоящото заключение с това, че именно в рамките на този първоначален период от прилагането на „делегираните“ актове основната цел е да се гарантира определено равнище на съдебен контрол във връзка с избора на законодателя на Съюза дали да възложи на Комисията задачата да допълни или измени съдържанието на даден законодателен акт или да ѝ възложи приемането на актове „за изпълнение“.

5. След като отхвърля възражението за недопустимост на жалбата ще разделя отговора си на две части. В първата част ще предложи тълкуване на понятията „делегирани“ актове и актове „за изпълнение“, а след това ще направя евентуално разграничение между двата вида. Втората част от отговора ми ще бъде насочена към специфичния предмет на спора, т.е. валидността на член 80, параграф 1 от Регламент № 528/2012, доколкото с него се предоставят правомощия на Комисията да приеме регламент за изпълнение на основание член 291, параграф 2 ДФЕС.

I – Нормативна уредба

6. Разпоредбите, с които е свързан настоящият спор, и по-специално членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС и член 80 от Регламент № 528/2012, ще бъдат цитирани последователно в хода на изложението.

II – Жалбата за отмяна

7. Комисията подава жалба за отмяна на член 80, параграф 1 от Регламент № 528/2012. Според тази институция обжалваната норма е невалидна, доколкото предвижда, че посочените в нея мерки се приемат посредством акт за изпълнение (член 291 ДФЕС), а счита, че тези мерки трябва да бъдат приети посредством делегиран акт (член 290 ДФЕС).

8. Макар че в хода на анализа си ще изложи последователно доводите на Комисията във връзка с различните проблеми, които повдига настоящият спор, тук трябва да отбележа, че според посочената институция съдебната практика относно избора на правно основание за приемане на акт на Съюза трябва да се прилага *mutatis mutandis* спрямо избора между член 291 ДФЕС (който предоставя правомощия с изцяло изпълнителен характер) и член 290 ДФЕС (който предоставя на Комисията правомощия с „квазизаконодателен“ характер). Посочената институция счита, че приложното поле на двете норми е напълно различно и не съществуват „сиви зони“, в които е възможно законодателят да направи избор по свое усмотрение.

9. Комисията защитава тезата, че смисълът на понятието „допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателния акт“ е от основно значение. Според посочената институция това понятие не може да бъде тълкувано стеснително, тъй като е необходимо актовете, които изменят съдържанието на един законодателен акт, да притежават определена степен на демократична легитимност, която може да бъде осигурена само чрез законодателната процедура и която легитимност се предоставя на „делегираните актове“ от член 290 ДФЕС посредством установените в него механизми за контрол.

10. Във връзка с обжалваната норма Комисията поддържа, че установяването на цялостна и съгласувана система от такси, които се заплащат на Агенцията, предполага допълване на несъществени елементи от Регламент № 528/2012, поради което трябва да бъде налице делегиране на основание член 290 ДФЕС.

11. Поради изложеното Комисията иска член 80, параграф 1 от Регламент № 528/2012 да бъде обявен за нищожен, като се запазят правните му последици до влизането в сила на правната уредба, предназначена да го замени, и Европейският парламент и Съветът да бъдат осъдени да понесат съдебните разноски. При условията на евентуалност, в случай че Съдът приеме, че искането ѝ за частична отмяна е недопустимо, Комисията моли Регламент № 528/2012 да бъде обявен за нищожен в неговата цялост, като се запазят правните му последици.

III – Производството пред Съда

12. Освен Европейският парламент и Съвета, по делото представят становища и Кралство Дания, Република Финландия, Френската република, Кралство Нидерландия, Обединеното кралство и Чешката република.

13. Съветът, подкрепян от Кралство Нидерландия и Обединеното кралство, твърди, че жалбата е недопустима, тъй като според него член 80, параграф 1 от Регламент № 528/2012 нямал необходимата степен на самостоятелност по отношение на останалите разпоредби на регламента, за да може да бъде предмет на самостоятелно прилагане, тъй като участието на Агенцията в целия процес по одобряване на даден биоциден продукт зависело от внасянето на съответните такси или извършването на съответните плащания. Обратно на това, Европейският парламент, Комисията и Република Финландия считат, че отмяната на обжалваната норма няма да засегне по същество Регламент № 528/2012, поради което жалбата е допустима.

14. По същество, що се отнася до общите съображения на Комисията, голяма част от страните по делото оспорват съществуването на йерархия между членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС, като защитават тезата, че законодателят може да избере да приложи една от двете разпоредби и че двете разпоредби водят до приемане на подзаконови актове. Освен това съществувала „сива зона“, която затруднявала абстрактното разграничаване на съответните приложни полета на двете норми и всичко зависело от степента на изчерпателност на законодателния акт, във връзка с който Комисията трябва да предприеме действия (да го „допълни“ или „приложи“ съответно в зависимост от това дали степента на изчерпателност е по-малка или по-голяма). Накрая, те оспорват широкото схващане относно идеята да се „допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателния акт“, тъй като посредством нея член 291 ДФЕС се изпразвал от съдържание.

15. Що се отнася до съдържанието на обжалваната норма, както Европейският парламент, така и Съветът и всички държави членки, встъпили по делото, поддържат, че въведената с член 80 от Регламент № 528/2012 система е достатъчно изчерпателна, поради което не било нужно да се приема делегиран акт, а било достатъчно приемането на акт с изцяло изпълнителен характер на основание член 291 ДФЕС.

16. Европейският парламент и Съветът молят жалбата да се отхвърли и Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски. При условията на евентуалност, Европейският парламент моли, ако жалбата бъде уважена, да се запазят правните последици на отменената разпоредба и на актовете, приети в нейно приложение, до влизане в сила на правната уредба, която следва да я замени.

IV – Съображения

A – По допустимостта на жалбата

17. Съветът, подкрепян от Нидерландия и Обединеното кралство, изразява съмнение относно допустимостта на жалбата, тъй като според него обжалваната норма не притежава необходимата степен на самостоятелност в контекста на Регламент № 528/2012, за да бъде сама по себе си предмет на обжалване.

18. Според мен жалбата не е недопустима. Съгласно постоянната практика на Съда „частичната отмяна на акт на Съюза е възможна само ако елементите, чиято отмяна се иска, могат да бъдат отделени от останалата част на акта“⁵, като Съдът многократно е постановявал също, че „това условие за отделимост не е изпълнено, когато частичната отмяна на акта би довела до изменение на неговата същност“⁶.

19. В настоящия случай обжалваната норма може безпроблемно да бъде отделена от останалия текст на Регламент № 528/2012. В същност член 80, параграф 1 от посочения регламент се ограничава до това да предостави специално на Комисията необходимите правомощия за приемане на регламент за изпълнение, в който се определя какви такси и плащания могат да се изискват от Агенцията, както и условията за тяхното плащане. Несъмнено посоченият регламент за изпълнение е важна част от Регламент № 528/2012, чиято цел е установяването на разпоредби за хармонизиране относно предоставянето на пазара и употребата на биоциди, но регламентът за изпълнение не е определящ от гледна точка на целостта на тази цел.

20. Необходимо е да се направи една предварителна обща бележка. Макар настоящият спор да се отнася пряко до това дали законодателят на Съюза е спазил разпоредбата на член 291, параграф 2 ДФЕС, по време на разискванията между страните фокусът на вниманието „се измести“ върху член 290 ДФЕС в качеството му на правилното правно основание, разбира се, в случай че законодателят реши да не приеме сам правната уредба, предмет на спора. Поради това не е учудващо, че аз също „измествам“ в определена степен центъра на анализа на проблема.

B – По същество

1. По делегираните актове, актовете за изпълнение и възможността да се направи разграничение между тях

а) „Делегираните“ актове

і) Съдържанието на член 290 ДФЕС

21. Има случаи, в които е особено важно да се обърне внимание на граматическото или буквалното тълкуване. С други думи, при определени обстоятелства следва най-вече да се установи какво „казва“ нормата, като за момент се остави настрана всичко известно относно нейната история. Считаю, че подобен подход е особено уместен, когато следва да се даде

5 — Решение от 29 март 2012 г. по дело Комисия/Полша (C-504/09 P), точка 98 и цитираната съдебна практика.

6 — Решение по дело Комисия/Полша, посочено по-горе, и цитираната съдебна практика.

тълкуване на новата категория делегирани актове, предвидена в член 290 ДФЕС, която досега няма еквивалент в системата на актовете на Съюза. Проблемът всъщност е, че появата на тази категория актове вдигна твърде много „шум“. Трябва да се обърне внимание и на този „шум“, но трябва поне за момент нормата да се разгледа сама по себе си.

22. Член 290 ДФЕС гласи:

„1. Законодателен акт може да делегира на Комисията правомощието да приема незаконодателни актове от общ характер, които допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателния акт.

Законодателните актове определят изрично целите, съдържанието, обхвата и продължителността на делегирането. Съществените елементи от една област се запазват за законодателния акт и съответно не могат да бъдат предмет на делегиране на правомощие.

2. Законодателните актове определят изрично условията, при които се осъществява делегиране. Тези условия могат да бъдат, както следва:

- а) Европейският парламент или Съветът могат да решат да оттеглят делегирането;
- б) делегираният акт може да влезе в сила единствено ако в срок, определен от законодателния акт, Европейският парламент или Съветът не представят възражения.

За целите на букви а) и б) Европейският парламент действа с мнозинство от съставляващите го членове, а Съветът действа с квалифицирано мнозинство.

3. Прилагателното „делегиран“, „делегирана“ или „делегирано“ се добавя в заглавието на делегираните актове“.

23. Предвид текста на тази разпоредба и целите, които се преследват в настоящия случай, следва да се отбележи накратко, че „делегираният“ акт е „незаконодателен акт“ от общ характер, който може да бъде приет единствено от Комисията в изпълнение на предвиденото в даден „законодателен акт“, с който ѝ се делегира „правомощието“ да „урежда“, допълвайки или изменяйки „несъществени елементи“ от този акт, като за законодателния акт „се запазват“ „съществените елементи от областта“ и в него изрично се определят предварително целите, съдържанието, обхватът и продължителността на посоченото „делегиране на правомощия“. Съзнателно не обсъждам всичко, което се отнася до „условията“, предвидени в параграф 2 от посочения член, доколкото това не е необходимо за решаването на настоящия спор. Поради това следва се анализират само посочените по-долу елементи, като редът, в който ги разглеждам, е ирелевантен.

24. На първо място, става дума за вид акт на Съюза, който формално се различава от останалата част от актовете, образувачи нормативната система на Съюза. Неговото наименование е „делегиран“ акт⁷. В този смисъл считам, че сама по себе си целта на този акт на Съюза, доколкото отразява сбор от специфични за него характеристики, е достатъчно основание, за да може да се говори за акт, формално различен от останалите актове на Съюза. Както посочва Парламентът в писмената си защита⁸, членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС „са сред основните нововъведения в нормативната структура на Съюза, които са приети с Договора от Лисабон“.

7 — Актът, чрез който се упражнява правомощието, предоставено посредством делегирането, трябва да бъде в същата форма като законодателния акт за делегиране, който допълва или изменя, т.е. да е под формата на регламент, директива или решение (от общ характер) и във всички случаи в заглавието му да се съдържа прилагателното „делегиран“, „делегирана“ или „делегирано“ (член 290, параграф 3 ДФЕС).

8 — Точка 1.

25. На второ място, става въпрос конкретно и изрично за акт „на“ Комисията, независимо от установените в параграф 2 от същия член „условия“ и изисквания. В крайна сметка само Комисията, и то сама, поема изпълнението на тази задача и отговорността за нея.

26. На трето място, става дума за акт с нормативно съдържание („от общ характер“), който цели да „уреди“ определена „област“. Поради това член 290 ДФЕС попада в приложното поле на дейност, която е основно с нормативен характер, и следователно е свързана с правното уреждане, а не с последващия етап на изпълнение, независимо от това кой орган ще приведе в изпълнение акта.

27. На четвърто място, става дума за „незаконодателен“ акт, като разглежданата квалификация може добре да обясни очевидния факт, че става дума за акт, който не е приет съгласно обикновената законодателна процедура, но също така може да означава, че става дума за акт от общ характер, който в йерархично отношение се намира по-долу от законодателния акт.

28. На пето място, ако такъв акт се квалифицира като „делегиран“, причината за това е, че той непременно произтича основно от „потестативно делегиране (на правомощия)“ посредством законодателния акт, в качеството му на делегиращ акт, което поставя въпроса относно естеството на тези „правомощия“. „Делегиране“ възниква когато е налице отказ от „законодателстване“, но въпросът е дали делегираната задача се състои в „законодателстване“. По-добре е да се използва терминът „уреждане“.

29. На шесто място, делегирането позволява както „допълване“, така и „изменение“ на „определени“ елементи от законодателния акт. Изменянето и допълването *a priori* са два различни начина за оказване на влияние върху определен нормативен акт⁹, като вниманието тук е насочено почти изцяло върху първия от тези начини. Във всички случаи делегирането не е общо, а обратното, в законодателния акт трябва да бъде „определено“ това, което подлежи на допълване или изменение посредством делегирания акт. Поради това в законодателния акт трябва да бъде посочено какво следва да бъде „допълнено“ в него или какво евентуално Комисията може да измени.

30. На седмо място, „съществените елементи от една област“ са „запазени“ за законодателния акт и следователно делегираният акт може да уреди посредством допълнение или изменение само „несъществените елементи“ на законодателния акт¹⁰. Поради това „същественният характер“ съставлява абсолютно законоустановено изискване. Все пак това не означава, че елементите, които са запазени за законодателния акт, се ограничават до посочените в член 290 ДФЕС, но на този въпрос ще се върна по-долу. В разглежданата норма са посочени само елементите на законодателния акт, чието уреждане „не може да бъде делегирано“ (а именно „съществените елементи“), за разлика от други елементи, уреждането на които самият законодател може да си запази („несъществените елементи“). Друг въпрос, който не е поставен в конкретния случай, е дали подобно разбиране, че „елементите, чието уреждане не може да бъде делегирано“, са само „съществените елементи“, се отнася до цялата нормативна област, излизайки извън текста на разпоредбата.

31. Накрая, законодателният акт определя „изрично целите, съдържанието, обхвата и продължителността на делегирането“. Това възлагане на правомощия, по силата на което се урежда стриктно нормативната дейност на Комисията, позволява, ако не на авторите на законодателния акт, то на самия акт, да ограничи значително свободата на преценка на Комисията. Законодателят може да посочи всички „значими“ елементи при уреждането на дадена област, като определи изрично целите, съдържанието и обхвата на делегирания акт.

9 — Вж. *Craig P.*, *The Lisbon Treaty*, OUP, New York, 2010, p. 276.

10 — Позоваване на същественния характер на елементите е направено още в Решение от 17 септември 1970 г. по дело *Köster и Berodt & Co.* (25/70, Recueil, стр. 1161) и отново в Решение от 27 октомври 1992 г. по дело *Германия/Комисия* (C-240/90, Recueil, стр. I-5383).

32. Предвид гореизложеното следва да се разгледа историческият контекст, основно с цел да се прецени направеното с Договора от Лисабон нововъведение в тази област¹¹. Безспорен е фактът, че член 290 ДФЕС е създаден въз основа на член I-36 от Договора за Конституцията, с основната разлика, че наречените тогава „делегираните регламенти“ са се основавали на „закони“ за делегиране¹². Проблемът е, че тъй като става въпрос за неосъществен прецедент, въз основа на него не могат да се правят изводи.

33. Що се отнася до правната уредба преди Договора от Лисабон, е важно да разгледам тезата на Съвета¹³, че „създаденото с член 290 правомощие не е ново в правния ред на Съюза“, поради което „направеното в член 290 ДФЕС нововъведение не е свързано със съществуването на това правомощие, а с предвидените в посочения член ред и условия за упражняването му“, като веднага след това Съветът уточнява, че „разпоредбите на членове 290 и 291 като цяло, не са нищо друго, освен това, което вече е било предвидено в член 202 ЕО“.

34. Считам, че такъв един подход, който анализира разпоредба от Договора от Лисабон, която сама по себе си няма еквивалент в първичното право на Съюза, от гледна точка на предходната практика, която се основава повече или по-малко на член 202 ЕО, е обречен на неуспех. Това се отнася и за преходното използване на „процедурата по регулиране с контрол“ като възможен начин за тълкуване на „делегираните“ актове¹⁴. В това отношение е достатъчно да се посочи, че съдържанието на член 290 ДФЕС, което ще бъде разбрано по-добре след като бъдат разгледани актовете „за изпълнение“, не е било включено в член 291 ДФЕС, като причината за това е, че с него не се цели да се въведат еднакви условия за изпълнение, а той съставлява продължение на законодателната дейност в материалния смисъл на думата.

ii) Предложение за тълкуване на делегираните актове

35. По-нататък в моето изложение първо ще разгледам смисъла на понятието за „делегираните“ актове и след това ще предложи дефиниция за тези актове, основана на публичното право на държавите членки.

36. „Делегираните“ актове съставляват възможност за сътрудничество между законодателя на Съюза и Комисията в изпълнение на законодателната дейност в материалноправния смисъл на думата, като във връзка с тази възможност законодателят принципно може да се ограничи до това да уреди съществените елементи от една област, като възложи на Комисията да изпълни останалата част от законодателната задача и като определи стриктно нейното право на преценка посредством посочените по-горе понятия.

37. Според мен това е основният смисъл на „делегираните“ актове и въпросният смисъл или причина за съществуването на разглежданите актове е достатъчно добре определен/определена, за да се избегне възможността приложното поле на делегираните актове да бъде объркано лесно с това на други форми на нормативна дейност на Комисията, и по-специално с предвидената в следващия член, а именно член 291, параграф 2 ДФЕС, който ще разгледам по-долу.

11 — Относно възникването на „делегираните регламенти“ в Европейската конвенция вж. G. Garzón Clariana, *Les actes délégués dans le système du droit de l'Union Européenne*, ERA-Forum, vol. 12 (2011), supplément 1, p. 105—134 (106—112).

12 — Относно развитието на събитията от неуспеха на Договора за Конституцията до Договора от Лисабон вж. заключението на генералния адвокат Jääskinen по дело Обединено кралство/Съвет и Европейски парламент, посочено по-горе, точка 75 и цитираната библиография.

13 — Точка 28 от писмената му защита.

14 — Производство, установено в член 5а от Решение 2006/512/ЕО на Съвета от 17 юли 2006 г. (ОВ L 200, стр. 11; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 6, стр. 163, наричано по-нататък „второто решение за комитология“) за изменение на Решение 1999/468/ЕО за установяване на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията (ОВ L 184, стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 159, наричано „Решението за комитология“).

38. Опитвайки се да дефинирам „делегираните“ актове, които не са „законодателни актове“, но не са и актове „за изпълнение“, и които позволяват даден „законодателен акт“ да бъде допълнен или изменен, считам, че е уместно да се направи сравнителноправен анализ по-специално на публичното право на държавите членки, като се вземе предвид по-специално, че става въпрос за тълкуване на понятие, което безспорно има еквиваленти в конституционните традиции на държавите членки. Всъщност, макар да е вярно, че поради своето естество и историята си нормативната система на Съюза е единствена по рода си¹⁵, когато Съветът се основава на нормативни категории на държавите членки¹⁶, какъвто несъмнено е настоящият случай, е напълно естествено тези категории да бъдат разгледани, макар да не може да бъде предвиден изходът от тази стъпка.

39. Очевидно обаче не е от особена полза квалификацията „квазизаконодателни правомощия“¹⁷ или дори „tertium genus“, т.е. нещо средно между законодателните актове и актовете за изпълнение от общ характер, приемането на които също е възложено на Комисията.

40. От друга страна, тъй като става въпрос за „незаконодателни актове“, ако делегирането беше само в материалноправния смисъл на думата и нямаше прехвърляне на законодателни правомощия в пълния смисъл на термина, можеше с основание да се запитаме дали т.нар. делегиране съставлява по същество „оправомощаване“. Ако трябва да се използва употребеният в член 290 ДФЕС термин „делегиране“, може би трябва да се възприеме становището, че това е едно „неспецифично“ делегиране.

41. В рамките на тези разсъждения предвиденото в член 290 ДФЕС делегиране на правомощия може да бъде считано за „дерегламентиране“. Всъщност не липсват случаи, в които в законодателството на държави членки се говори за „дерегламентиране“, когато по един или друг начин законодателят решава да „прехвърли“ на изпълнителната власт — при определени условия и с изключение на определени области — част от правното уреждане на дадена материя. Така материята, която временно е „изключена“ от приложното поле на закона, престава да бъде закон, макар че от материална гледна точка тя би трябвало да бъде уредена под формата на закон¹⁸.

42. Несъмнено това понятие възниква в нормативния контекст, в който има преимущество принципът на йерархията. Обратно на това, в конкретния случай, както посочих по-горе, някои могат да приемат, че изразът „незаконодателен акт“ се ограничава до това да очертае безспорния факт, че в конкретния случай актът не е бил приет и няма да бъде приет посредством обикновената законодателна процедура. Дори в този ограничен контекст считам, че понятието има достатъчно потенциал, за да даде обяснение, което може да бъде приложено *mutatis mutandis* към случаи, в които се прилага член 290 ДФЕС.

43. По-специално, в случаи, в които законодателният акт допуска да бъде изменен посредством „делегиран акт“ следва да подлежат на изменение елементи, които, първо, не са съществени, и второ, се съдържат в разпоредби, които могат да бъдат точно установени. При тези обстоятелства по изключение посочените разпоредби ще бъдат лишени от т.нар. пасивна сила, която е присъща на актовете със законодателен ранг, или казано по друг начин, тези разпоредби ще могат да бъдат дерогирани от разпоредби, съдържащи се в „незаконодателен акт“, както член 290 ДФЕС квалифицира „делегиран акт“.

15 — В това отношение вж. например *Bast J., Legal Instruments and Judicial Protection*, in: A. von Bogdandy и J. Bast (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, 2 ed., Hart-CH Beck-Nomos, Munich-Portland, 2010, p. 345-397.

16 — Вж. окончателния доклад на Работна група IX относно опростяването от 29 ноември 2002 г., CONV 424/02, WG IX 13.

17 — Израз, използван от Комисията в точка 63 от нейната жалба и от Съвета в точка 42 от писмената му защита.

18 — Относно „дерегламентирането“ в националната конституционна система вж. например *De Otto I., Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, p. 226—228.

2. Актовете за изпълнение

44. Връщайки се към актовете за изпълнение от общ характер по смисъла на член 291, параграф 2 ДФЕС, следва текстът на разпоредбата да се разгледа възможно най-непредубедено.

Съдържанието на член 291, параграф 2 ДФЕС

45. Член 291 ДФЕС има следното съдържание:

„1. Държавите членки предприемат всички необходими мерки по вътрешното право за прилагане на правно обвързващите актове на Съюза.

2. Когато са необходими еднакви условия за изпълнение на правно обвързващите актове на Съюза, тези актове предоставят изпълнителни правомощия на Комисията, или, в някои специфични и надлежно обосновани случаи, както и в случаите, предвидени в членове 24 и 26 от Договора за Европейския съюз, на Съвета.

3. За целите на параграф 2 Европейският парламент и Съветът, като действат чрез регламенти, в съответствие с обикновената законодателна процедура, установяват предварително общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията.

4. Думата „за изпълнение“ се добавя в заглавието на актове за изпълнение“.

46. На първо място, при разглеждането на края на разпоредбата изразът „за изпълнение“ позволява формално приетите въз основа на тази норма актове на Комисията да бъдат разграничени от приетите от Комисията делегирани актове въз основа на делегиране на правомощия съгласно член 290 ДФЕС.

47. На второ място, в член 291 вече не става дума за „уреждане“ по смисъла на член 290, а за различна област, тази на изпълнението, и по-конкретно, на изпълнението на правно обвързващите актове на Съюза. С други думи в структурата на Договора изпълнението започва с посочения член 291 ДФЕС.

48. На трето място, по подобен начин като в член 290 ДФЕС на Комисията се предоставят регулаторни правомощия, които *prima facie* са от областта на законодателните актове, като в конкретния случай на Комисията се дава възможност да приеме актове за изпълнение поради необходимостта да се установят „еднакви условия за изпълнение“ в целия Съюз. Всъщност изпълнителните правомощия несъмнено принадлежат главно на държавите членки. Само при условията на евентуалност (съгласно член 5, параграф 1 ДЕС) тези правомощия могат да бъдат упражнявани от Съюза, и по-специално от Комисията, в качеството ѝ на институция, която има „функции по координиране, изпълнение и управление съобразно условията, предвидени в Договорите“ (член 17, параграф 1 ДЕС)¹⁹.

49. Поради това член 291, параграф 2 ДФЕС преди всичко е разпоредба, с която Съюзът, и по-специално Комисията, се оправомощава да упражнява (при условията на евентуалност) правомощия, принадлежащи на държавите членки.

¹⁹ — Относно трудностите по идентифицирането на изпълнителните функции на Съюза вж. D. Reilting, *L'identification de la fonction exécutive dans l'Union* in: J. Duthiel de la Rochère (dir.), *L'exécution du Droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et Droits nationaux*, Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 27—51. По отношение на изпълнителните правомощия в Съюза вж. J.Á. *Fuentetaja Pastor*, *Actos delegados, actos de ejecución y distribución de competencias ejecutivas en la Unión Europea* — *Revista Española de Derecho Administrativo*, n 149, 2011, p. 55—89 (57—63).

50. За разлика от хипотезата в член 290 ДФЕС, посоченото оправомощаване възниква не само поради волята на законодателя, а поради обективни причини, свързани с необходимостта правно обвързващите актове на Съюза да се изпълняват при еднакви условия. Посочената необходимост води до приемане, при условията на евентуалност, на мерки за изпълнение, които принципно следва да бъдат приемани от държавите членки.

51. Накрая, посочените в член 291, параграф 2 ДФЕС актове за изпълнение са обект на контрол от държавите членки посредством процедурата, установена в Регламент № 182/2011²⁰, което опростява традиционната система, наречена процедурата по „комитология“. Обратно на режима за контрол, предвиден в член 290 ДФЕС, предвиденият в член 291 ДФЕС контрол не се установява свободно в „правно обвързващ акт“ (основен акт), с който се предоставят изпълнителни правомощия, а е предвиден в параграф 3 от самия член 291 ДФЕС, който задължава Европейския парламент и Съвета да приемат „общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки“²¹. От своя страна всеки основен акт трябва да посочва коя от процедурите за контрол, предвидени от Европейския парламент и Съвета, се прилага относно него²².

ii) Смисъл и обхват на актовете за изпълнение

52. Когато са необходими еднакви условия за изпълнение и в отклонение от принципа, че изпълнението се осъществява от държавите членки, актовете „за изпълнение“ по смисъла на член 291 ДФЕС позволяват на самата Комисия да прилага правото на Съюза.

53. Определен по този начин, смисълът на посочените актове „за изпълнение“ трудно може да бъде объркан с анализирания по-горе смисъл на „делегираните“ актове на същата институция и се основава на идеята за сътрудничество между законодателя на Съюза и Комисията при изпълнение на законодателните функции в материалноправния смисъл на думата.

54. Дефинирането на актовете за изпълнение поставя по-малко проблеми. Принципно изпълнението в тесния смисъл на думата винаги се предхожда от нормотворческа дейност, която според конституционните традиции на държавите членки в определени случаи се счита за част от изпълнителната власт, а в други случаи като законодателна дейност, а в трети случаи е необходимо да е налице оправомощаване от страна на законодателя. В контекста на Съюза, където се налага принципът на предоставената компетентност, е налице последният от посочените случаи.

3. Делегирани актове и актове за изпълнение

55. След като беше разгледан смисълът на посочените в членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС нормативни категории следва да се обърне внимание на връзката между тях. В това отношение на първо място ще разгледам някои елементи от отношенията между „делегираните“ актове и актовете „за изпълнение“, а след това ще разгледам възможностите да се направи разграничение между двата вида.

20 — Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията (ОВ L 55, стр. 13). Посоченият регламент е приет по силата на оправомощаването, предвидено за тази цел в член 291, параграф 3 ДФЕС, съгласно което за целите на предоставянето на изпълнителните правомощия, предвидени в параграф 2 от същата разпоредба, „Европейският парламент и Съветът, като действат чрез регламенти, в съответствие с обикновената законодателна процедура, установяват предварително общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията“.

21 — Посочените правила и принципи са установени в Регламент № 182/2011, посочен по-горе.

22 — В Регламент № 182/2011 са предвидени две процедури за контрол: процедура по консултиране (член 4) и процедура по разглеждане (член 5), която е по-щателна. В случая на Регламент № 528/2012 приложимата процедура е тази по разглеждане съгласно член 80, параграф 1, втора алинея от него.

i) По отношението между делегираните актове и актовете за изпълнение

56. Преди да пристъпя към разглеждане на този въпрос по същество, е необходимо на направя едно предварително уточнение. В центъра на спора по настоящото дело страните са поставили принципа на йерархията²³, като главно се разисква дали е налице йерархия между законодателните и делегираните актове или между законодателните актове и актовете за изпълнение. Разбира се, могат да се кажат много неща в това отношение, но решение по жалбата на Комисията може да бъде постановено и без непременно да се обсъжда този проблем. Друг е въпросът, че предложеното от мен тълкуване на двата вида актове може да бъде в полза на една от тезите. В крайна сметка споделям становището на Финландия, че за целите на настоящия спор подобно разискване е ненужно.

57. От друга страна, не трябва да се забравя фактът, че в крайна сметка разграничаването на делегираните актове от актовете за изпълнение не произтича само от разликата между нормотворческа дейност (макар и делегирана) и изпълнителна дейност, а също и от обстоятелството, че делегираните актове са резултат от упражняването на нормотворческите правомощия на Съюза, докато актовете за изпълнение произтичат от упражняването (при условията на евентуалност) от страна на Комисията (или на Съвета) на правомощия, които принадлежат основно на държавите членки²⁴.

58. С други думи, основната причина за разграничаване на член 290 ДФЕС от 291 ДФЕС не е толкова (или не е само) необходимостта от определяне на граница между законодателната и изпълнителната дейност в качеството им на последователни етапи от нормотворческия процес на Съюза, колкото е необходимостта да се направи разграничение между съответните правомощия на Съюза и тези на държавите членки.

59. В рамките на Съюза въпросът за нормативната сила очевидно възниква в случая на член 290 ДФЕС, където става въпрос за делегиране на дадена институция на правомощия, които принадлежат на други институции на Съюза. По отношение на член 291 ДФЕС обаче също трябва да се приложи критерият за нормативната сила, за да се даде отговор на въпроса дали Комисията (или Съветът) са ограничени до „изпълнението“ на правнообвързващите актове на Съюза, но преди това винаги се поставя въпросът дали изпълнението следва да се осъществи от Съюза или от държавите членки, което винаги зависи от едно обективно обстоятелство, върху което институциите на Съюза не могат да влияят: необходимостта от еднакви условия за изпълнение. Към въпроса за разграничаването на актовете с общо значение от актовете за изпълнение, който е типичен за делегирането и оправомощаването в нормотворческата дейност, се добавя и въпросът за разграничението между правомощията на Съюза и тези на държавите членки.

60. Все пак последиците от делегирането, посочено в член 290 ДФЕС, се ограничават до това на Комисията да се предостави правомощие да приема незаконодателни актове в определена област, която по начало се урежда само чрез законодателни актове, но по никакъв начин не променят разпределението на правомощията между Съюза и държавите членки. Искам да кажа, че делегирането не предоставя никакви други нормотворчески правомощия, освен тези „на Комисията“. С други думи делегирането попада винаги в рамките на правомощията на Съюза и не засяга разпределението на правомощията между Съюза и държавите членки.

23 — Точки 4, 57, 63, 64, 71, 75 и 91 от жалбата на Комисията, точка 41 от писмената защита на Съвета, точки 27 и 28 от писменото становище при встъпване на Нидерландия и точки 20–22 от писменото становище при встъпване на Франция.

24 — Принципно е безспорно, че реалното прилагане на нормите на Съюза се осъществява от държавите членки (вж. напр. J.P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6 ed., Dalloz, Paris, 2010, notes 581-584). Основната разпоредба, в която се предвижда, че държавите членки упражняват изпълнителната власт е член 4, параграф 3 ДЕС, съгласно който „[д]ържавите членки вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза“.

61. От друга страна, член 290 ДФЕС не води до приемане на акт, който позволява да бъде приведено в изпълнение дадено оправомощаване, а на акт, с който да се усъвършенства и приключва законодателният процес, макар определени аспекти от областта, която се урежда чрез тази процедура, да са били предмет на дерегламентиране. Разглежданата норма не предоставя правомощие за изпълнение, а за приключване на нормотворческия процес посредством използването на правомощието за приемане на подзаконовни актове. Поради това член 291 ДФЕС все още не може да се приложи, а ще може да бъде приложен само след като приключи етапът на „нормотворчеството“ в пълния смисъл на това понятие.

62. Намесата на Комисията възниква в област, която при липса на делегиране би била законодателна и поради това би била предмет на обща и абстрактна правна уредба, характерна за законодателната власт. Делегирането дава право на Комисията да приема подобни разпоредби и следователно да разполага с дискреционна власт, каквато тя няма при упражняване на изпълнителните си функции. Поради това принципната разлика между властта, упражнявана от Комисията в случай на делегиране на законодателни правомощия (член 290 ДФЕС), и властта, която ѝ е предоставена при упражняване на изпълнителни правомощия съгласно член 291, параграф 2 ДФЕС, се корени в крайна сметка в това, че делегирането предоставя дискреционна власт, която няма еквивалент в хипотезата на упражняване на изпълнителни правомощия. В крайна сметка законодателят делегира на Комисията възможността да разреши въпроси, които принципно би следвало да разреши сам, докато упражняването на изпълнителните правомощия по член 291 ДФЕС е свързано с нормативни разпоредби, съществените аспекти на които са определени от законодателя.

63. Накрая, с оглед на тази разлика, член 291, параграф 2 ДФЕС се отнася само до упражняването на изпълнителни правомощия, за които е безспорно, че изключват всичко, което надхвърля необходимото за обикновеното прилагане на вече приета норма. От своя страна член 290 ДФЕС предвижда определяне на целите, които трябва да преследва делегирането, както и неговото съдържание и обхват, което сочи, че задачата на Комисията надхвърля обикновеното привеждане в изпълнение на една разпоредба, на която всички аспекти са били дефинирани. Според мен тази допълнителна задача изисква свобода на „креативността“ или „интензивност“ при нормотворчеството, каквито не може да са налице в хипотезата на просто упражняване на изпълнителни функции.

ii) Разграничението на съответните приложни полета на нормативната дейност, предвидена в членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС

64. С оглед на гореизложеното следва да се предложи тълкуване, което може да даде някои насоки за определяне дали дадена нормативна дейност може да се осъществи само в рамките на делегирането или, обратно, тя се вписва по-добре в категорията на изпълнението.

65. Комисията отдава особено внимание на „естеството на правомощията, които законодателят иска да предостави“, считайки за неподходящи критериите за „степен на изчерпателност“ при установяването на правата и задълженията и за „правото на преценка“²⁵, като квалифицира техните приложни полета като „взаимно изключващи се“²⁶.

25 — Точка 15 от писмената реплика.

26 — Точка 65 и сл. от жалбата.

66. Обратно на това, Съветът се съсредоточава върху съществуването на нови материалноправни норми, нови права и задължения, посочвайки необходимостта да се разгледа „нормативното съдържание“. Според него съществува трудно определяема сива зона. Парламентът от своя страна се позовава на степента на изчерпателност, на правомощието за установяване на права и задължения и на свободата на преценка²⁷.

67. Трябва да се направи едно принципно уточнение: в настоящото производство се разисква сериозно и въпросът дали може да се говори за „сива зона“ между съдържанието на делегираните актове и това на актовете за изпълнение или, обратно на това, съответните им приложни полета са ясно разграничени и взаимно изключващи се. Според Комисията в концептуално отношение, при условията на взаимно изключване това, което може да бъде предмет на делегиран акт, не може да бъде предмет на акт за изпълнение и обратното. Съгласно противоположната теза Комисията може да бъде оправомощена както да сваля от плещите на законодателя нормативната задача, свързана с несъществените елементи, така и да приема актове с общо приложение, които са задължителни за осъществяване на изпълнителните функции в тесния смисъл на думата.

68. Отново посочвам, че не е задължително да се вземе страна по този въпрос, особено ако се отчете обстоятелството, че и двете тези принципно могат да се обосноват. В крайна сметка това зависи в голяма степен от предварително определеното заложеното на страните относно двете понятия.

69. От друга страна, въпросът за „сивата зона“ понякога възниква във връзка със съображения относно „задълбочеността на контрола“, който Съдът може законосъобразно да упражни в тази област²⁸. Считаю, че именно това е подходящият подход. Всъщност въпросът не трябва да бъде дали „по естеството си“ даден акт трябва задължително да попада в приложното поле на член 290 ДФЕС или член 291 ДФЕС, а дали Съдът може да разгледа най-подробно изборите на законодателя²⁹.

70. Във всички случаи, преди да продължа нататък, считам за важно да посоча, че Комисията правилно отбелязва, че в случаи като настоящия изборите на законодателя между разглежданите алтернативи са предмет на определен контрол от страна на Съда. Това е особено важно в подобна хипотеза, характеризираща се с развитие на първичното право, в контекста на която законодателят би могъл да продължи да действа „както преди“. Да бъде посочен даден принцип обаче, не е едно и също с това да бъде очертан неговия обхват.

71. Всъщност може лесно да се установи, че „ролята на Съда за запазване на границата между „същественото“ (законодателството, приемането на което не може да се делегира) и „несъщественото“ (законодателството, подлежащо на делегиране) е по съществуването си ограничена: становището на Съда не може да замести това на законодателя в която и да е хипотеза. Поради това трябва да се приеме също така, че е ограничена ролята на Съда в качеството му на пазител на границата между това, което може да се квалифицира като „основни елементи“ (във всички случаи несъществени) съгласно използвания от представителя на френското правителство израз, т.е. елементите, които попадат по-специално в приложното поле на член 290 ДФЕС, и тези, които попадат в приложното поле на член 291, параграф 2

27 — Точка 26 от неговата писмена дублика.

28 — В точки 41—45 от писмената си защита при встъпване Обединеното кралство се позовава на необходимостта да се направи преценка на различните фактори, докато Дания (в точки 15 и 28 от писмената си защита при встъпване) се позовава на обективни критерии, които подлежат на съдебен контрол, при запазване обаче на определена свобода на преценката. Комисията оспорва този подход в точка 36 от становището си относно писмените защиты при встъпване.

29 — В това отношение вж. *Ritleng D., Le contrôle de la légalité des actes communautaires par la Cour de Justice et le Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes, thèse doctorale inédite, Strasbourg, 1998, p. 376—382.*

ДФЕС, които си позволявам да нарека „допълнителни елементи“, съзнавайки несигурната релевантност на израза. Вярно е, че тази друга граница не се намира на същия continuum както предходната, предвид на това, че тук става въпрос за различни функции. В този случай обаче възможностите за контрол на изборите на законодателя също са ограничени.

72. Все пак, както посочва генералният адвокат Jääskinen³⁰, наличието на зона, която частично е забранена за юрисдикциите на Съюза, не означава, че Съдът не може да осъществява съответен ефективен съдебен контрол върху начина, по който законодателят прави своя избор между делегираните актове и актовете за изпълнение.

73. В този контекст трябва да се подчертае преди всичко, че както беше посочено по-горе, смисълът на всяка от тези норми се отличава в достатъчно голяма степен, за да може въз основа на телеологическо тълкуване да могат да бъдат разграничени съответните им приложни полета. Според мен разграничение, което се основава на причината за съществуването и целта на всеки от тези институционални подходи, очевидно е най-подходящото и би позволило да се предложат разрешения, които отговарят на духа на системата, предвидена в членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС.

74. Към това следва да се добави, че преди анализът да бъде съсредоточен върху отделна норма от законодателния акт за делегиране, е необходимо да се разгледа законодателният акт *в неговата цялост*, за да може предвид неговата структурата да се установи в какъв контекст е направен изборът да се прибегне до „акт за изпълнение“ вместо до делегиран акт.

75. Подчертавам и възможността за използване на общата категория на „политическите елементи“ като способ за преценка на изборите на законодателя в тази област. Вярно е също така, че Съдът използва понятието „основните насоки на политиката на Общността“, за да определи границите на изпълнителните правомощия³¹. Аз обаче считам, че с оглед на разграничаването между двата вида актове не са от особена полза сравнения между „политически елементи“ и това, което може да се нарече „технически елементи“. Причината за това е, че в хипотезата на член 290 ДФЕС съвкупността от изисквания за посочване в законодателния акт на „целите“, „обхвата“ и „съдържанието“ на делегирания акт води до това, че почти всички „политически елементи“ се съдържат в законодателния акт. С други думи член 290 ДФЕС създава достатъчно тясна рамка за делегирането, за да може да се твърди, че е почти невъзможно да бъде поета реална отговорност. „Несъществените елементи“, до които трябва да се ограничи делегираният акт, са тези, със връзка с които не е възможно да бъдат изменени основните избори на законодателя, за които той носи отговорност. В обобщение, що се отнася до „несъществените елементи“, дискреционната власт за приемане на решения, които предполагат реална нормативна отговорност, може да бъде значително намалена поради условията, при които се допуска делегирането.

76. С оглед на това не може да се отрече, че на основание член 290 ДФЕС Комисията разполага с „дискреционни правомощия“ във връзка с допълване на законодателството в разглежданата област. Според мен обаче, да се изисква нормативните уточнения, направени посредством делегирания акт, да имат определена „политическа тежест“, може да наруши равновесието между делегираните актове и актовете за изпълнение в ущърб на последните.

30 — Точка 78 от неговото заключение по дело Обединено кралство/Съвет и Европейски парламент, посочено по-горе.

31 — Съдът много отдавна е привлякъл вниманието върху критерия за отговорността в рамките на преценката на законосъобразността на дадено делегиране на правомощия в зависимост от естеството и обхвата на делегираното правомощие. Така в Решение от 13 юни 1958 г. по дело Meroni/Върховен орган (9/56, Recueil, стр. 9) посочва, че „последниците от дадено делегиране на правомощия са много различни в зависимост от това дали то е свързано с ясно определени изпълнителни правомощия“. В точки 26–29 от заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Европейски парламент/Съвет на Европейския съюз, C-355/10, се съдържа обобщение на съдебната практика в това отношение.

77. В това отношение следва да се отбележи, че в настоящия контекст, който е налице след приемането на Договора от Лисабон, трябва да се изостави идеята, че само „съществените елементи“ са запазени за законодателя, която идея произтичаше от предходната практика на Съда³². Появата на член 290 ДФЕС не допуска разбирането, че от момента, в който законодателят уреди съществените елементи, той има пълното право да направи избор между делегиран акт и акт за изпълнение. Подобен подход би лишил от полезно действие въвеждането на делегираните актове в първичното право, тъй като, както напомня Комисията³³, е налице опасност от самото начало „делегираните актове“ да останат излишна категория.

78. Накрая, тъй като неизбежно е налице субективен елемент, когато става дума за цели, текстът на съображенията на делегиращия законодателен акт може и трябва да бъде от полза. Всъщност съображенията изразяват най-добре намеренията на законодателя и позволяват да се установи дали волята му е да преустанови нормотворческата дейност, след като бъдат уредени „съществените елементи“, или да предостави на Комисията или евентуално на Съвета правомощието да приемат актове с общо приложение, които са пряко свързани с изискванията на изпълнителната фаза.

79. След като бяха дадени тези общи и в голяма степен абстрактни насоки, считам, че може да бъде разгледана конкретната норма, която е в основата на настоящия спор, а именно член 80, параграф 1 от Регламент № 528/2012, доколкото тя предоставя на Комисията по-специално правомощието да приеме „регламент за изпълнение“ относно определени аспекти от регламента.

4. По въпроса дали обжалваната норма е можела да предостави на Комисията правомощието за приемане на регламент за изпълнение

80. За пореден път следва започна анализа си с цитиране на разглежданата разпоредба. Член 80, параграф 1 от Регламент № 528/2012 задължава Комисията да приеме регламент за изпълнение, с който се уточняват:

- „а) таксите, дължими на Агенцията, включително годишна такса за продукти, получили разрешение на Съюза в съответствие с глава VIII, и такса за заявления за взаимно признаване в съответствие с глава VII;
- б) правилата, по които се определят условия за намалени такси, отмяна на такси и възстановяване на разходите на члена на Комитета по биоцидите, който действа в качеството на докладчик; както и
- в) условията за плащане“.

81. В същия параграф се уточнява, че посоченият регламент за изпълнение се прилага само по отношение на таксите, изплащани на Агенцията, и че тези такси „се определят в такъв размер, който гарантира, че произтичащият от тях приход, комбиниран с другите източници на приходи на Агенцията съгласно настоящия регламент, е достатъчен да покрие разходите по предоставяните услуги. Дължимите такси се публикуват от Агенцията“.

32 — Вж. предходната бележка под линия.

33 — Точка 12 от нейната писмена реплика.

82. Към тези изисквания се добавят и други, групирани под формата на принципи в параграф 3 от същия член 80, а именно:

- „а) таксите се определят на такова равнище, което да гарантира, че полученият от тях приход по принцип е достатъчен да покрие разходите по предоставените услуги и не надхвърля необходимото за покриване на тези разходи;
- б) таксата се възстановява частично, когато заявителят не подаде изискваната информация в определения срок;
- в) вземат се предвид специфичните нужди на МСП, според случая, включително възможността за разделяне на плащанията на различни вноски и етапи;
- г) структурата на таксите отчита дали информацията е била предоставена съвместно или поотделно;
- д) при надлежно обосновани обстоятелства и при съгласие от страна на Агенцията или на компетентния орган, цялата такса или част от нея може да бъде отменена; както и
- е) крайните срокове за плащане на таксите се определят, като се отчитат надлежно сроковете на процедурите, предвидени в настоящия регламент“.

83. Комисията твърди³⁴, че с регламента за изпълнение следва да се установи цялостна и съгласувана система относно таксите, които трябва да се заплащат на Агенцията, т.е. съгласувано единство от норми и критерии, обща и съгласувана система, което предполагало Регламент № 528/2012 да бъде допълнен чрез уреждане на неговите „несъществени елементи“ при спазване на установените от законодателя принципи, поради което трябвало да бъде предмет на делегиране на основание член 290 ДФЕС.

84. От своя страна Парламентът и Съветът, които омаловажават значението на посочените от Комисията принципи, твърдят, че системата, установена с член 80 от Регламент № 528/2012, е достатъчно подробна, поради което не е необходимо да се приема акт за делегиране, а е достатъчно приемането на акт с изцяло изпълнителен характер по силата на член 291 ДФЕС.

85. Преди да продължи, следва да напомня един аспект, на който отдадох определено значение по-горе, а именно препоръката да не се ограничаваме само до проблематиката относно отделна разпоредба от разглеждания законодателен акт, а да отдадем внимание на акта като цяло, що се отнася по-конкретно до изборите дали да се използват делегирани актове или актове за изпълнение с общо приложение. В това отношение следва да се посочи, че член 83, параграф 5 от регламента предвижда достатъчно широко използване на делегираните актове, за да се изключи опасността, която посочих, законодателят да пренебрегне съществуването на този нов способ за уреждане на определена област³⁵. Очевидно тази преценка не ми дава право да загърбя анализа на конкретно разглежданата разпоредба, но считам, че заслужава да се спомене и обстоятелството, че делегираните актове са посочени по този начин в регламента.

86. Въз основа на това трябва да се разгледа въпросът дали може разумно да се приеме, че член 80, параграф 1 от Регламент № 528/2012 изразява волята на законодателя да приеме правна уредба, която трябва да бъде доразвита, или обратно на това, може разумно да се приеме, че вече е налице фазата на изпълнението, в която неизбежно трябва да се приемат актове с общо

34 — Точки 46, 83 и 85 от нейната жалба.

35 — Член 83, параграф 5 посочва нормите от Регламент № 528/2012, в които е налице делегиране, а именно: член 3, параграф 4, член 5, параграф 3, член 6, параграф 4, член 21, параграф 3, член 23, параграф 5, член 28, параграфи 1 и 3, член 40, член 56, параграф 4, член 71, параграф 9, член 85 и член 89, параграф 1.

приложение, преди да се пристъпи към самото изпълнение в буквалния смисъл на думата. Тук е необходимо да се отбележи, че областта на таксите, която често е обект на контрол, принципно принадлежи към последната посочена фаза, независимо от разясненията, които ще направя по-долу.

87. Въз основа на това е достатъчно да се провери дали с основание може да се твърди, че в разглеждания случай вече е налице фазата на изпълнението, обхващаща задължително елементи, които следва да бъдат конкретизирани или изяснени окончателно, или обратно на това, още е налице фазата, в която незавършената нормотворческа дейност изисква предоставяне на дискреционна власт, с която Комисията не разполага при обикновеното упражняване на изпълнителните си правомощия.

88. Обхватът на предоставените на Комисията нормотворчески правомощия трябва да бъде разгледан в светлината на установените от законодателя принципи в член 80, параграф 3 от Регламент № 528/2012, тъй като степента на ограничаване на дискреционната власт на Комисията в резултат от определянето от страна на законодателя на съдържанието на акта, произтичащ от упражняването на тази власт, трябва да определи дали става въпрос само за изпълнителни правомощия или също и за нормотворчески правомощия.

89. Според мен въведените с член 80, параграфи 1 и 3 от Регламент № 528/2012 условия не позволяват упражняване нито от страна на държавите членки, нито от страна на Комисията, на нормотворчески функции, които надхвърлят това, което разумно може да се счита за част от етапа на изпълнението.

90. На две места в нормата е предвидено, че трябва да бъде гарантирано покритието на разходите по предоставените от Агенцията услуги и в един случай [параграф 3, буква а)] се уточнява, че равнището на таксите „не надхвърля необходимото за покриване на тези разходи“. При тези условия според мен е очевидно, че определянето на равнището на таксите не е политически, а технически въпрос. Това е така, защото политическият аспект на решението за въвеждане на система на такси вече е бил обхванат от самия законодател, който е решил, първо, да въведе такси, и второ, те да служат само за покриване на разходите по предоставяне на услугата, без да могат да бъдат използвани за каквато и да е друга цел, нито да бъдат определяни в размер, надхвърлящ разходите по предоставяните от Агенцията услуги.

91. С оглед на гореизложеното следва да се обърне внимание на установения в член 80, параграф 3, буква д) „принцип“, относно който Комисията твърди, че предполага приемането на политическо решение, което е равностойно на това да се твърди, че ѝ се предоставя прекомерна дискреционна власт. Несъмнено предоставянето на Комисията на правомощие да определи случаите, в които е възможно плащането на таксата да отпадне частично или изцяло, предполага да ѝ бъде предоставено правомощие да уреди особено чувствителен аспект от цялостния режим на финансиране. Всъщност в исторически аспект определянето на лицата, които следва да заплащат дадена такса, е част от „политиката“, като е налице тясна връзка между представителство и налагане на такси, поради което принципно трябва да се осъществява само от законодателя.

92. Все пак в контекста на разглеждането на нормата не може да се каже, че Комисията има възможност да определи свободно кръга на евентуалните бенефициери на освобождаването от плащане на такса. Член 80, параграф 3, буква д) предвижда възможност за отмяна на цялата такса или на част от нея „при надлежно обосновани обстоятелства“, като се изисква за отмяната да е налице и съгласието „на Агенцията или на компетентния орган“. При тези условия основният политически аспект на решението във връзка с възможността за евентуално освобождаване от плащане на такса и тук е взет непосредствено от законодателя. Комисията не е тази, която взема решение за отмяната на дадена такса или дали тази отмяна ще бъде пълна или частична. Тъй като обхватът на освобождаването от плащане на такса е определен от

законодателя, задачата на Комисията е само да предвиди в регламента за изпълнение, че лицата, които искат а бъдат освободени от плащане на такса, трябва да обосноват искането си и че отмяната на таксата се осъществява от Агенцията или от компетентния орган. Поради това задачата на Комисията се свежда до това да предвиди в бъдещия регламент за изпълнение някои условия за освобождаване, които всъщност вече са определени от законодателя в Регламент № 528/2012: обосновка на молбата и уважаването ѝ от страна на Агенцията или компетентния орган. При тези обстоятелства считам, че нормата не води до незаконосъобразно прилагане на разпоредбата на член 291, параграф 2 ДФЕС.

93. Що се отнася до останалата част от принципите, посочени в член 80, параграф 3, изглежда, че те ограничават в достатъчна степен свободата на Комисията на преценка, тъй като посредством тях се установява, че „таксата се възстановява частично, когато заявителят не подаде изискваната информация в определения срок“ [буква б)], че следва да се вземат „предвид специфичните нужди на МСП, според случая, включително възможността за разделяне на плащанията на различни вноски и етапи“ [буква в)] или че „крайните срокове за плащане на таксите се определят, като се отчитат надлежно сроковете на процедурите, предвидени в настоящия регламент“ [буква е)]. Според мен в крайна сметка няма място за упражняване на дискреционна власт, която предполага свобода на преценката и не би позволила прилагането на член 291, параграф 2 ДФЕС.

94. От друга страна, член 80, параграф 2 от Регламент № 528/2012 задължава държавите членки да събират таксите за услугите, „които предоставят по отношение на процедурите съгласно настоящия регламент“. За тази цел в член 80, параграф 2, алинея 2 е установено, че „[в]ъз основа на изложените в параграф 3 принципи Комисията дава насоки относно хармонизирана структура на таксите“. Във връзка с гореизложеното някои могат да приемат, че от Комисията се очаква да уточни и конкретизира от името на държавите членки условията, които се съдържат в параграф 3, що се отнася до Съюза. Това би значело, че посоченият параграф 3 допуска приемането на решения, които не са напълно лишени от дискреционна власт. Не мисля, че това е така.

95. Според мен параграф 2, втора алинея от Регламент № 528/2012 не предоставя на Комисията правомощие да конкретизира принципи, които според мен са достатъчно ясни, поради което е изключена възможността Комисията да приеме политическо решение. В разглежданата втора алинея е посочено, че Комисията, „[в]ъз основа на изложените в параграф 3 принципи“ *дава насоки* за действията на държавите членки с оглед на това установените от тях такси да имат „хармонизирана структура“. Следователно неговата цел не е определяне на степента на свобода на преценката, тъй като, както отбелязах по-горе, това вече е било направено от законодателя при установяване на съдържащите се в параграф 3 принципи, а да гарантира, че наложените от държавите членки такси имат хармонизирана структура, която се основава на спазването на тези принципи.

96. Накрая, обстоятелството, че установените в член 80, параграф 3 принципи обвързват по еднакъв начин и Комисията и държавите членки, потвърждава тезата, че според законодателя „етапът“ на нормотворчество е приключил. Не е убедителен доводът на Комисията³⁶, че правовият ред на някои държави членки допуска „връщане“ към законодателната фаза във формалния смисъл на думата с оглед на прилагане на съответната правна уредба. Както с право посочва Парламентът³⁷, от значение е това, че за Съюза нормотворческата фаза вече е приключила.

36 — Точка 39 от писмената ѝ реплика.

37 — Точки 22 и 23 от писмената му дуплика.

97. Предвид всичко гореизложено считам, че член 80, параграф 1 от Регламент № 528/2012 е можел законосъобразно да предостави на Комисията правомощието да приеме регламент за изпълнение с посочените в тази разпоредба съдържание и условия на основание член 291, параграф 2 ДФЕС, поради което подадената от Комисията жалба за отмяна трябва да се отхвърли.

V – Заключение

98. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда:

- 1) Да отхвърли жалбата на Комисията.
- 2) Да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.