



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
N. JÄÄSKINEN  
представено на 1 октомври 2015 година<sup>1</sup>

Дело C-286/14

Европейски парламент  
срещу

Европейска комисия

„Жалба за отмяна — Член 290 ДФЕС — Понятия „допълване“ и „изменение“ на основния акт — Регламент (ЕС) № 1316/2013 — Член 21, параграф 3 — Делегиран регламент (ЕС) № 275/2014 — Определяне на приоритетите за финансиране в транспортния сектор — Добавяне на нова част в приложението към основния регламент — Обхват на делегираното на Комисията правомощие“

### I – Въведение

1. От конституционна гледна точка понятието „закон“ може да означава закон във формален или в материален смисъл. Независимо от неговото съдържание формален закон е всеки правен акт, приет от законодателя съобразно правилата на законодателния процес. Материалният закон от своя страна представлява общи и абстрактни норми на позитивното право, независимо от мястото, което съдържащият тези норми правен акт заема в йерархията на нормите. В правото на Съюза член 290 ДФЕС дава възможност изпълнителният орган на Европейския съюз, а именно Европейската комисия, да изменя при определени условия законодателен акт, който в правото на Съюза съответства на закона във формален смисъл. Всъщност съгласно член 290 ДФЕС на Комисията може да бъде делегирано правомощието да приема незаконодателни актове от общ характер, които *допълват* или *изменят* определени несъществени елементи от даден законодателен акт<sup>2</sup>.

2. Спорът по настоящото дело по същество се отнася до въпроса дали делегирането на правомощие, в рамките на което на Комисията в качеството ѝ на представител на изпълнителната власт се делегира правомощието *да изменя* законодателни актове, трябва да произтича изрично от текста на приетия от законодателя делегиращ акт. Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз в качеството им на законодателни органи изглежда целят да бъде дадено такова ограничително тълкуване на делегирането.

<sup>1</sup> — Език на оригиналния текст: финландски.

<sup>2</sup> — Освен това съгласно член 291 ДФЕС на Комисията могат да се предоставят правомощия за изпълнение на актове на Съюза, което изпълнение иначе по силата на общото правило е от компетентността на държавите членки. По въпроса за изпълнителните правомощия, които по принцип принадлежат на държавите членки, и за актовете за изпълнение вж. заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Комисия/Парламент и Съвет (C-427/12, EU:C:2013:871, т. 57 и 58).

3. Комисията приема Делегирания регламент № 275/2014 (наричан по-нататък „спорният регламент“)<sup>3</sup> на основание член 21, параграф 3 от Регламент № 1316/2013 (наричан по-нататък „основният регламент“)<sup>4</sup>, който представлява делегиращата разпоредба. Следователно в системата на член 290 ДФЕС основният регламент представлява *основният акт*, а спорният регламент — *делегиращият акт*. С делегиращата разпоредба на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове за „*подробно определяне* на приоритетите за финансиране“. Подадената от Парламента жалба за отмяна се основава на твърдението, че Комисията подробно е определила приоритетите за финансиране, като е добавила нова част VI в приложение I към основния регламент, вместо да приеме отделен регламент със същото съдържание, който допълва основния регламент.

4. Според Парламента правомощието за изменение на основния акт, в обхвата на което попадало и добавянето на нова част в приложението към този основен акт, изисквало в делегиращата разпоредба на Комисията да е било предоставено ясно и изрично правомощието за това. Ако обаче Комисията имала право само да допълва основния акт, като случаят бил винаги такъв, когато правомощието за изменение на основния акт не било предоставено изрично, Комисията не можела да изменя основния акт; за да се упражни делегираното правомощие посредством допълване на основния акт, било необходимо приемането на *отделен нормативен акт*.

5. Спорът между Парламента и Комисията в настоящия случай не се отнася толкова до тълкуването на използваните в член 290 ДФЕС изрази „допълват“ и „изменят“, а по-скоро проблемът се състои в това, че в делегиращата разпоредба на основния акт не се използва нито един от тези два изрази. Следователно по настоящото дело най-напред следва да се провери кое е правилното тълкуване на съдържащата се в основния акт делегираща разпоредба, в която на Комисията се предоставя правомощието за „подробно определяне на приоритетите за финансиране“.

6. Следва също да се посочи, че Парламентът не оспорва съдържанието на спорния регламент. Следователно Парламентът приема, че Комисията е можела с отделен акт да приеме делегиран акт със същото съдържание, без да изменя основния акт. В такъв случай, според Парламента, е нямало да възникне проблемът за правомощието.

7. По съображенията, които ще бъдат изложени в настоящото заключение, считам, че Комисията не е превишила правомощията си във връзка с приемането на спорния регламент. Обстоятелството, че в делегиращата разпоредба използва израз, различен от „допълва“ или „изменя“ по смисъла на член 290 ДФЕС, означава, че законодателят оставя на преценката на Комисията правното естество на делегиращия акт, който следва да се приеме въз основа на делегирането. Тогава Комисията може да избере по какъв начин да приеме делегиращия акт, т.е. дали да допълни или да измени основния акт.

3 — Делегиран регламент (ЕС) № 275/2014 на Комисията от 7 януари 2014 година за изменение на приложение I към Регламент (ЕС) № 1316/2013 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Механизъм за свързване на Европа (ОВ L 80, стр. 1).

4 — Регламент (ЕС) № 1316/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година за създаване на Механизъм за свързване на Европа, за изменение на Регламент (ЕС) № 913/2010 и за отмяна на регламенти (ЕО) № 680/2007 и (ЕО) № 67/2010 (ОВ L 348, стр. 129).

## II – Приложима правна уредба

### A– Основният регламент

#### 8. Съображение 59 от основния регламент гласи:

„По отношение на транспорта и енергетиката, въз основа на специфичните за сектора насоки, установени в Регламент (ЕС) № 1315/2013 и Регламент (ЕС) № 347/2013, са изготвени списъци на проектите, приоритетните коридори и области, за които следва да се прилага настоящият регламент, и тези списъци следва да бъдат включени в приложение към настоящия регламент. По отношение на транспорта, с цел да се вземат предвид евентуални промени в политическите приоритети и технологичните възможности, както и потоците на движение, правомощието да приема актове в съответствие с член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) следва да се делегира на Комисията за приемане на изменения на част I от приложение I и за подробно излагане на приоритетите за финансиране за действията, допустими за финансиране съгласно член 7, параграф 2, които да бъдат отразени в работните програми“.

#### 9. Член 21 (озаглавен „Делегирани актове“), параграф 3 от този регламент предвижда:

„В транспортния сектор, и в съответствие с общите цели, установени в член 3, както и със специфичните секторни цели, посочени в член 4, параграф 2, на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 26, за подробно определяне на приоритетите за финансиране, които да бъдат включени в работните програми, посочени в член 17 за срока на действие на МСЕ за действията, допустими за финансиране съгласно член 7, параграф 2. Комисията приема делегиран акт до 22 декември 2014 г.“.

#### 10. Съгласно член 26 (озаглавен „Упражняване на делегирането“) от посочения регламент:

„1. Правомощието да приема делегирани актове се предоставя на Комисията при спазване на предвидените в настоящия член условия.

2. Правомощието да приема делегирани актове, посочени в член 21, се предоставя на Комисията за срок от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2020 г.

3. Делегирането на правомощия, посочено в член 21, може да бъде оттеглено по всяко време от Европейския парламент или от Съвета. С решението за оттегляне се прекратява посоченото в него делегиране на правомощия. То поражда действие в деня след публикуването му в Официален вестник на Европейския съюз или на по-късна, посочена в решението дата. Решението не засяга действителността на делегираните актове, които вече са в сила.

4. Веднага след като приеме делегиран акт, Комисията нотифицира акта едновременно на Европейския парламент и Съвета.

5. Делегиран акт, приет съгласно член 21, влиза в сила единствено ако нито Европейският парламент, нито Съветът са направили възражение в срок от два месеца след нотифицирането на акта на Европейския парламент и Съвета, или ако преди изтичането на този срок и Европейският парламент, и Съветът са уведомили Комисията, че няма да правят възражения. Този срок се удължава с два месеца по инициатива на Европейския парламент или на Съвета“.

Б– Спорният регламент

11. Комисията приема спорния регламент съгласно член 21, параграф 3 от основния регламент. Съображение 1 от спорния регламент гласи:

„В съответствие с член 21, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1316/2013 на Комисията се предоставят правомощията през първата година от влизането в сила на посочения регламент да приема делегирани актове, с които да бъдат подробно определени приоритетите за финансиране в транспорта, които да бъдат включени в работните програми за срока на действие на МСЕ за действията, допустими за финансиране съгласно член 7, параграф 2. Поради това е необходимо преди приемането на работните програми да бъде приет делегираният акт, определящ подробно приоритетите за финансиране в транспорта“.

12. Съгласно член 1 от спорния регламент „[т]екстът от приложението към настоящия регламент се добавя като част VI на приложение I към Регламент № 1316/2013“.

13. В тази нова част VI от приложение I към основния регламент са определени приоритетите за финансиране в транспорта за целите на многогодишните и годишните работни програми. Във връзка с това се отчитат изложените в член 4, параграф 2 от основния регламент специфични цели, които за сектора на транспорта са разделени на три групи<sup>5</sup>, както и допустимите за финансиране действия, посочени в член 7, параграф 2 от основния регламент. В част VI Комисията посочва приоритетите за финансиране с оглед на всяка цел<sup>6</sup>, без да описва подробно безвъзмездните средства, които евентуално следва да им бъдат предоставени.

14. Същия ден, в което е приет спорният регламент, тоест на 7 януари 2014 г., Комисията публикува съобщението „Изграждане на основната транспортна мрежа: коридори на основната мрежа и Механизъм за свързване на Европа“<sup>7</sup>, в което Комисията по-конкретно извършва оценка на сумите за финансиране с оглед на приоритетите<sup>8</sup>.

5 — Те са: първо, изграждане на липсващи връзки, премахване на участъци със затруднения, подобряване на оперативната съвместимост в железопътния транспорт, и по-специално подобряване на трансграничните участъци; второ, осигуряване на устойчиви и ефикасни транспортни системи в дългосрочен план, с цел подготовка за очакваните бъдещи транспортни потоци, както и осигуряване на условия за декарбонизация на всички видове транспорт чрез преход към иновативни, нисковъглеродни и енергийно ефективни транспортни технологии, като същевременно се оптимизира безопасността, и трето, оптимизиране на интеграцията и взаимосвързаността на видовете транспорт и засилване на оперативната съвместимост на транспортните услуги, като същевременно се осигурява достъпността на транспортните инфраструктури (член 4, параграф 2 от основния регламент).

6 — Например с оглед на първата цел приоритетите са следните: i) предварително набелязани проекти по коридорите от основната мрежа (железопътен транспорт, вътрешни водни пътища, пътища, морски и вътрешни пристанища); ii) предварително набелязани проекти по други секции от основната мрежа (железопътен транспорт, вътрешни водни пътища, пътища, морски и вътрешни пристанища); iii) оперативна съвместимост в железопътния транспорт и iv) внедряване на Европейската система за управление на железопътното движение (ERTMS).

7 — COM(2013) 940 окончателен.

8 — В раздел 1 от това съобщение, публикувано на 7 януари 2014 г., по предварителна оценка бюджетът за Механизма за свързване на Европа възлиза на 26,250 милиарда евро, от които 11,305 милиарда евро са заделени за държавите членки, които отговарят на условията за финансиране от Кохезионния фонд. В съобщението Комисията счита, че най-голямата част от средствата ще бъдат отпуснати за приоритетите, обхванати от първата група цели (относно съдържанието на целите вж. бележка под линия 5 от настоящото заключение). Така например в раздел 3.1.1, буква а) от съобщението Комисията прогнозира, че за реализирането на някои най-важни липсващи трансгранични проекти могат да бъдат усвоени до 5 милиарда евро от 2014 г. до 2020 г., а по проекта Rail Baltic - 3,6 милиарда евро. Освен това в раздел 3.1.1, букви б)–д) Комисията изброява други проекти, свързани с трансграничните участъци, участъците със затруднения и мултимодалните проекти по коридорите на основната мрежа, по които, взети заедно, могат да бъдат усвоени между 3,5 и 4,5 милиарда евро. Освен това най-голямата част от сумата 11,3 млрд. евро от пакета за политиката на сближаване ще бъде използвана за трансграничните проекти или проектите за участъците със затруднения по коридорите на основната мрежа. Предварителният разчет на безвъзмездните средства, които следва да бъдат отпуснати за другите приоритети, се съдържа в раздел 3.1.2 от съобщението.

### III – Обстоятелства, предхождащи спора

15. Както преди, така и след приемането на спорния регламент Комисията и Парламентът обсъждат по-специално въпроса за липсата на обвързваща информация в спорния регламент относно разпределението на полагаемите се за всеки един от приоритетите средства, които само са посочени в публикуваното на 7 януари 2014 г. съобщение на Комисията. Според Парламента в делегирания регламент разпределението на средствата е трябвало да бъде уредено със задължителни норми. Ето защо Парламентът смята, че спорният регламент не е донесъл никаква съществена добавена стойност за основния регламент, поради това че в спорния регламент само се преподреждали приоритетите за финансиране, определени в член 4, параграф 2 от основния регламент и в приложение I към този регламент. Дискусиите се отнасят и до консултирането с Парламента по време на етапа на подготовката на спорния регламент.

16. През февруари 2014 г. Парламентът и Комисията постигат съгласие Комисията да публикува в *Официален вестник на Европейския съюз* изявление, в което да поеме ангажимента, че ще прилага Механизма за свързване на Европа в съответствие с ориентировъчните суми, посочени в публикуваното на 7 януари 2014 г. съобщение. Освен това Комисията заявява, че ще извърши поправка в обяснителния меморандум за спорния регламент с оглед на консултирането с Парламента. Парламентът приканва Комисията във връзка с това да извърши поправка в спорния регламент и като уточни, че Комисията е допълнила, а не е изменила основния регламент<sup>9</sup>.

17. След като нито Парламентът, нито Съветът са направили възражение в срок от два месеца след нотифицирането на спорния регламент в съответствие с член 26, параграф 5 от основния регламент, спорният регламент е публикуван в *Официален вестник на Европейския съюз* на 19 март 2014 г. и влиза в сила на следващия ден. Освен това на 19 март 2014 г. Комисията публикува изявление<sup>10</sup>, в което заявява, че възнамерява „да прилага Механизма за свързване на Европа в транспортния сектор в съответствие с ориентировъчните суми за приоритетите за финансиране, посочени в Съобщението на Комисията (СОМ(2013) 940), без да се засяга гъвкавостта, необходима за изпълнението на бюджета“.

18. По-нататък на 14 май 2014 г. Комисията приема поправка на спорния регламент<sup>11</sup>. С тази поправка точка 2 от обяснителния меморандум (озаглавена „Консултации преди приемането на акта“) е изменена, както следва:

„*вместо* „Комисията проведе консултации с експерти от органите на държавите членки и с представители на Европейския парламент на специални срещи на 26 септември 2013 г., 7 ноември 2013 г. и 9 декември 2013 г.“.

*да се четe:* „Комисията проведе консултации с експерти от органите на държавите членки в присъствието на експерти на Европейския парламент на специални срещи на 26 септември 2013 г., 7 ноември 2013 г. и 9 декември 2013 г.“.

19. Друга поправка не е извършена в спорния регламент.

9 — Парламентът и Комисията обаче са на различно мнение, що се отнася до това на кой етап от обсъжданията е бил повдигнат въпросът за характера на спорния регламент като акт, който изменя или допълва основния регламент.

10 — ОВ С 80, стр. 6.

11 — С(2014) 3055 окончателен.



#### IV – Производството пред Съда

20. Подадената от Парламента жалба за отмяна постъпва в секретариата на Съда на 11 юни 2014 г. В отговор на жалбата Комисията представя писмена защита, постъпила в секретариата на 21 август 2014 г. Парламентът представя писмена реплика на 1 октомври 2014 г., а Комисията — писмена дуплика на 11 ноември 2014 г.

21. С акт, постъпил в секретариата на Съда на 25 септември 2014 г., Съветът прави искане за встъпване в производството в подкрепа на исканията на Парламента, което е уважено на 22 октомври 2014 г.

22. В жалбата си Парламентът, подкрепен от Съвета, моли Съда да отмени спорния регламент и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски. В подкрепа на жалбата си Парламентът изтъква едно-единствено основание, изведено от факта, че Комисията не е спазила установените в член 21, параграф 3 от основния регламент условия за делегирането на правомощия, а е превишила предоставеното ѝ в основния регламент правомощие, като е изменила, вместо да допълни този регламент.

23. Комисията моли Съда да отхвърли жалбата като недопустима, а при условията на евентуалност — като неоснователна. На първо място, според Комисията жалбата е недопустима, поради това че изтъкнатото от Парламента едно-единствено основание е изведено единствено от факта, че Комисията е определила подробно приоритетите за финансиране, като е добавила част VI в приложение I към основния регламент, вместо да приеме отделен акт за допълване на основния регламент. Парламентът обаче не твърдял спорният регламент да е опорочен от нарушение на материалноправните разпоредби, т.е. жалбата се основавала единствено на твърдението за порок във формата на спорния регламент. На второ място, в случай че Съдът все пак счете жалбата за допустима, при условията на евентуалност Комисията иска Съдът да отхвърли жалбата като неоснователна. В член 21, параграф 3 от основния регламент не било описано в детайли по какъв начин Комисията трябвало да определи подробно приоритетите за финансиране, поради което посочената разпоредба не била пречка за определянето на приоритетите чрез добавянето на нова част в приложение I към основния регламент. Такова добавяне не изменяло съдържанието на разпоредбите на основния регламент. Комисията счита, че противно на твърдяното от Парламента, в настоящия случай е без значение тълкуването на изразите „допълва[не]“ и „измен[ение]“, използвани в член 290, параграф 1 ДФЕС.

24. Парламентът, Комисията и Съветът участват в съдебното заседание от 9 юли 2015 г.

#### V – Анализ

##### *A – Допустимост на жалбата*

25. С първото си основание, посочено по-горе в точка 23, Комисията поддържа, че жалбата трябва да се отхвърли като недопустима, поради това че се основава единствено на наличието на порок във формата. Комисията посочва, че съгласно член 263 ДФЕС Съдът е компетентен да се произнася по искове, предявени на основание съществено процесуално нарушение. Не било обаче възможно твърденият порок да е съществен, тъй като Комисията, както считал и Парламентът, можела да приеме отделен акт със същото съдържание или да коригира спорния регламент, като извърши поправка.

26. Парламентът счита, че искането на Комисията да се отхвърли жалбата като недопустима се дължи на неправилно разбиране за процесуалните правила по смисъла на член 263 ДФЕС и за формата на даден акт. Според Парламента под понятието за процесуални правила по смисъла на член 263 ДФЕС се има предвид процедурата, която трябва да се спазва преди приемането или при приемането на даден акт<sup>12</sup>. Парламентът отбелязва, че освен това изобщо не твърди последните процесуални правила да са били нарушени при приемането на спорния регламент, а че всъщност Комисията е превишила правомощията си поради факта, че е приела акт, за приемането на който делегирането не ѝ предоставя правомощие<sup>13</sup>.

27. Следва да се посочи, че в случая в текста на посочения по-горе член на френски език става въпрос за объркване между изразите „forme“ и „formes“. Докато първият израз действително може да означава формата на даден акт, последният израз, използван в член 263 ДФЕС, означава именно процесуални правила, които трябва да се спазват преди приемането на даден акт или на етапа на приемането му. Рискът от такова объркване не съществува например при използването на текста на член 263 ДФЕС на финландски или на английски език<sup>14</sup>. От практиката на Съда също следва, че например неспазването на *процесуалните правила*, свързани с приемането на увреждащ акт, като обстоятелството, че Комисията не е приела спорното решение в срока, определен от законодателя на Съюза, представлява съществено процесуално нарушение<sup>15</sup>.

28. След като се налага изводът, че член 263 ДФЕС, на който се позовава Комисията, се отнася до процесуални правила, за които изобщо не се твърди, че са нарушени от Комисията, съгласен съм с Парламента, че жалбата се отнася именно до евентуално превишаване на правомощия от страна на Комисията, а не до процесуално нарушение. Следователно жалбата е допустима.

#### Б– Определяне на предмета на спора от правна страна

29. Доколкото правното основание на делегирането на правомощие не е изрично посочено в член 21, параграф 3 или в по-широк план — в член 21 от основния регламент, най-напред следва да се провери дали именно член 290 ДФЕС е основанието за приемането на спорния регламент. В разглеждания член 21, параграф 3 от основния регламент на Комисията се предоставя правомощието да определя подробно приоритетите за финансиране, без изрично да се уточнява на какво се основава това предоставяне на правомощия.

30. В писмените си изявления Комисията твърди, че в настоящия случай става въпрос за тълкуването не на член 290 ДФЕС, а единствено на член 21, параграф 3 от основния регламент. Според Комисията тълкуването на член 290 ДФЕС и разликата между използваните в тази разпоредба изрази „допълва[не]“ и „измен[ение]“ не играят никаква роля в настоящия случай, поради това че законодателят на Съюза е избрал именно да не използва в член 21, параграф 3 от основния регламент нито един от тези два изрази. Поради това използваният в делегиращия регламент израз „подробно определяне“ трябвало да се тълкува в зависимост от общата структура на основния регламент, без да се прибегва до предварително определени понятия.

12 — Каго примери за процесуални правила по смисъла на член 263 ДФЕС Парламентът посочва по-конкретно правилата относно консултациите с институциите или органите на Съюза, гласуването и свързаните със защитата на интересите на засегнатите лица, като например процесуалните правила относно изслушването и задължението за мотивиране.

13 — Каго пример Парламентът посочва член 53, параграф 1 ДФЕС, в който на Парламента и Съвета е предоставено правомощието да приемат директиви в определена област. Ако обаче Парламентът и Съветът приемели регламенти, тоест използвали вид акт, различен от този, за приемането на който им било предоставено правомощие, това обстоятелство според Парламента щяло да представлява не процесуално нарушение, а превишаване на правомощието, предоставено им в член 53 ДФЕС.

14 — Текстът на член 263 ДФЕС на английски език гласи: „infringement of an essential procedural requirement“.

15 — Решения Германия/Комисия (C-549/12 P и C-54/13 P, EU:C:2015:412, т. 92) и Испания/Комисия (C-429/13 P, EU:C:2014:2310, т. 34).

31. В съдебното заседание Комисията обаче потвърждава, че в член 21, параграф 3 от основния регламент става въпрос именно за делегиране на правомощие по смисъла на член 290 ДФЕС, дори и тълкуването на използваните в тази разпоредба изрази „допълва[не]“ и „измен[ение]“ да не играят никаква роля при тълкуването на посочения член 21, параграф 3. Следователно между институциите няма спор по въпроса, че в случая става въпрос за делегиране на правомощие по смисъла на член 290 ДФЕС.

32. След това уточнение по принцип няма никакво съмнение по този въпрос, но по съображения за яснота приемам за установено, че правомощието, предоставено на Комисията в член 21, параграф 3 от основния регламент, представлява именно делегирано правомощие по смисъла на член 290 ДФЕС, а не например изпълнително правомощие по смисъла на член 291 ДФЕС. Припомням, че законодателен акт не може да бъде допълван или изменян с акт за изпълнение, дори не и несъществените му елементи<sup>16</sup>. От текста на съображение 59 от основния регламент<sup>17</sup> и от заглавието на член 21 от него („делегирани актове“) също е видно, че законодателят явно е имал намерението да делегира на Комисията правомощия по смисъла на член 290 ДФЕС.

*В– По правомощието, делегирано на Комисията по силата на член 290 ДФЕС*

1. Предварителни бележки относно тълкуването на делегиращите разпоредби

33. Комисията е на мнение, че член 21, параграф 3 от основния регламент трябва да се тълкува единствено в зависимост от общата структура на този регламент. Доколкото обаче става въпрос за правомощие, делегирано по силата на член 290 ДФЕС, считам, че използваният в член 21, параграф 3 от основния регламент израз „подробно определя[...]“ може да се тълкува по три различни начина.

34. На първо място, посочената разпоредба може да се тълкува в смисъл, че в нея на Комисията се предоставя правомощието или да допълва, или да изменя основния регламент в съответствие с член 290 ДФЕС, но не следва да има правомощието и за двете, тоест да го допълва и да го изменя<sup>18</sup>. Втората възможност за тълкуване е, че като използва в делегиращата разпоредба израз, различен от „допълва[не]“ или „измен[ение]“, законодателят предоставя на Комисията правото да прецени дали ще допълни, измени или ще приеме един или няколко акта, с които основният регламент както се изменя, така и се допълва. Третата възможност е изразът „подробно определя[...]“ да означава нещо, различно от „допълва[не]“ или „измен[ение]“ по смисъла на член 290 ДФЕС, въпреки че делегирането на правомощия се основава на член 290 ДФЕС. Следователно третата възможност би означавала наред с актовете, които изменят и/или допълват основния акт, да има още една, трета категория делегирани актове.

16 — Вж. решения Парламент/Комисия (C-65/13, EU:C:2014:2289, т. 45) и Комисия/Парламент и Съвет (C-88/14, EU:C:2015:499, т. 31).

17 — Вж. точка 8 от настоящото заключение.

18 — До този тълкувателен извод се стига алтернативно по предложения от Парламента начин на тълкуване, а именно като член 290 ДФЕС се тълкува в смисъл, че правомощието за изменение трябва да е изрично, в резултат на което под изрази, различни от „изменение“, по принцип винаги се има предвид допълване (относно позицията на Парламента вж. по-специално точки 54 и 55 от настоящото заключение). Обратно, ако правомощието за изменение не трябва да е изрично, посоченият тълкувателен извод следва да се вземе предвид, ако делегиращата разпоредба по член 290 ДФЕС в контекста на основния акт трябва да се тълкува в смисъл, че въпреки това винаги се има предвид или допълване, или изменение (по този въпрос вж. по-долу точки 65—67 от настоящото заключение).



35. Изясняването на въпроса коя от тези три възможности представлява правилното тълкуване на член 21, параграф 3 от основния регламент изисква, противно на твърдяното от Комисията, да се анализира член 290 ДФЕС. Всъщност възможно е разглежданата делегираща разпоредба да не е в противоречие с разпоредбата на първичното право, на която тя се основава, а да трябва да се тълкува в смисъл, че се постигат преследваните с тази разпоредба цели<sup>19</sup>.

36. Дори и спорът между участващите институции в настоящото дело по принцип да не се отнася до тълкуването на използваните в член 290 ДФЕС изрази „допълва[м]“ и „изменя[м]“, разграничението между тези понятия играе централна роля в случая. Поради това на следващо място ще анализирам понятията „допълване“ и „изменение“ по смисъла на член 290 ДФЕС. Макар Съдът все още да не е заел ясна позиция по въпроса за разликата между тези понятия по смисъла на член 290 ДФЕС, след това накратко ще се спра на съществуващата съдебна практика, която има последици за настоящия случай.

## 2. По понятията „допълване“ и „изменение“ по смисъла на член 290 ДФЕС

37. С Договора от Лисабон съществено е изменена системата, която дава възможност на законодателя да делегира правомощия на Комисията. Новата система заменя така наречената „процедура по комитология“, като правомощията, които следва да бъдат предоставени на Комисията, ясно са подразделени на подобно на законодателното правомощие делегирано правомощие и на изпълнително правомощие.

38. Този модел е бил възприет още в Договора за създаване на Конституция за Европа<sup>20</sup>. Разделението на делегирани правомощия и изпълнителни правомощия е избрано като разрешение на проблема, че до този момент в правото на Съюза не е било възможно ясно да се разграничат въпросите, попадащи в обхвата на законодателната власт, от тези, попадащи в обхвата на изпълнителната власт<sup>21</sup>. Поради това най-важното разграничение, предприето в хода на подготвителните работи по Договора за създаване на конституция, по отношение на актовете на изпълнителната власт е разграничението между актове, в които даден законодателен акт се допълва, тоест делегирани актове, и обикновени актове за изпълнение<sup>22</sup>. Въпросът за разграничението между допълващи и изменящи основния регламент актове, което следва да бъде предприето в рамките на новата категория делегирани актове, не е бил предмет на разглеждане, с изключение на извода, до който се стига, че с делегирани актове е възможно уреждането на технически аспекти или подробности, с които по-подробно се допълва даден законодателен акт, или последващото изменение на определени елементи от законодателния акт<sup>23</sup>.

19 — Съгласно постоянната съдебна практика текстовете на вторичното право на Съюза трябва да се тълкуват, доколкото е възможно, в смисъл, съответстващ на разпоредбите на Договора (вж. по-специално решения Torrekens, 28/68, EU:C:1969:17, т. 10; Klensch и др., 201/85 и 202/86, EU:C:1986:439, т. 21; Rauh, C-314/89, EU:C:1991:143, т. 17; Borgmann, C-1/02, EU:C:2004:202, т. 30 и Bertelsmann и Sony Corporation of America/Impala, C-413/06, EU:C:2008:392, т. 174).

20 — ОВ С 310, 2004 г., стр. 1, наричан по-нататък „Договорът за създаване на конституция“. Член I-36 от Договора за създаване на конституция предвижда, че „мож[е] да [се] делегира на Комисията правомощието да приема делегирани европейски регламенти, които допълват или изменят определени несъществени елементи от закона или от рамковия закон“. Останалата част от текста на член I-36 от Договора за създаване на конституция също съответства по същество на текста на член 290 ДФЕС.

21 — Окончателен доклад на Работна група IX „Опростяване“ на Европейския конвент (CONV 424/02, стр. 8).

22 — Вж. по-специално обобщението на срещата на Работна група IX „Опростяване“ на Европейския конвент от 24 януари 2002 г. (CONV 424/02, стр. 3).

23 — Окончателен доклад на Работна група IX „Опростяване“ на Европейския конвент (CONV 424/02, стр. 9 и 10). Най-важните разисквания, проведени между институциите по въпроса за прилагането на член 290 ДФЕС, очевидно също се отнасят главно до възможностите на законодателя да упражнява контрол върху приемането на делегирани актове, провеждането на консултации с национални експерти и продължителността на делегирането на правомощия (относно обсъжданията по въпроса за контрола вж. например Brandsma, G. J. et Blom-Hansen, J. Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making. — Journal of Common Market Studies, 6/2012, vol. 50, p. 939–957, p. 943–948).

39. От конституционна гледна точка от избора в Договора от Лисабон модел на делегираното правомощие произтичат две основополагащи решения, които са важни за настоящия случай. Първо, делегирането на законодателни правомощия е възможно при определени *материалноправни* условия, чиято рамка вече е определена по общ начин в член 290 ДФЕС на конституционно равнище и които законодателят все още трябва да уточни по-подробно конкретно във всяка делегираща разпоредба, която е приета от него<sup>24</sup>. Второ, член 290 ДФЕС позволява на Комисията да се делегира правомощието *да изменя основния акт*. С други думи, упражняващият делегирано правомощие може да изменя „закон“ във *формалния* смисъл на думата, а не просто да приема с отделен акт разпоредби, които по същество (от материалноправна страна) съответстват на закон<sup>25</sup>.

40. В съобщението си за прилагането на член 290 ДФЕС Комисията посочва, на първо място, че „е на мнение, че използвайки глагола „изменя“, авторите на новия договор са целели да обхванат хипотезите, в които Комисията разполага с правомощието да изменя официално основен акт. Това *официално изменение* може да се отнася до текста на един или повече членове на *постановителната част* или до текста на приложение, което юридически е едно цяло със законодателния инструмент. Няма значение, че приложението съдържа чисто технически мерки. От момента, в който на Комисията бъде предоставено правомощието да изменя приложение, съдържащо мерки от общ характер, трябва да се прилага режимът за делегираните актове“<sup>26</sup>.

41. Второ, Комисията счита, че „за да се прецени дали една мярка „допълва“ основния акт“, законодателят следва „да прецени дали бъдещата мярка *добавя* конкретно *нови несъществени предписания*, които *променят рамката на законодателния акт*, оставяйки на Комисията свобода на преценка. Когато случаят е такъв, може да се счита, че мярката „допълва“ основния акт“<sup>27</sup>.

42. Съобщението на Комисията е допълнено с насоките за службите на Комисията от 24 юни 2011 г.<sup>28</sup>. Според тези насоки „изменя“ означава, че текстът на основния акт формално се изменя, като се заличават, вмъкват се на друго място или се добавят несъществени елементи. За разлика от това делегиран акт, който „допълва“ основния акт, представлявал отделен акт, с който не се изменял формално основният акт<sup>29</sup>.

### 3. По практиката на Съда, от която произтичат последици за настоящия случай

43. По въпроса за прилагането на съдебната практика, предхождаща влизането в сила на Договора от Лисабон, при тълкуването на настоящия член 290 ДФЕС следва да се припомни съобщението на Комисията за прилагането на член 290 ДФЕС, в което се посочва, че определението за делегираните актове съгласно член 290, параграф 1 ДФЕС е много близко до

24 — Законодателят е този, който ще трябва да прилага критериите, посочени в член 290 ДФЕС, които са кумулативни критерии, тъй като актът трябва не само да е от общ характер, но и да допълва или да изменя определени несъществени елементи от законодателния акт. Съгласно съобщението на Комисията за прилагането на член 290 ДФЕС липсата на едно от тези две условия изключва прилагането на член 290 ДФЕС (Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета (СОМ(2009) 673 окончателен).

25 — Следователно съгласно принципите за *lex posterioris* и *lex specialis* делегиран акт, който изменя основния акт, заменя съответните разпоредби на основния акт, макар че е приет от Комисията.

26 — СОМ(2009) 673 окончателен, точка 2.3 (курсивът е мой).

27 — От друга страна, мерки, които имат за цел само да приложат съществуващите правила от основния акт, не следва да се считат за допълнителни мерки (СОМ(2009) 673 окончателен, т. 2.3, курсивът е мой). Отбелязвам обаче, че в случая основният въпрос, който се поставя, е за разграничението между делегирани актове, които допълват основния акт, и актове за изпълнение, което, както вече бе посочено по-горе, е трудно (вж. заключението ми по дело Обединено кралство/Съвет и Парламент, C-270/12, EU:C:2013:562, т. 78).

28 — „Implementation of the Treaty of Lisbon. Delegated Acts (Article 290, Treaty on the Functioning of the European Union). Guidelines for the services of the Commission“ (наричани по-нататък „насоките на службите на Комисията от 2011 г.“), SEC(2011) 855.

29 — Насоки за службите на Комисията от 2011 г., т. 34.

това за актовете, които в Решение 1999/468/ЕО<sup>30</sup> се отнасят до процедурата по регулиране с контрол (наричана по-нататък „ППРК“), въведена с Решение 2006/512/ЕО<sup>31</sup>. И в двата случая въпросните актове са от общ характер и имат за цел да изменят или да допълнят определени несъществени елементи от законодателния акт. Независимо от сходството според Комисията актовете обаче няма непременно да бъдат прилагани по еднакъв начин — в нов институционален контекст приложното поле на делегираните актове няма непременно да бъде точно копие на това на ППРК. Следователно трябвало да се избягва механичното прилагане на съдебната практика<sup>32</sup>.

44. Както бе установено по-горе в точка 36, Съдът все още не се е произнесъл по недвусмислен начин относно разликата между изразите „допълване“ и „изменение“ по смисъла на член 290 ДФЕС. В заключението си по дело Комисия/Парламент и Съвет<sup>33</sup> генералният адвокат Mengozzi обаче отбелязва, че като се има предвид намерението на авторите на Договора от Лисабон за систематизиране при реформирането на механизма за делегиране на законодателни правомощия в рамките на Съюза, логично е да се счита, че разграничението между актове, които „допълват“ основния акт, и актове, които го „изменят“, съответства на желанието да се определят две функционално различни категории делегирани актове<sup>34</sup>.

45. Според генералния адвокат Mengozzi първата категория включва мерките, с които се внасят *формални изменения в текста* на законодателния акт, а втората — допълващите неговото съдържание *без промени в текста*. От тази гледна точка в зависимост от избрания похват *добавянето* на несъществени елементи в основния акт по смисъла на член 290 ДФЕС би представлявало „изменение“, когато тези елементи са *вмъкнати в текста на този акт* (в основната част или в приложение), а когато няма по същество да бъдат включени в основния акт, а са уредени *в отделен законодателен акт* — „допълване“<sup>35</sup>. Това тълкуване съответства на тълкуването, изложено в посочените по-горе съобщение на Комисията за прилагането на член 290 ДФЕС и насоки за службите на Комисията от 2011 г.<sup>36</sup>.

46. В решение Комисия/Парламент и Съвет<sup>37</sup> Съдът приема, че вмъкването на бележка под линия в приложението към основен акт, т.е. вмъкването на делегиран акт пряко в текста на този акт, представлява изменение на нормативното съдържание на законодателен акт по смисъла на член 290, параграф 1 ДФЕС. В случая по това дело делегиращата разпоредба на основния акт сочи, че волята на законодателя е била да включи акта, приет въз основа на тази разпоредба, пряко в текста на основния регламент<sup>38</sup>.

30 — Решение на Съвета от 28 юни 1999 година 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).

31 — Решение на Съвета от 17 юли 2006 година за изменение на Решение 1999/468/ЕО за установяване на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията (ОВ L 200, стр. 11; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 6, стр. 163).

32 — СОМ(2009) 673 окончателен, точка 2.1. Вж. също заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Комисия/Парламент и Съвет (С-88/14, ЕУ:С:2015:304). В точка 42 от заключението генералният адвокат припомня, че съгласно системата на комитологията, установена на основание член 202 ЕО, понятието „изменение“ на основен законодателен акт несъмнено включва функцията за допълване на правната уредба („добавяне на нови елементи“), която е част от единната категория „изпълнително правомощие“. Съгласно член 2, параграф 2 от Решение 1999/468(24) прибавянето до процедурата по регулиране с контрол — въведена с Решение 2006/512(25) — се налага, в случай че на Комисията се предоставя правомощие да приема мерки от общ характер с цел изменение на несъществени елементи от основния акт, включително като се премахнат някои от тези елементи или *се добавят нови, несъществени елементи*.

33 — С-88/14, ЕУ:С:2015:304.

34 — Заключение на генералния адвокат Mengozzi по дело Комисия/Парламент и Съвет (С-88/14, ЕУ:С:2015:304, т. 43).

35 — Пак там.

36 — Вж. точки 40 и 42 от настоящото заключение.

37 — С-88/14, ЕУ:С:2015:499.

38 — Решение Комисия/Парламент и Съвет (С-88/14, ЕУ:С:2015:499, т. 43 и 44).

47. Поради изложените съображения съм склонен да се присъединя към даденото от генералния адвокат Mengozzi тълкуване на разликата между допълване и изменение на основния акт по смисъла на член 290 ДФЕС. Ето защо считам, че целта на тези изрази е да се прави разграничение между две *функционално* различни категории делегирани актове. Следва обаче да се има предвид, че такава квалификация същевременно води до прехвърлянето на посочената дихотомия към равнището на законодателната техника, което се отнася само до характера на делегирания акт.

#### 4. Изчерпателният характер на подразделянето, предвидено в член 290 ДФЕС

48. Припомням, че в основния регламент законодателят съзнателно е използвал израза „подробно определяне“ вместо използваните в член 290 ДФЕС изрази „допълва“ или „изменя“. Комисията твърди, че ако законодателят беше избрал един от тези два изрази, използвани в член 290 ДФЕС, член 21, параграф 3 от основния регламент щял да трябва да се тълкува с оглед на тези изрази. Доколкото обаче законодателят не бил използвал нито един от тези изрази, изразът „подробно определяне“ трябвало да се тълкува само в контекста на основния регламент.

49. Писмените изявления на Комисията биха могли, на първо място, да се разбират в смисъл, че според нея наред с делегираните актове, които допълват и изменят основния акт, съществува още една, трета категория делегирани актове<sup>39</sup>. В съдебното заседание Комисията обаче отхвърля наличието на такава трета категория делегирани актове. Следователно според Комисията има само две категории делегирани актове, а именно делегирани актове, които допълват основния акт, и делегирани актове, които го изменят. Комисията счита, че от определящо значение при определянето на правомощията ѝ е делегираният акт да не засяга съществени елементи от основния акт.

50. Съгласно изложеното по-горе в точки 45—47 тълкуване на член 290 ДФЕС в общия случай понятието „изменение“ на акт по смисъла на тази разпоредба включва всички формални промени, които се правят в текста на акта или приложението към него, независимо дали става дума за отмяна, допълнение или замяна на каквато и да е част от законодателния акт<sup>40</sup>. В този контекст освен това е необходимо в светлината на предходните констатации да се припомни, че изразът „допълва“, съдържащ се в член 290 ДФЕС, е от техническо естество. Това означава, че макар да е възможно това понятие, например в съответствие със значението му в общата езикова употреба, действително да се разбира като допълване на основния акт, когато се вмъква нова бележка под линия в основния акт или нова част в приложението към него, по смисъла на член 290 ДФЕС става въпрос за изменение на основния акт<sup>41</sup>. Следователно като изменение на основния регламент по смисъла на член 290 ДФЕС трябва да се разглежда вмъкването на изцяло нова част в приложение I към този регламент, без да се извършва същинско изменение на текста на основния регламент или на приложението към него.

39 — Вж. третата възможност за тълкуване, изложена в точка 34 от настоящото заключение.

40 — Заключение на генералния адвокат Mengozzi по дело Комисия/Парламент и Съвет (C-88/14, EU:C:2015:304, т. 41).

41 — Добър пример за посочената терминологична трудност е изявление на Комисията по време на съдебното заседание, съгласно която тя „е изменила основния акт чрез допълване“.



51. Доколкото „допълване“ и „изменение“ по смисъла на член 290 ДФЕС означават две функционално различни категории делегирани актове<sup>42</sup>, считам, че всички делегирани актове на Комисията, приети в съответствие с член 290 ДФЕС, трябва по принцип да спадат към една от тези две категории. Следователно основният въпрос, който се поставя, е за правното естество на делегиращия акт, което законодателят може да определи, упражнявайки правото си на преценка<sup>43</sup>.

52. Предвиденото в член 290 ДФЕС формално разграничение между изменение и допълване на основния акт позволява впоследствие да се прави разграничение между делегирани актове, които са допълнили основния акт, и делегирани актове, които са го изменили, в зависимост от това какво съдържание има приетият от Комисията акт. Направеното в член 290 ДФЕС разграничение обаче не предвижда никакви правни критерии, въз основа на които законодателят би трябвало да избира между тези две формални алтернативи. Също така не е възможно с оглед на член 290 ДФЕС да се определи дали Комисията трябва да допълни или да измени основния акт, когато текстът на съдържашата се в основния акт делегираща разпоредба не е ясен в това отношение.

53. Затова на следващо място е необходимо да се обмисли въпросът за значението на решението на законодателя при делегирането на правомощия на Комисията да използва израз, различен от „допълва[м]“ или „изменя[м]“ по смисъла на член 290 ДФЕС. Следователно, на първо място, се поставя въпросът дали в случаите, когато, както в член 21, параграф 3 от основния регламент, използва израз, който не съответства на нито един от двата изрази, съдържащи се в член 290 ДФЕС, законодателят предоставя на Комисията правото да прецени дали да измени или да допълни основния акт по смисъла на член 290 ДФЕС<sup>44</sup>. На второ място, с тълкуването на делегиращата разпоредба тясно е свързан въпросът дали предоставянето на правомощие за изменение на основния акт, както твърди Парламентът, трябва винаги да е изрично. Считам, че при първата хипотеза Комисията би могла да допълни, измени или както да допълни, така и да измени основния акт. Обратно, ако правомощието за изменение трябва изрично да бъде делегирано, при последната хипотеза не би било възможно да се измени основният акт.

*Г– Тълкуване на делегираща разпоредба, в която не се използва нито един от двата изрази по смисъла на член 290 ДФЕС, и тълкуване на член 21, параграф 3 от основния регламент*

54. Според Парламента предоставянето на правомощие за изменение на основен акт трябва да е изрично, тъй като с изменението пряко се засяга приетият от законодателя текст. Поради това Парламентът счита, че ако при делегирането на правомощия на Комисията законодателят е използвал израз, различен от „допълване“ или „изменение“, задължително ставало въпрос за правомощие да се допълва основния акт. В съдебното заседание обаче Парламентът признава, че в практиката в определени случаи използването на израз, различен от „изменение“, също може да означава правомощие за изменение по смисъла на член 290 ДФЕС<sup>45</sup>.

42 — Вж. точка 47 от настоящото заключение.

43 — Относно правото на преценка на законодателя, що се отнася до избора между член 290 ДФЕС и член 291 ДФЕС, вж. решение Комисия/Парламент и Съвет (C-472/14, EU:C:2014:170, т. 40) и заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Комисия/Парламент и Съвет (C-88/14, EU:C:2015:304, т. 36 и 37).

44 — Втората възможна хипотеза е Комисията да трябва винаги да тъкува делегиращата разпоредба, за да установи за какво ѝ е било предоставено правомощие.

45 — Парламентът посочва като пример правна уредба, в която с цел да се вземе предвид определена промяна на Комисията се предоставя правомощието за „адаптиране“ на определен, точно посочен член или част от приложение. Подобно делегиране съдържа например член 6, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 347, стр. 608).



55. Независимо от това Парламентът твърди, че с делегиращата разпоредба на член 21, параграф 3 от основния регламент на Комисията не било предоставено правомощието да изменя този регламент<sup>46</sup>. Като се имало предвид, че в много други разпоредби на основния регламент, като например в член 21, параграфи 1, 2 и 6, на Комисията изрично и официално се предоставяло правомощието да изменя основния регламент, било ясно, че в член 21, параграф 3 от този регламент не се предоставяло такова правомощие за изменение<sup>47</sup>.

56. Комисията възразява, че между актовете, които допълват основния акт, и актовете, които го изменят, не е налице йерархия, а напротив, тези актове са с еднакъв ранг. За разлика от това между законодателните актове, които изменят съществени елементи от даден акт, и делегираните актове, които допълват или изменят несъществени елементи от даден акт по смисъла на член 290 ДФЕС, била налице йерархична връзка. Комисията счита, че във всеки един случай делегираните актове се отнасят до несъществени части от основния акт, като тези части остават несъществени, независимо от това дали са предмет на изменение на основния акт или на отделен акт. Според Комисията член 290 ДФЕС не може да се тълкува в смисъл, че делегирането на правомощия трябва съдържа изричното упоменаване дали Комисията е оправомощена да допълва или да изменя основния акт<sup>48</sup>.

57. От своя страна Парламентът поддържа, че „съдържанието на делегирането на правомощия“ по смисъла на член 290 ДФЕС се отнася именно до това какъв вид акт Комисията има право да приеме въз основа на делегирането на правомощия, не толкова до съдържанието на делегирания акт. Законодателят имал за задача да определи съдържанието на делегирането на правомощия и това решение не можело да се предостави на преценката на Комисията<sup>49</sup>.

58. Считаю, че Парламентът има изцяло право в преценката си, че законодателят трябва да определя съдържанието на делегирането на правомощия, към което принадлежи и правното естество на делегирания акт като акт, който допълва или изменя основния акт. В настоящия случай обаче е очевиден фактът, че законодателят не е определил правното естество на делегирания акт или че изборът най-малкото не е бил ясно направен. Всъщност в член 21, параграф 3 от основния регламент на Комисията също не се предоставя изрично правомощието да допълва основния регламент.

46 — Интересно е да се отбележи, че на етапа на приемане на спорния регламент Парламентът е на мнение, че недостатъците, които опорочават този регламент, е можело да бъдат отстранени чрез поправка. Тоест според това схващане в делегиран акт, който изменя основния акт, е можело да бъде *извършена поправка* в смисъл, че този делегиран акт е щял да се превърне в делегиращ регламент, който допълва основния регламент. За тази цел, от друга страна, целият спорен регламент е трябвало да бъде изменен, при условие че въпросната част VI не е можело да бъде вмъкната пряко в приложение I към основния регламент, а е трябвало да бъде приета като отделен самостоятелен регламент. Според мен е спорно дали такова изменение може изобщо да бъде извършено чрез поправка.

47 — От друга страна, възниква също въпросът какво се има предвид в член 21, параграф 4 от основния регламент под израза „[н]а Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 26 за *повишаване* на тавана, определен в член 14, параграф 2, до 20%“ (курсивът е мой). Ако се следва тълкуването на Парламента, „повишаване“ в този контекст също би следвало по принцип да означава „допълване“ на основния акт, тъй като поради изложените от Парламента причини и при липсата на изрично предоставяне на правомощия този израз не би могъл да означава „изменение“. При това положение се налага изводът, че повишаването би трябвало да се извърши с отделен акт. Несъмнено в такъв конкретен случай, както признава Парламентът в съдебното заседание, би могло да става дума и за правомощието за изменение на въпросния член. Тъй като в случая не става въпрос за тълкуването на член 21, параграф 4 от основния регламент, не е необходимо да се разглежда по-задълбочено този параграф.

48 — Припомням, че съгласно член 290 ДФЕС законодателните актове определят изрично целите, съдържанието, обхвата и продължителността на делегирането. Освен това за целите на делегирането могат да бъдат определени условия, свързани с оттеглянето на делегирането и влизането в сила на делегираните актове.

49 — Освен това Парламентът твърди, че спорният регламент застрашава гъвкавостта на системата, която се цели с основния регламент, доколкото Комисията не можела да измени впоследствие приоритетите за финансиране, когато те били определени в приложението на основния регламент. Считаю, че този довод се основава на неясни хипотези и поради това не е необходимо да се разглежда по-задълбочено. Според мен няма основния да се приеме, че Комисията няма право впоследствие да изменя приет от нея делегиран акт, който изменя основния акт, когато делегирането все още се прилага във времето. От друга страна, също така няма основание да се приеме, че Комисията има право да измени делегиран акт, който е отделен, т.е. който изменя основния акт, когато делегирането вече не се прилага във времето.

59. Независимо от становището на Парламента според мен не може да се приеме, че след като в член 21, параграф 3 от основния регламент на Комисията не се предоставя изрично правомощието да допълва този регламент, това обстоятелство автоматично означава, че в тази разпоредба на Комисията се предоставя само правомощието да го изменя. Всъщност съм съгласен с Комисията, че член 290 ДФЕС не съдържа никакво указание по въпроса дали дадено изменение засяга основния акт в по-голяма степен, отколкото дадено допълване, дори и изменението да представлява изменения, които пряко се внасят в текста<sup>50</sup>. Припомням, че основният критерий е делегираният акт да не засяга съществени елементи от основния акт. На конституционно равнище това ограничение се отнася за допълването по същия начин, както за изменението на основния акт.

60. Отделен акт, който допълва основния акт, след приемането му също съставлява част от правната рамка на основния регламент, когато не се превръща формално в неразделна част от основния акт. В случаите, в които по силата на делегираното правомощие се приема изцяло *нова правна норма*, разликата между допълването и изменението на основния акт се състои единствено в начина, по който делегираният акт е формулиран, като конкретно се проявява само в това по какъв начин е изготвена евентуално правно необвързваща консолидирана версия на основния акт. И в двата случая правно обвързващият текст на тази нова правна норма произтича от публикувания в *Официален вестник на Европейския съюз*, серия L делегиран акт, който не отменя или заменя *ex hypothesi* нито един от елементите на основния акт<sup>51</sup>.

61. Следователно, доколкото няма разлика между правните последици на делегираните актове, които допълват основния акт, и правните последици на делегираните актове, които изменят основния акт, според мен няма основание да се изисква делегирането на правомощието за изменение на основен акт да е изрично, след като правомощието за допълването му не е непременно необходимо да е изрично. За такова изискване не е налице основание, което да е релевантно от конституционноправна гледна точка, или друго основание, като например във връзка с принципа на демокрация, равновесието между институциите, разпределението на правомощията между Съюза и държавите членки или системата на основните права. Ето защо, при положение че разликата между допълване и изменение в хипотезата на нови норми е само формална, крайният резултат, например в настоящия случай, от материалноправна страна би бил същият, дори и Комисията да беше определила приоритетите за финансиране в отделен делегиран регламент<sup>52</sup>.

62. Освен това следва да се има предвид, че ако има за цел, законодателят има възможността да използва в делегиращите разпоредби използваните в член 290 ДФЕС изрази и по такъв начин да обвърже правомощието на Комисията с приемането на актове, които са съобразени с тези предварително определени понятия. Следователно, ако счита, че е важно да не делегира на Комисията правомощието да изменя законодателен акт, законодателят може изрично да уреди това, като използва в делегиращата разпоредба изрече „изменя“<sup>53</sup>.

50 — Така например в подготовителните работи по Конституция за Европа тези две категории делегирани актове се третирали като актове от еднакъв ранг (вж. окончателния доклад на Работна група IX „Опростяване“ на Европейския конвент (CONV 424/02, стр. 9 и 10).

51 — Консолидираните текстове на актовете на Европейския съюз имат за цел да опростят достъпа до законодателството и съдържанието им не обвързва институциите на ЕС. Автентичните текстове се публикуват в *Официален вестник на Европейския съюз*, серия L.

52 — Вж. също заключението на Съда в решение Комисия/Парламент и Съвет (C-88/14, EU:C:2015:499, т. 42), което е в същия смисъл.

53 — Това не е пречка за използването на други изрази в текста на акта, които са по-ясни. В настоящия случай делегирането е можело да бъде формулирано например по следния начин: „На Комисията се делегира правомощието да приема делегирани актове, които допълват основния регламент чрез определяне на приоритетите за финансиране“.

63. Страните изразяват становище относно голямото значение на прозрачността на законодателството. По-специално Парламентът изразява опасенията си, че тази прозрачност би могла да бъде намалена, ако Съдът счете, че правомощието за изменение на основен акт не е необходимо да е изрично. Счита обаче, че по принцип същото може да се отбележи и по отношение на неясните делегиращи разпоредби.

64. Ето защо, на следващо място, е необходимо да се изясни дали всички делегиращи разпоредби винаги трябва да се тълкуват в смисъл, че в тях се има предвид или допълване, или изменение, или Комисията може да избира дали да приеме актове, които допълват и/или изменят основния акт в случаите, когато законодателят не е определил ясно това.

65. Както бе посочено по-горе в точка 61, считам, обратно на становището на Парламента, че правомощието за изменение не е необходимо да се делегира изрично. Поради тази причина според мен също не може да се приеме, че всички използвани от законодателя изрази трябва да се тълкуват в смисъл, че изключването на съответния друг алтернативен подход означава или „изменение“, или „допълване“<sup>54</sup>. С оглед на разликите<sup>55</sup>, които в това отношение характеризират законодателната практика, тълкуването в обратен смисъл би увеличило в съществена степен именно неяснотата относно това за какво действително е било предоставено правомощие на Комисията. Всъщност по принцип израз, различен от „допълва“ или „изменя“, не би позволил направо да се установи дали се има предвид допълване или изменение, а значението би зависело от контекста.

66. Такова тълкуване би увеличило риска в бъдеще Съдът да се произнеса по значителен брой прости от юридическа гледна точка дела, които се отнасят до тълкуването на неясна делегираща разпоредба. Схващането, че законодателят би могъл винаги когато пожелае да оспори делегиран акт с твърдението, че основният акт бил неправилно допълнен или изменен, при положение че твърдяната грешка се дължи на тълкуването на използван от законодателя израз, който поначало е неясен, е неприемливо<sup>56</sup>.

67. Също така ми се струва малко вероятно изобщо да има много случаи, в които посредством обичайните методи на тълкуване на правото на Съюза със сигурност да може да бъде обосновано твърдението, че определен глагол, използван от законодателя в делегираща разпоредба, като например „определям“, „дефинирам“, „установявам“, недвусмислено означава „допълване“ или „изменение“, но не и двете. Това би означавало по изкуствен начин да се принуди Комисията да търси „правилния“ от правна гледна точка отговор на въпрос, който по принцип е въпрос на целесъобразната законодателна техника.

54 — Припомням, че според Парламента тези изрази, независимо от особените случаи, посочени в бележка под линия 45, по принцип означават „допълване“.

55 — Само в Регламент (ЕС) № 508/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за Европейския фонд за морско дело и рибарство и за отмяна на регламенти (ЕО) № 2328/2003, (ЕО) № 861/2006, (ЕО) № 1198/2006 и (ЕО) № 791/2007 на Съвета и Регламент (ЕС) № 1255/2011 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 149, стр. 1) се използват изразите „определям“ (на финландски език: „yksilöidä“, на френски език: „déterminer“), „конкретизирам“ (на финландски език: „määrittellä“, на френски език: „préciser“), „установявам“ (на финландски език: „vahvistaa“ или „määrittää“, на френски език: „établir“ или „définir“), за да се опише предоставеното на Комисията правомощие (вж. член 32, параграф 4, член 40, параграф 4, член 72, параграф 4, член 102, параграф 1, член 105, параграф 4 и член 107, параграф 1). Това свидетелства за многообразието на изразите, използвани само в един регламент.

56 — Освен това следва да се вземе предвид значителният брой делегирани актове в много области на правото на Съюза, за да се разбере степента на посочения риск. Един-единствен основен акт може да съдържа препратки към десетки делегирани актове. По този въпрос вж. *Berrod, F. et Mestre, C. L'incidence des considérations organiques sur la distinction entre les actes délégués et les actes d'exécution.* — RTD Eur, janvier-mars 2015, p. 89.

68. Поради това считам, че член 290 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че посредством избора на израз, различен от съдържащия се досега в тази разпоредба, законодателят може да предостави на Комисията правото да прецени дали тя ще допълва или изменя основния акт, стига иначе целите, съдържанието, обхватът и продължителността на делегирането да са определени в съответствие с член 290 ДФЕС и делегирането на правомощия да се отнася до несъществени елементи от основния акт. Във всички случаи тези условия ограничават правото на преценка на Комисията.

69. В разглеждания в настоящия случай основен акт не е уточнено дали изразът „подробно определяне“, съдържащ се в член 21, параграф 3, означава допълване или изменение. Съгласно тълкуването, изложено по-горе в точка 61 от настоящото заключение, разликата между тези две мерки обаче е само формална и без значение от конституционноправно естество. Освен това Парламентът изобщо и не твърди, че недостатъците, които опорочават съдържанието на спорния регламент, в случая са достатъчни, за да се отмени този регламент, например в рамките на производство за установяване на неправомерно бездействие<sup>57</sup>. Също така не се твърди, че Комисията е превишила правомощията си, като по друг начин е нарушила условията за делегиране на правомощия или е засегнала съществени области от основния акт.

70. Ето защо с оглед на изложеното дотук считам, че при приемането на спорния регламент Комисията не е превишила правомощията си с оглед на обхвата на делегирането. В точка 21, параграф 3 от основния регламент законодателят е предоставил на Комисията правомощието за „подробно определяне на приоритетите за финансиране“, без да уточнява дали посоченото определяне трябва да се извърши чрез допълване или чрез изменение на основния акт по смисъла на член 290 ДФЕС. Следователно Комисията е можела валидно да определи подробно приоритетите за финансиране, като е вмъкнала нова част в приложение I към основния регламент. Ето защо предлагам на Съда да отхвърли жалбата на Парламента, като съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда осъди Парламента да понесе направените от Комисията съдебни разноски, а съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник — осъди Съвета да понесе направените от него съдебни разноски.

#### *Д– Искане за запазване на правните последици на спорния регламент*

71. В случай че Съдът, противно на моето предложение, стигне до заключението, че спорният регламент следва да бъде отменен поради превишаване на правомощия, по-нататък накратко ще разгледам основаното на член 264, втора алинея ДФЕС искане на Комисията за запазване на правните последици на спорния регламент. Парламентът и Съветът не възразяват срещу това искане, а напротив, подкрепят запазването на правните последици на спорния регламент до замената му с нов акт, който е в съответствие с приложимите правни разпоредби.

72. Като се има предвид, че жалбата на Парламента се отнася по-скоро до формата на спорния регламент, отколкото до неговото съдържание, по което в крайна сметка между институциите е постигнато съгласие, считам искането на Комисията за основателно. Отмяната на спорния регламент, без да се запазят правните му последици, би могла да има отрицателни последици за реализирането на Механизма за свързване на Европа, тъй като спорният регламент е необходима предпоставка за съществуването на работните програми. Следователно правната сигурност изисква да се запазят правните последици на спорния регламент в съответствие с член 264 ДФЕС, в случай че Съдът, противно на моето предложение, отмени спорния регламент.

<sup>57</sup> — Както бе потвърдено в съдебното заседание, първоначално изразеното от Парламента недоволство от обстоятелството, че в сравнение с основния регламент спорният регламент няма добавена стойност и че в него разпределението на средствата не е уредено със задължителни норми (вж. точка 15 от настоящото заключение), обаче не означава, че се твърди наличието на правно основание за отмяна.

## VI – Заключение

73. Предвид гореизложените съображения предлагам на Съда да се произнесе по следния начин:

- Отхвърля жалбата на Европейския парламент.
- Европейският парламент понася направените от него съдебни разноси, както и съдебните разноси, направени от Европейската комисия.
- Съветът на Европейския съюз понася направените от него съдебни разноси.