



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

P. MENGOTZI

представено на 7 май 2015 година¹

Дело C-88/14

**Европейска комисия
срещу
Европейски парламент
и**

Съвет на Европейския съюз

„Жалба за отмяна — Членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС — Делегиран акт и акт за изпълнение — Регламент (ЕС) № 1289/2013 — Механизъм за реципрочност“

1. С жалбата по настоящото производство Европейската комисия иска от Съда да отмени Регламент № 1289/2013 (наричан по-нататък „обжалваният регламент“)² в частта, в която предвижда делегирани актове в рамките на механизма за реципрочност, които да се прилагат, в случай че трета страна, чиито граждани са освободени от изискването за виза, когато преминават външните граници на Съюза по смисъла на Регламент № 539/2001³, налага такова изискване по отношение на гражданите на държава членка.

2. С доводите на страните се поставят деликатни въпроси, свързани с тълкуването на членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС и с взаимовръзката между тях. Понятието за „изменение“ на несъществени елементи от законодателен акт по смисъла на параграф 1, първа алинея, член 290 ДФЕС, както и за обхвата на свободата на преценка, призната в решение Комисия/Парламент и Съвет (C-427/12, EU:C:2014:170) (наричано по-нататък „решение Биоциди“) на законодателя на Съюза, когато решава дали да използва инструмента на делегираните актове, или на актовете за изпълнение, са някои от въпросите, по които се иска Съдът да се произнесе.

¹ — Език на оригиналния текст: италиански.

² — Регламент (ЕС) № 1289/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите членки, както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване (ОВ L 347, стр. 74).

³ — Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета от 15 март 2001 г. (ОВ L 81, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 97).

I – Правна уредба

A– Първично право

3. С Договора от Лисабон се въвежда критерий за йерархия в системата на непървичните източници на правото на Съюза. В рамките на тази система членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС, които имат за цел привеждането в действие на разпоредбите от вторичното право, формално установяват — въз основа на членове I-36 и I-37 от Договора за създаване на Конституция за Европа⁴ — разделянето на делегираната законодателна функция, която съгласно член 202 ЕО е включена в изпълнителните правомощия посредством т. нар. „комитология“⁵, от изпълнителната функция.

4. Съгласно член 290, параграф 1, първа алинея ДФЕС „[з]аконодателен акт може да делегира на Комисията правомощието да приема незаконодателни актове от общ характер, които допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателния акт“.

5. Съгласно член 291, параграф 1 ДФЕС държавите членки разполагат с компетентност да предприемат всички необходими мерки по вътрешното право за прилагане на правно обвързващите актове на Съюза. Съгласно параграф 2 от същия член, когато са необходими еднакви условия за изпълнение на тези актове, те предоставят изпълнителни правомощия на Комисията или, в някои специфични случаи, на Съвета.

Б – Регламент № 539/2001

6. Регламент № 539/2001 определя списъка на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите членки (член 1, параграф 1, първа алинея), както и списъка на държавите, чиито граждани са освободени от това изискване при престой от не повече от 90 дни общо в рамките на всеки 180-дневен период (член 1, параграф 2, първа алинея⁶). Тези списъци са включени в приложения I и II от регламента⁷.

7. Член 1, параграф 4 от Регламент № 539/2001 в редакцията, приложима преди влизането в сила на обжалвания регламент, предвижда общностен механизъм, който допуска прилагането на принципа на реципрочност, в случай че трета страна, включена в приложение II към регламента, реши да наложи изискване за виза по отношение на гражданите на една или повече държави членки. Въз основа на този механизъм с направените в него изменения с Регламент

4 — Подписан в Рим на 29 октомври 2004 г. (ОВ С 310, стр. 1; обн. като притурка на ДВ, бр. 103 и 104 от 20.12.2006 г.).

5 — Вж. решение Биоциди (C-427/12, EU:C:2014:170, т. 36).

6 — В редакцията след измененията, направени с Регламент (ЕС) № 610/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за изменение на Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници), Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген, регламенти (ЕО) № 1683/95 и (ЕО) № 539/2001 на Съвета и регламенти (ЕО) № 767/2008 и (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 182, стр. 1).

7 — Съгласно съображение 5 от Регламент № 539/2001 съставянето на тези списъци се ръководи от внимателна, подробна оценка на множество критерии, които „се отнасят, наред с други неща, до нелегалната имиграция, държавната политика, обществената сигурност и до външните взаимоотношения на Европейския съюз с трети страни“, като също така се отчитат и принципите за регионална съгласуваност и реципрочност. Позоваването на тези критерии се потвърждава, като наред с това се посочват нови критерии в Регламент № 509/2014, който от 9 юни 2014 г. предвижда вмъкването преди член 1 от Регламент № 539/2001 на следния „Член -1“: „Целта на настоящия регламент е да определи третите страни, за чиито граждани се прилага изискването за притежаване на виза или чиито граждани са освободени от това изискване, въз основа на индивидуална оценка на множество критерии, които се отнасят, наред с другото, до незаконната имиграция, обществения ред и сигурност, икономическите ползи, по-специално в областта на туризма и външната търговия, и външните отношения на Съюза със съответните трети страни, и които включват по-специално съображения, свързани с правата на човека и основните свободи, както и последиците за регионалната съгласуваност и реципрочност“.

№ 851/2005⁸, след нотификация от засегнатата държава членка, Комисията може да внесе в Съвета предложение за временно възстановяване на задължението за виза за гражданите на съответната трета страна и Съветът се произнася по предложението с квалифицирано мнозинство (член 1, параграф 4, буква в). Независимо от тази процедура Комисията може да внесе предложение за изменение на регламента с цел включване на съответната трета страна в приложение I (член 1, параграф 4, буква д).

В– Обжалваният регламент

8. С обжалвания регламент се внасят две основни изменения в Регламент № 539/2001. С него се изменя механизмът на реципрочност и се въвежда „предпазен механизъм“, който допуска временно да се суспендира действието на освобождаването от изискването за виза за гражданите на трета страна.

9. С член 1, точка 1, буква а) от обжалвания регламент се изменя член 1, параграф 4 от Регламент № 539/2001, като се предвижда триетапен механизъм за реципрочност, който започва, както и преди, с нотификация от държавата членка, по отношение на чиито граждани повторно е въведено изискване за виза от трета страна, включена в списъка в приложение II към последния регламент⁹.

10. Предвиденият в член 1, параграф 4, буква д) от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения, първи етап от този механизъм се започва от Комисията най-късно шест месеца от публикуването на посочената нотификация с приемането, по искане на засегнатата държава членка или по своя инициатива, на акт за изпълнение, с който суспендира временно освобождаването от изискване за виза за някои категории граждани на съответната трета страна за период до шест месеца, или с представянето на доклад с оценка на положението, който посочва основанията за решението ѝ да не суспендира освобождаването от изискването за виза. Актовете за изпълнение се приемат съгласно процедурата по разглеждане, посочена в член 4а, параграф 2 от Регламент № 539/2001 — вмъкнат с член 1, параграф 4 от обжалвания регламент — който препраща към член 5 от Регламент № 182/2011¹⁰.

11. Вторият етап на механизма започва в срок от 24 месеца от публикуването на нотификацията от съответната държава членка, в случай че въпросната трета страна не е отменила изискването за виза. Това е предвидено в член 1, параграф 4, буква е) от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения: „Комисията приема делегиран акт [...], с който временно суспендира прилагането на приложение II за период от 12 месеца за гражданите на тази трета страна. В делегирания акт се определя дата, в срок от 90 дни от влизането му в сила, от която суспендирането на прилагането на приложение II поражда действие (...) и приложение II се изменя по съответния начин. Това изменение се прави, като до името на въпросната трета страна се вмъква бележка под линия, в която се отбелязва, че освобождаването от изискването за виза се суспендира за тази трета страна и се посочва периодът на това суспендиране.“ Условието, при чието спазване на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове, са предвидени в член 4б от Регламент № 539/2001,

8 — Регламент (ЕО) № 851/2005 на Съвета от 2 юни 2005 година за изменение на Регламент (ЕО) № 539/2001 за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите членки, както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване (ОВ L 141, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 176).

9 — Интересно е да се отбележи, че по отношение на механизма за реципрочност предложението на Комисията се ограничава до въвеждането на изменение на член 1, параграф 4, буква в) от Регламент № 539/2001, което дава възможност да се премахне свързаното с посочената разпоредба производно правно основание, като решението на Съвета относно предложението за повторно въвеждане на изискването за виза по отношение на гражданите на въпросната трета страна се заменя с акт на законодателя на Съюза (COM(2011) 290 окончателен/2).

10 — Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година 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).

въведен с член 1, точка 4 от обжалвания регламент. Правомощието да приема делегирани актове се предоставя на Комисията за срок от пет години, считано от 9 януари 2014 г. и се продължава с мълчаливо съгласие за срокове със същата продължителност, освен ако Европейският парламент или Съветът не възразят срещу подобно продължаване. Делегирането на правомощия може да бъде оттеглено по всяко време от Европейския парламент или от Съвета. Освен това съгласно параграф 5 от същия член 46) „[д]елегиран акт, приет съгласно член 1, параграф 4, буква е), влиза в сила единствено ако нито Европейският парламент, нито Съветът не са представили възражения в срок от четири 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 представят възражения. [...]“.

12. Въз основа на член 1, параграф 4, буква з) от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения, ако в срок от шест месеца от влизането в сила на делегирания акт по буква е) въпросната трета страна не е отменила изискването за виза, Комисията може да представи законодателно предложение за изменение на настоящия регламент с оглед на прехвърлянето на третата страна от приложение II в приложение I, като по този начин се поставя началото на третия и последен етап от механизма за реципрочност.

13. Член 1, точка 2 от обжалвания регламент, който вмъква член 1а в Регламент № 539/2001, въвежда механизъм, който позволява, чрез дерогация от член 1, параграф 2 от последния регламент, освобождаването от изискването за виза за гражданите на трета страна, включена в списъка в приложение II, да се суспендира временно в спешни ситуации¹¹ съгласно процедура, започната след нотификация от страна на съответната държава членка. Ако след разглеждането на нотификацията въз основа на критериите, посочени в параграф 3, и като вземе предвид последиците от суспендирането на освобождаването от изискването за виза за външните отношения на Съюза и неговите държави членки с въпросната трета страна, Комисията реши, че е необходимо, в рамките на три месеца от получаване на нотификацията по параграф 2, тя приема в съответствие с процедурата по разглеждане по горепосочения член 4а, параграф 2 от Регламент № 539/2001 акт за изпълнение, с който временно суспендира освобождаването от изискването за виза за гражданите на съответната трета страна за период от шест месеца. Суспендирането може да бъде продължено за срок, не по-дълъг от 12 месеца, когато, преди да изтече срокът на действие на акта за изпълнение, Комисията е представила законодателно предложение за изменение на Регламент № 539/2001 с цел прехвърляне на въпросната трета страна от приложение II в приложение I.

II – Производство и искания на страните

14. С решение на председателя на Съда от 1 юли 2014 г. Чешката република е допусната да встъпи в подкрепа на исканията на институциите ответници.

15. Комисията основно иска от Съда да отмени член 1, точка 1 от обжалвания регламент, както и член 1, точка 4 от същия регламент в частта, с която се вмъква нов член 46 в Регламент № 539/2001, както и да остави в сила последиците от отменените разпоредби и от всички произтичащи от тях мерки за изпълнение, докато бъдат заменени в разумен срок с приети съгласно Договорите актове, и да осъди ответниците да заплатят съдебните разноски. При условията на евентуалност, в случай че Съдът приеме горепосочените разпоредби за неотделими от останалата част на обжалвания регламент, Комисията иска от Съда да го отмени изцяло, като остави в сила последиците от него и осъди институциите ответници да заплатят съдебните разноски.

¹¹ — Обстоятелствата, които могат да доведат до спешни ситуации, са изброени в член 1а, параграф 2 от Регламент № 539/2001.

16. Парламентът иска от Съда да отхвърли жалбата и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски. Подкрепя искането на Комисията да се оставят в сила последиците от обжалвания регламент, в случай че Съдът реши да уважи жалбата.

17. Съветът основно иска от Съда да отхвърли изцяло жалбата и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски, а при условията на евентуалност, в случай че Съдът реши да отмени изцяло или частично обжалвания регламент, да остави в сила последиците от него или от отменените разпоредби и от актовете, приети за тяхното изпълнение, до влизането в сила, в разумен срок, на нов акт, чиято цел е да ги замени.

18. Чешката република иска от Съда да отхвърли жалбата и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски, както и, при условията на евентуалност, в случай че жалбата е уважена, да остави в сила последиците от отменените разпоредби от обжалвания регламент до тяхната замяна с нов регламент.

19. Страните са изслушани от Съда при представянето на техните устни становища на заседанието от 9 март 2015 г.

III – По жалбата

20. В подкрепа на своята жалба Комисията излага само едно основание — нарушение на членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС. Тя отбелязва, че делегираните актове и актовете за изпълнение имат напълно различно приложно поле: първите се прилагат, когато е необходимо да се допълват или изменят несъществени елементи от даден законодателен акт, докато вторите се приемат, когато са необходими еднакви условия за прилагане на правно обвързващите актове на Съюза. Изборът между двете групи актове бил с изцяло правен характер и трябвало да се основава, както и изборът на правното основание, на обективни критерии, които да подлежат на съдебен контрол. В конкретния случай прибегването до делегирани актове, предвидено в член 1, параграф 4, буква е) от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения, било в нарушение на членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС, тъй като решението да се суспендира временно освобождаването от изискването за виза, не представлява акт, който „допълва“ или „изменя“ Регламент № 539/2001 по смисъла на член 290, параграф 1 ДФЕС, а по-скоро се вписва в рамките на изпълнението на регламента, тъй като представлява прилагане по отношение на конкретно положение на вече посочените в регламента разпоредби.

21. Преди разглеждането на отделните доводи, изложени от Комисията, както и насрещните доводи, изложени от институциите ответници и от встъпилата държава членка, считам, че е необходимо да се спра на въпросите, които са предмет на най-оживено обсъждане от страните и се отнасят до някои аспекти на предвиденото в Договора от Лисабон разграничение между делегираните законодателни правомощия и изпълнителната функция, занимавайки се със сложния въпрос за разграничението на приложните полета на членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС.

А – По свободата на преценка на Комисията като критерий за разграничаване между приложните полета на членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС

22. Един от най-обсъжданите от страните въпроси както в хода на писмената фаза, така и в съдебното заседание се отнася до значението, което следва да се отдаде на предоставената на Комисията свобода на преценка при разграничаването между делегирани актове и актове за изпълнение.

23. Комисията твърди, че когато разполага само с ограничена свобода на действие — какъвто е случаят с актове, приемани на основание член 1, параграф 4, буква е) от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения — функцията, която е призвана да упражнява, по принцип има изцяло изпълнителен характер. От своя страна, Съветът отбелязва, че предоставянето на Комисията на свобода на преценка не е част от установените в член 290 ДФЕС условия за делегиране на законодателни правомощия и следователно не е от значение за целите на избора между делегирани актове и актове за изпълнение. Парламентът счита, че става дума за един от елементите, които съзаконодателите трябва да имат предвид при квалифицирането на предоставените на Комисията правомощия за целите на конкретното прилагане на даден законодателен акт, но придобивал значение единствено когато тези правомощия имали за цел допълване или уточняване на съдържанието на този акт, а не когато ставало дума за неговото изменение. В последния случай фактът дали Комисията има по-голяма или по-малка свобода на преценка, не бил от значение, тъй като изборът на делегиран акт при всички обстоятелства е задължителен.

24. Делегирането на законодателни функции предполага поради самото си естество — поне доколкото е насочено към предоставянето на правомощие за допълване на основния акт с допълващи разпоредби — прехвърлянето на право на преценка от законодателя на оправомощения субект. Въпреки че не е изрично посочено в член 290 ДФЕС, правомощието за приемане на делегирани актове от допълващо естество неизменно е съпроводено от определено право на преценка. Следователно, ако не е налице свобода на преценка, разглеждана по същество, дейността, която Комисията е призвана да изпълнява, не следва да се отнесе, към делегираната законодателна функция, а към изпълнителната функция.

25. Последната функция по принцип се характеризира с по-ограничена свобода на преценка спрямо първата, така че е възможно да се определи един критерий за разграничаване между делегирани актове и актове за изпълнение в зависимост от *по-голямата* или *по-малката* свобода на преценка, предоставена на Комисията. Въпреки че този критерий сам по себе си не е от решаващо значение — поради задължителното му съчетаване с функционален критерий за определяне на връзката между разпоредбите, които трябва да се приемат, и съдържанието със задължителен характер на основния законодателен акт¹², или доколкото наложените с него ограничения по отношение на целите, съдържанието и обхвата на делегираното правомощие могат значително да ограничат свободата на преценка, предоставена на Комисията, като така на практика се намалява разликата между делегираните законодателни правомощия и изпълнителна компетентност — той представлява важен критерий, който да се вземе предвид за причисляването на даден акт към едната или другата категория, предвидени в членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС¹³.

12 — Тази връзка се посочва от Съда в точки 38 и 39 от решение Бициди, където се уточнява, че „делегираното правомощие е предоставено с цел да се приемат правила, които се вписват в регулаторната рамка, установена с основния законодателен акт“, докато когато законодателят „предоставя на Комисията изпълнително правомощие [...], тя следва да уточни съдържанието на законодателния акт, за да гарантира, че същият се изпълнява при еднакви условия във всички държави членки“. Вж. също така решение Парламент/Комисия (C-65/13, EU:C:2014:2289, т. 39—46) и заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Комисия/Парламент и Съвет (C-427/12, EU:C:2013:871, т. 76 и 77).

13 — Вж. в този смисъл Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета — Прилагане на член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз (COM(2009) 673 окончателен, точка 2.3) (наричано по-нататък: „Съобщение на Комисията от 2009 г. за прилагането на член 290 от ДФЕС“) и Доклада на Парламента относно последващи действия във връзка с делегирането на законодателни правомощия и контрола от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията, от 4 декември 2013 г. (A7-0435/2013), в единатесетото тире на точка 1 от който се посочва: „Като цяло делегирани актове следва да се използват, когато основният акт предоставя на Комисията значителна свобода на действие по собствена преценка за допълване на законодателната рамка, предвидена в основния акт“. Вж. също така и заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Комисия/Парламент и Съвет (C-427/12, EU:C:2013:871, т. 62).

26. Вярно е, че в решение Биоциди, по което Съдът за първи път е сезиран да се произнесе относно определянето на съответните приложни полета на членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС¹⁴, не се съдържа никакво изрично позоваване на свободата на преценка, предоставена на Комисията, като критерий, по който може да се направи разграничение между делегирани актове и актове за изпълнение. Въпреки това заключението, че законодателят е можел основателно да предположи, че прилагането на член 80, параграф 1 от Регламент № 528/2012¹⁵ не изисква делегирани актове¹⁶

— до което Съдът стига след задълбочен анализ на разпоредбите от този регламент¹⁷ — се основа на констатацията за достатъчно подробния и определен на законодателно равнище характер на установения в този член тарифен режим и следователно на констатацията за ограничената свобода на действие по собствена преценка, предоставена на Комисията, което показва изпълнителния характер на предоставената ѝ компетентност.

27. Макар да считам, че при определянето на разграничението между делегирани актове и актове за изпълнение не може предварително да се отрече значението на критерия за по-голяма или по-малка свобода на преценка, предоставена на Комисията, по-спорен е въпросът за значението на този критерий, когато, както в случая, посочената институция има правомощието да приема *актове за изменение* на основния акт. В действителност, когато се окаже, както твърдят институциите ответници, подкрепяни от встъпилата държава членка, че това правомощие може да се предоставя единствено чрез делегиране на законодателни правомощия, обстоятелството, че то води до по-голяма или по-малка свобода на преценка, по същество не би било от значение за целите на избора между инструментите, предвидени в членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС¹⁸.

28. Следователно основателността на довода в подкрепа на изпълнителния по същество характер на правомощията, предоставени на Комисията с член 1, параграф 4, буква е) от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения, че Комисията се основава на обстоятелството, че не разполага с никаква свобода на действие, зависи от значението и обхвата, които трябва да се придадат на понятието „изменение на законодателен акт“, съдържащо се в член 290, параграф 1 ДФЕС.

29. Въпреки това преди разглеждането на този въпрос е необходимо да се разгледа една друга тема, която е предмет на обсъждане от страните и която този път се отнася до свободата на преценка, с която разполага законодателят при решаването на вида компетентност, която трябва да бъде предоставена на Комисията за целите на прилагането на основния законодателен акт.

14 — В решение Обединено кралство/Парламент и Съвет (C-270/12, EU:C:2014:18, т. 77—86), Съдът се произнася само по въпроса дали членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС установяват един-единствен правен режим, който позволява да се предоставят изключително на Комисията някои делегирани и изпълнителни правомощия, или законодателят на Съюза може да предвиди други системи за делегиране на такива правомощия на органи, служби или агенции на Съюза. В своето заключение по това дело (C-270/12, EU:C:2013:562) генералният адвокат Jääskinen излага някои разсъждения по темата за разграничението между приложните полета на членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС (вж. по-специално в точки 75—88).

15 — Регламент (ЕС) № 528/12 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 година относно предоставянето на пазара и употребата на биоциди (ОВ L 167, стр. 1).

16 — Вж. точка 52 от основанията.

17 — Вж. точки 41—51 от основанията.

18 — Искам да отбележа, че на различни места в своята жалба Комисията изглежда, че ограничава значението на въпросния критерий единствено до хипотезите, при които прилагането на основния законодателен акт води до някаква форма на допълване на нормативната уредба.

Б — По свободата на преценка на законодателя, когато решава дали да се използват делегирани актове или актове за изпълнение

30. Институциите ответници, подкрепени по въпроса от встъпилата държава, се позовават, с различни доводи в подкрепа на своите позиции, на свободата на преценка на законодателя във връзка с решението относно начините на прилагане на законодателните актове, които приема.

31. В това отношение припомням преди всичко, че законодателят разполага с пълната политическа свобода на преценка, която не подлежи на съдебен контрол, по отношение на това дали да делегира, или не законодателно правомощие¹⁹. Делегирането не е задължение, а инструмент или по-скоро възможност, до която законодателят може да реши да прибегне с цел опростяване и ускоряване на законодателния процес по отношение на въпроси, които нямат съществено значение в уредената от основния законодателен акт област. Въпреки че не е задължително законодателят да делегира своите правомощия, когато реши да го направи, той е длъжен да спазва условията, предвидени в член 290 ДФЕС, сред които на първо място е невъзможността за делегиране на съществените политически решения, както се посочва в параграф 1, втора алинея от този член²⁰.

32. Припомням също така, че в точка 40 от решение Биоциди Съдът потвърждава, че законодателят „разполага с право на преценка, когато решава да предостави на Комисията делегирано правомощие съгласно член 290, параграф 1 ДФЕС или изпълнително правомощие съгласно член 291, параграф 2 ДФЕС“.

33. Както Съветът, така и Парламентът в писмените си изявления се позовават на въпросната точка и на утвърдения в нея принцип²¹. Комисията обаче поставя под въпрос относимостта на този принцип в конкретния случай с доводи, които според мен не трябва да бъдат взети под внимание. Формулировката и цялостният текст на тази точка всъщност не позволяват да се счита, както посочва институцията жалбоподател, че утвърждаването на този принцип е ограничено единствено до случаите, при които — както по делото, по което е постановено въпросното първоначално решение — става въпрос да се установи дали дадена мярка за изпълнение допълва основния законодателен акт по смисъла на член 290 ДФЕС, но не и до случаите, при които — както в конкретния случай — се поставя под въпрос нейният характер на изменение от гледна точка на тази разпоредба.

34. С оглед на изложеното се налага да се постави въпросът относно обхвата на свободата на преценка, призната на законодателя в посочената по-горе точка 40 от решение Биоциди. Преди всичко, изглежда, е ясно, че тази свобода на преценка трябва да се упражнява, като се спазват условията, предвидени в членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС. Правото на избор, признато на законодателя, не му предоставя правомощието да определя като актове за изпълнение актовете, които в действителност водят до упражняването на делегирани законодателни функции, и обратно. Такова правомощие всъщност на практика би премахнало разграничението между делегирани и изпълнителни функции и би променило разделението на областите на компетентност и институционалния баланс, които те отразяват. Членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС установяват конкретни области на компетентност за съзаконодателите, от една страна, и за

19 — Както се посочва в Съобщението на Комисията от 2009 г. за прилагането на член 290 ДФЕС „[з]аконодателят може да уреди напълно и изцяло сфера на действие, като повери на Комисията задачата да гарантира нейното хармонизирано прилагане, като приеме актове за изпълнение. Аналогично законодателят може да реши да уреди само частично въпросната сфера, в този случай оставяйки на Комисията отговорността да допълни правните разпоредби с делегирани актове“.

20 — Принциплът, че определянето на съществените елементи на основния законодателен акт е запазено право на законодателя, е потвърден от Съда още в решение Köster, Berodt & Co. (25/70, EU:C:1970:115).

21 — Не може да не се отбележи наличието на известно противоречие в доводите на Съвета и на Парламента, които, от една страна, се позовават на свободата на преценка, призната за законодателя в решение Биоциди, а от друга страна, изтъкват, че когато прилагането на законодателен акт налага изменението на този акт, единствената възможност е да се прибегне до прилагането на член 290 ДФЕС. Това противоречие всъщност е налице в по-голяма степен в писмените изявления на Съвета; Парламентът по-скоро настоява за свободата на преценка на законодателя при оценката на необходимостта от изменение.

субектите, на които е отредена изпълнителна функция (основно държавите членки и Комисията), от друга страна. С изключение на приемането на предвидените в член 291, параграф 3 ДФЕС регламенти за определянето 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, съзакондателите по правило нямат никаква роля при изготвянето на мерки, които попадат в приложното поле на този член²². Следователно делегираните актове, приети съгласно член 290 ДФЕС, не могат да съдържат изпълнителни мерки по смисъла на член 291 ДФЕС, а актовете за изпълнение, приети съгласно тази разпоредба, не могат да съдържат норми с общ характер, които попадат в приложното поле на член 290 ДФЕС.

35. Не считам също така, че в посочената точка 40 от решение Биоциди Съдът е искал мълчаливо да признае съществуването на „сива зона“, в която разграничението между делегирани актове и актове за изпълнение се размива и в която се упражнява правото на преценка, признато на законодателя. Като следва предложеното от генералния адвокат Cruz Villalón в неговото заключение, Съдът всъщност избягва да вземе отношение по твърдението на Комисията, че приложните полета на членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС взаимно се изключват.

36. Струва ми се обаче, че свободата на преценка, на която се позовава Съдът, се състои в правомощието на законодателя да решава по какъв начин (с делегиран акт или акт за изпълнение) трябва да се прилага законодателният акт. След като това решение бъде взето, законодателят трябва съответно да приспособи съдържанието и структурата на основния законодателен акт, за да се създаде връзка между двете равнища на нормотворчество (законодателен акт и мярка за изпълнение), която се отразява в единия или другия източник (делегирани акт или акт за изпълнение).

37. Без да поставя под въпрос възможността за избор от страна на законодателя, Съдът трябва да прецени дали са спазени предвидените в членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС условия, т.е. дали съдържанието и структурата на въпросния законодателен акт са съвместими с нормативния акт, определен за прилагането на този акт. Според мен в този смисъл следва да се тълкува привидното несъответствие между твърдението, което се съдържа в точка 40 от решение Биоциди, че съдебният контрол на признатата на законодателя и упражнявана от него свобода на преценка се свежда до ограничен контрол и осъществяването, съгласно точки 41—51 от мотивите на решението, на пълен съдебен контрол за спазването на предвидените в член 291 ДФЕС условия. Ако се следва предложеното тълкуване, контролът на Съда би бил ограничен до явните грешки в преценката относно избора на законодателя да прибегне до делегирани актове или до актове за изпълнение и същевременно би бил пълен по отношение на спазването от законодателя на посочените в членове 290 и 291 ДФЕС условия.

38. Преминавам към разглеждане на значението и обхвата, които трябва да се придадат на понятието „изменение“ на законодателен акт съгласно член 290, параграф 1 ДФЕС.

В – По понятието „изменение“ на законодателен акт по смисъла на член 290 ДФЕС

39. В спора между страните застъпеното от институциите ответници „формалистично“ схващане, че всяко формално изменение на основния законодателен акт, независимо колко незначително и несъществено е то, изисква делегиран акт, се противопоставя на изложеното от Комисията „основано на съществуването“ схващане, че за целите на прилагането на член 290 ДФЕС не са от значение измененията, които не налагат тя да упражнява право на преценка и не внасят изменения в нормативното съдържание на този акт. Както при всяко основано на формални критерии схващане, предимството на първото схващане са лесното прилагане и

²² — С изключение на предвидената в член 291, параграф 2 ДФЕС хипотеза на прехвърляне на изпълнителни правомощия на Съвета.

предвидимостта²³. То обаче крие опасността изпълнителни по естеството си мерки за изменение да бъдат причислени към категорията на делегираните законодателни актове. Според второто схващане към делегираните актове спадат само мерките, които по същество попадат в тази категория, като обаче изборът между делегирани актове и актове за изпълнение е по-сложен и потенциално спорен в случаите, когато на Комисията е предоставена компетентност формално да изменя основния законодателен акт. Да се следва схващането на Комисията, означава да се приеме, че определени изменения на текста на законодателния акт могат да се направят посредством акт за изпълнение.

40. Преди да се вземе отношение в подкрепа на едното или другото схващане, е необходимо да се разгледа един друг довод, който изглежда, че се очертава в част от писменото изложение на Комисията, и въз основа на който понятието „изменение“ на основния законодателен акт по смисъла член 290, параграф 1 ДФЕС не включва *добавянето* на (несъществени) елементи към текста на акта.

41. В това отношение съм съгласен с Парламента и считам, че в общия случай „изменението“ на нормативен акт включва всички промени, които се правят в текста на акта, независимо дали става дума за отмяна, допълнение, или замяна на каквато и да е част от законодателния акт. Текстът на член 290 ДФЕС, дори и с оглед на историята на създаването си, според мен не позволява различно тълкуване.

42. Във връзка с това припомням, 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 1999/468²⁴ прибягването до процедурата на регулиране с контрол — въведена с Решение 2006/512²⁵ с цел да се позволи на Парламента, в качеството му на съзаконотател, да упражнява ограничен контрол относно определени актове, приети по реда на процедурата по съвместно вземане на решение — 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*²⁶. Поради това според логиката, на която се основа такава формулировка, „допълването“ в законодателен акт посредством уреждането на подробности или на технически аспекти води до изменението му дори ако тази уредба няма по същество да бъде включена в текста на акта²⁷.

23 — Тази цел е посочена от самата Комисия в нейното съобщение от 2009 г. за прилагането на член 290 ДФЕС, вж. точка 1 „Въведение“.

24 — 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). Това решение, което остава в сила до 28 февруари 2011 г., е отменено с Регламент № 182/2011, приет съгласно член 291, параграф 3 ДФЕС.

25 — 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).

26 — Включването на функцията за допълване на правната уредба в понятието за „изменение“ на основния акт става ясно от текста на повечето езици на член 2, параграф 2 от Решение 1999/468 (вж. например текста на английски, испански, френски и немски език). В текста на италиански език обаче формулировката е неясна, освен че е и граматически неправилна. Вж. обаче текста на италиански език на съображение 3 от Решение 2006/512 и съображение 7а от Решение 1999/468, вмъкнато с Решение 2006/512. Съдът още през 70-те години потвърждава законосъобразността на актовете за изпълнение за изменение на някои елементи от основния акт, при положение че това правомощие е изрично и ясно посочено в акта (вж. решение CAM/CEE (100/74, EU:C:1975:152, т. 26—29), относно изменение, направено с регламент на Комисията, на определените от Съвета цени в сектора на земеделието за кампанията 1974/1975) и не изменя или нарушава основни принципи (решения Eridania-Zuccherifici nazionali e Società italiana per l'industria degli zuccheri (230/78, EU:C:1979:216, т. 9) и Парламент/Съвет (C-417/93, EU:C:1995:127, т. 28—33). Вж. обаче решение Парламент/Съвет (C-93/00, EU:C:2001:689), с което Съдът отменя регламента, с който Съветът, упражнявайки изпълнително правомощие, удължава валидността на правилата за доброволната система за етикетиране, установена с Регламент № 820/97, доколкото изменението на посочения регламент не е прието „въз основа на правно основание, равностойно на правното основание за приемането му, тоест въз основа на самия Договор и предвидената в него процедура за вземане на решение“, точка 42).

27 — Вж. например висящи дела C-506/14, C-389/14, C-391/14 и C-393/14.

43. За разлика от член 2, параграф 2 от Решение 1999/468, в член 290, параграф 1 ДФЕС — както и в член I-36 от Договора за създаване на Конституция за Европа — се прави разграничение между мерки, които „допълват“, и мерки, които „изменят“ основния акт. 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 изборът на различна формулировка съответства на желанието да се определят две функционално различни категории делегирани актове. Първата 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 изборния похват, *добавянето* на несъществени елементи в основния акт би представлявало, съгласно член 290 ДФЕС, „изменение“, когато тези елементи са вмъкнати *в текста* на този акт (в основната част или в приложение), и „допълване“, когато няма по същество да бъдат включени в основния акт, а са уредени в *отделен законодателен акт*²⁸. Изборът на един от двата похвата зависи от необходимото допълнение — може да се отдаде предпочитание на редакционна поправка, когато става дума за отделни допълнения, например в приложение към акта, но не и когато е необходимо създаването на структурирана и подробна уредба.

44. С оглед на това е необходимо да се вземе становище по изложеното от Комисията „основано на съществуването“ схващане, съгласно което, както стана ясно по-горе, не представляват изменения по смисъла на член 290 ДФЕС актовете, които не налагат упражняването от нейна страна на правото на преценка и не изменят нормативния контекст на основния акт.

45. Както беше изложено по-горе, делегираната законодателна функция се характеризира с упражняването от страна на оправомощения на определено право на преценка, което обаче не е непременно отличителна характеристика на изпълнителната функция. Делегирането на законодателни правомощия на изпълнителни органи по правило се съпровожда от механизми, които дават възможност на конституционно определения титуляр на законодателната функция да контролира по различни начини упражняването на делегираните правомощия — и следователно използването на правото на преценка — евентуално дори чрез тяхната отмяна. С тези механизми се цели да се компенсира дерогацията от принципа на разделение на властите, която — макар и ограничена до по-техническите аспекти от законодателството — е присъща на инструмента на делегиране на законодателни правомощия, като по този начин се гарантира пълното зачитане на демократичното начало, залегнало в правото на Съюза (в членове 2 ДЕС и 10 ДЕС)²⁹. Когато на оправомощения орган не е предоставена свобода на преценка, контролът от страна на законодателя се обезсмисля и липсва самото основание за прибягване до делегирано законодателство, тъй като въпросната функция може да бъде упражнена просто чрез изпълнителна мярка. Като се следва тази логика, изменението на текста на законодателен акт като последица от упражняването от Комисията на обвързана компетентност би било извън приложното поле на член 290 ДФЕС, тъй като не може да се причисли към категорията на делегираното законодателство.

46. По същия начин за изменението на текста на законодателен акт, което не засяга нормативния контекст на акта, като под нормативен контекст се разбира съвкупността от правни изисквания, които се съдържат в акта, изглежда, не е необходимо делегирането на законодателни правомощия, доколкото не се изменят *нормативни елементи* от последния.

28 — Вж. в този смисъл Съобщение на Комисията от 2009 г. за прилагането на член 290 ДФЕС (точка 2.3) и още по-конкретно, насоките на службите на Комисията „Прилагане на Договора от Лисабон. Делегирани актове“, приложени към документ (SEC) 855 от 24 юни 2011 г. (наричани по-нататък „насоките на службите на Комисията от 2011 г.“), точка 34.

29 — Както подчертава генералният адвокат Jääskinen в точка 85 от своето заключение по дело Обединено кралство/ Парламент и Съвет (C-270/12, EU:C:2013:562), спазването на този принцип се гарантира и като се ограничи делегирането на законодателни правомощия единствено до Комисията, която в крайна сметка е отговорна пред Парламента.

47. Текстът на член 290 ДФЕС обаче не съдържа основания за разграничаването на мерките за изменение на основния акт, а изглежда, по-скоро се основава на формален критерий, според който по смисъла на тази разпоредба „изменение“ представлява всяка формална промяна в текста на акта, като от това следва, че функцията по изменение *поради самото си естество* е част от делегираните законодателни правомощия. Следователно по отношение на тази функция няма пълно съответствие между делегиран акт от гледна точка на съществото и от формална гледна точка, тъй като нормативен акт, който по съществото си е изпълнителен, може и дори трябва, предвид изменящото му действие, да бъде приет чрез делегиран акт.

48. Основателно е да се постави въпросът дали такова широко тълкуване на понятието за изменение, което по същество дава право на законодателя да си запази контрола над актовете, които по съществото си са изпълнителни, е съвместимо с принципа на предоставена компетентност, установен в член 13, параграф 2 ДЕС и с институционалния баланс, залегнал в договорите. Всъщност, когато се изискват еднакви условия за изпълнение на основния акт, изпълнителната функция — която по правило се упражнява извън рамката на институциите на Съюза, тъй като по принцип е възложена на държавите членки — е предоставена, с изключение на специфични случаи, на Комисията под контрола на държавите членки. От друга страна, в обхвата на член 290 ДФЕС не попадат евентуални изменения на части от законодателния акт посредством мерки, които не са с общ характер — например актуализиране на приложение, което съдържа посочените мерки — и следователно не е проява на абсолютен принцип за ненакърнимост на законодателния акт извън сферата на контрол на законодателя.

49. Като се има предвид гореизложеното и без да е необходимо анализът да се задълбочава, предвид обстоятелствата по конкретния случай считам, че само в случаите, когато ясно е видно, че подлежащата на приемане мярка за изменение не оставя никаква свобода на преценка на Комисията, нито засяга нормативни елементи от основния акт, прибегването до делегирани актове не е необходимо. В обхвата на тази хипотеза би попаднало например актуализирането на приложение на законодателен акт вследствие на предоставена от държавите членки информация, чието съдържание по никакъв начин не може да бъде поставено под въпрос от Комисията и което не засяга нормативни елементи от акта³⁰.

50. С оглед на всички гореизложени съображения в следващите точки ще разгледам твърденията на Комисията за незаконосъобразността на разпоредбите от обжалвания регламент, чиято отмяна се иска.

Г – Относно твърденията на Комисията за обжалвания регламент

1. По твърдението за изпълнителния по същество характер на делегирания акт по член 1, параграф 4, буква е) от Регламент № 539/2001 в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения

51. Комисията изтъква, че предвиденото в член 1, параграф 4, буква е) от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения, временно суспендиране, решението за което е взето въз основа на посочените в регламента критерии, не може да се приравни на изменение на основния акт по смисъла на член 290, параграф 1 ДФЕС. Отбелязва, че в разпоредбата се изисква делегираният акт да изменя „определени (несъществени) елементи“ от законодателния акт, и обяснява, че за да е възможно това, тези елементи по подразбиране трябва вече да са налице в основния акт, чието нормативно съдържание следователно е изменено с делегирания акт. В обжалвания регламент обаче не се установяват третите страни, по отношение на които трябва бъде предвидено суспендирането на

30 — Примерът е от насоките на службите на Комисията от 2011 г., точка 37.

освобождаването от изискването за виза, а определя критериите, въз основа на които те трябва да бъдат установени. Поради това според Комисията актът, с който се въвежда суспендирането, не изменя елементи, които вече се съдържат в Регламент № 539/2001, а просто привежда в изпълнение регламента.

52. Доколкото този довод трябва да се разбира в смисъл, че вмъкването на бележка под линия в приложение II към Регламент № 539/2001, предвидено в член 1, параграф 4, буква е) от този регламент, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения, не представлява „изменение“ по смисъла на член 290 ДФЕС, тъй като това понятие не обхваща „добавянето“ на нови несъществени елементи в текста на основния акт, си позволявам да препратя към точки 41—43 от настоящото заключение. Тук се ограничавам да посоча, че третата страна, по отношение на чиито граждани предвиденият в посочената разпоредба от Регламент № 539/2001 делегиран акт суспендира временно благоприятния режим по член 1, параграф 2, първа алинея от същия регламент, е включена в приложение II към този регламент. С вмъкването на бележка под линия с името на държавата делегиращият акт добавя уточнение относно правния режим, приложим за гражданите на тази държава, и така формално „изменя“ елемент, който вече съществува в основния регламент.

53. Доводите на Комисията могат обаче да се тълкуват в смисъл, че поради своето естество мярка, чрез която прилагането на някои аспекти на правния режим от основния акт временно се суспендира, не попада в приложното поле на член 290 ДФЕС, тъй като нито „добавя“, нито „изменя“ елементи от този акт, а се ограничава до това да прилага предвидената в него уредба, като я приспособява към обстоятелства и събития, които законодателят не може да предвиди, освен хипотетично. Като се тълкуват в този смисъл, посочените доводи според мен повдигат най-деликатния въпрос по настоящия случай, а именно дали *ако не се вземе предвид формалното изменение* на приложение II към Регламент № 539/2001 чрез добавянето на бележка под линия, мярката, предвидена в член 1, параграф 4, буква е) от този регламент, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения, има само изпълнителен характер.

54. Парламентът и Съветът не вземат изрично отношение по този въпрос, тъй като основават своите защитни тези на довода, че въпросната мярка попада в приложното поле на член 290 ДФЕС по силата на своя характер на изменение на приложение II към Регламент № 539/2001. От тази липса на отношение по въпроса Комисията заключава, че институциите ответници мълчаливо приемат, че въпросната мярка има по същество изпълнителен характер. Извън това, което може да се възприеме като пресилено тълкуване, вярно е, че в писмените си изявления Съветът признава, че можело да се измисли друг механизъм, който в случая да не изисква приемането на делегирани актове, и че този резултат можел да се постигне, като се избегне формалното изменение на приложение II.

55. Освен това такъв механизъм по-специално е приет с член 1а от Регламент № 539/2001, вмъкнат с обжалвания регламент. Както е изложено в точка 13 от настоящото заключение, този член предвижда система, която допуска чрез дерогация от член 1, параграф 2 от последния регламент в спешни ситуации да се суспендира освобождаването от изискването за виза за гражданите на трета страна, включена в списъка в приложение II, за период от шест месеца с възможност за удължаване с още дванадесет месеца. Това суспендиране, което поражда същото действие като предвиденото в член 1, параграф 4, буква е) от същия регламент³¹, но не е съпътствано от изменение на текста на регламента, се извършва от Комисията чрез акт за изпълнение, приет по реда на процедурата за разглеждане съгласно член 5 от Регламент № 182/2011. Спешният характер на предвидената в член 1а процедура, на който Парламентът се

31 — Суспендирането засяга всички граждани на въпросната трета страна, а не само някои категории, както е предвидено за актовете за изпълнение, приети съгласно член 1, параграф 4, буква д) от Регламент № 539/2001 в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения.

позовава в съдебното заседание при отговор на поставен от Съда въпрос, според мен не се явява достатъчен довод, който да обоснове прибягването до актове за изпълнение в рамките на тази процедура. В действителност правилността на избора на законодателен инструмент се преценява въз основа на естеството и действието на мерките, които следва да се приемат за изпълнение на основния акт. Така например политически съображения, свързани с чувствителния характер на областта, в която посочените мерки следва да проявят действие³², не оказват влияние върху тази преценка³³, както впрочем признават в случая самите институции ответници. Същото се отнася и за евентуално спешния характер на въпросните мерки. В това отношение отбелязвам, че глава VI от Общото споразумение относно делегираните актове, одобрено на 3 март 2011 г. от Конференцията на председателите на Европейския парламент, в което се установяват практически разпоредби и уточнения и договорени предпочитания, приложими към случаите на делегирането на законодателни правомощия на Комисията по смисъла на член 290 ДФЕС, предвижда специална процедура по спешност само за приемането на делегирани актове в изключителни случаи и в определени области, като например сигурността, опазването на здравето и външните отношения, включително хуманитарни кризи. Актът, приет по реда на тази процедура, влиза в сила незабавно и се прилага, докато Парламентът или Съветът не отправят възражения в установения в законодателния акт срок.

56. От друга страна, ако се счита, че предвидената в член 1, параграф 4, буква е) от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения, мярка за суспендиране има характер на делегиран акт, дори да не се вземе предвид изменението, което се внася с нея в основния акт, би следвало да се приеме, като се следва гореизложената логика³⁴, че по смисъла на член 290 ДФЕС тя „добавя“ определени несъществени елементи към Регламент № 539/2001. Това положение обаче се изключва от всички страни по настоящото производство.

57. В по-общ план считам, че мерките, с които се разпорежда суспендирането на специфични аспекти от предвиден в законодателен акт режим, като мерките, които предвиждат продължаването на неговото действие или дерогация от него, по принцип и без да се засяга необходимата преценка на конкретния случай, която направлява определянето на естеството на конкретно предоставените на Комисията правомощия, са присъщи на изпълнителната функция. За да се върнем към изложеното от Съда в точки 38 и 39 от решение Биоциди, този вид мерки изглеждат насочени по-скоро към това да се „уточни съдържанието на законодателния акт“, отколкото да се допълни то.

58. В заключение, съгласен съм с Комисията и считам, че мярката за суспендиране по член 1, параграф 4, буква е) от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените от обжалвания регламент изменения, ако не се вземе предвид произтичащото от нея изменение на акта, представлява само прилагане на съдържащите се в акта разпоредби и следователно попада в категорията на актовете за изпълнение точно както и мерките, приети през първия етап от механизма за реципрочност, и приетите съгласно горепосочения член 1а. В случая това заключение се подкрепя от ограничената свобода на преценка, с която разполага Комисията по отношение на вземането на решение за това суспендиране.

59. Съществува обаче „качествена“ разлика между мерките за суспендиране на освобождаването от изискване за виза, приети по буква д), и приетите по буква е) от член 1, параграф 4 от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения, и тя се състои в обстоятелството, че с вторите се прави формално изменение на една част от този регламент. Следователно на това място е необходимо да се прецени въз основа на изложените от Комисията доводи в подкрепа на жалбата, от една страна, дали тази единствена разлика

32 — Вж. насоките на службите на Комисията от 2011 г., точка 33.

33 — Те обаче могат предварително да оказват влияние върху определянето на структурата и съдържанието на основния акт.

34 — Вж. т. 43 по-горе.

може да обоснове прилагането на член 290 ДФЕС за приемането на мерки съгласно член 1, параграф 4, буква е) от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения, въпреки техния по същество изпълнителен характер, и от друга страна, дали като предвижда Комисията да извършва изменение на текста на основния акт, законодателят не превишава пределите на свободата на преценка, с която разполага при определянето на структурата и съдържанието на акта.

2. По довода, че предвиденото вмъкване на бележка под линия в приложение II към Регламент № 539/2001 не обосновава прибягването до делегирани актове

60. Комисията твърди, че предвиденото в член 1, параграф 4, буква е) от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения, вмъкване в приложение II към него на бележка под линия с името на въпросната трета страна не представлява „изменение“ по смисъла на член 290, параграф 1 ДФЕС, тъй като не засяга създадения с основния акт правен режим.

61. В това отношение бих искал да отбележа, че мярката, приета съгласно посочената разпоредба, не се свежда само до указване на третата страна, която не осигурява реципрочност по отношение на визите за граждани на Съюза, като описва положение, предвидено общо и абстрактно в основния регламент, а посочената мярка временно суспендира режима на преференциално третиране, предвиден в член 1, параграф 2, първа алинея от Регламент № 539/2001 за гражданите на трети страни. Следователно тази мярка пряко засяга някои аспекти от предвидената в Регламент № 539/2001 уредба, т.е. включването на въпросната трета страна в приложение II и прилагането в пълен обхват на освобождаването от изискването за виза по отношение на нейните граждани.

62. Вярно е, че както отбелязва Комисията, суспендирането би породило действие дори и без да се предвижда вмъкването на посочената бележка под линия и дори ако решението за суспендиране би било прието чрез акт за изпълнение, какъвто е случаят с мерките, приети през първия етап на механизма за реципрочност, и с приетите по член 1а от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения. В действителност, както е видно от самия член 1, параграф 4, буква е) от този регламент, посочената бележка се ограничава до това да укаже извършеното суспендиране от освобождаването от изискването за виза и продължителността на суспендирането и поради това има само информативен характер. Както твърди Съветът в писмените си изявления и както е видно от съображение 11 на обжалвания регламент, бележката има за цел постигането на прозрачност и правна сигурност.

63. Въпреки това считам за правилно изтъкнатото от Парламента в съдебно заседание, а именно че изменението на приложение II към Регламент № 539/2001 чрез вмъкването на въпросната бележка не може да се разглежда отделно от решението за суспендиране.

64. По-точно, моето становище е, че с предвиждането на посоченото изменение законодателят иска да *вмъкне решението за суспендиране в основния акт*. Благодарение на това решението за суспендиране става неразделна част от този акт, като от формална гледна точка на йерархията на източниците придобива различно положение в сравнение с мерките, приети през първия етап на механизма за реципрочност, и предвидените в рамките на предпазния механизъм, въпреки че има същата нормативна структура.

65. При тези обстоятелства, предвид свързващата функция между решението за суспендиране и текста на Регламент № 539/2001, която се изпълнява от бележката под линия, ми се струва, че не може да се твърди, както прави Комисията, че изменението на приложение II към регламента, свързано с добавянето на тази бележка, не засяга нормативни елементи от него. Следователно сме извън хипотезите, изложени в точка 49 от настоящото заключение, в които предоставеното на Комисията правомощие за изменение на основния акт, може да е извън приложното поле на член 290 ДФЕС.

66. По аналогия считам, че трябва да се отхвърли доводът на Комисията, че в случая, поради нейната обвързана компетентност, не може да има изменение по смисъла на член 290 ДФЕС. В това отношение е необходимо да се отбележи, че вторият етап от механизма за реципрочност, въведен с обжалвания регламент, несъмнено се характеризира с известна автоматичност, за което свидетелстват както текстът на член 1, параграф 4, буква е) от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения, така и обстоятелството, че временното суспендиране на освобождаването от виза е подчинено в посочената разпоредба на единственото условие въпросната трета страна да не е отменила изискването за виза за срок от 24 месеца. Въпреки това, както отбелязва и самата Комисия, буква г) от същия параграф 4 предвижда, че „когато обмисля предприемане на по-нататъшни стъпки“, по-специално съгласно буква е), Комисията „взема под внимание резултата от мерките, предприети от засегнатата държава членка с цел осигуряване на безвизов режим на пътуване с въпросната трета страна, мерките, предприети съгласно буква б) и последиците от суспендирането на освобождаването от изискване за виза за външните отношения на Съюза и неговите държави членки с въпросната трета страна“. Следователно от тази разпоредба става ясно, че независимо от факта, че вторият етап на механизма за реципрочност е по принцип автоматичен, Комисията все пак разполага с някаква, макар и ограничена, свобода на преценка при приемането на решение за временно суспендиране съгласно буква е). От тази гледна точка също сме извън хипотезите, изложени в точка 49 от настоящото заключение.

67. В заключение, според мен, въпреки изпълнителния по същество характер на мярката за суспендиране, приета по реда на член 1, параграф 4, буква е) от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения, прибягването до предвидения в член 290 ДФЕС инструмент в случая е обосновано поради изменението, което тази мярка внася в основния акт.

3. По довода, свързан с твърдението за „формална злоупотреба“

68. В жалбата Комисията твърди, че вмъкването на бележка под линия в приложение II към Регламент № 539/2001, в която се указва суспендирането на освобождаването от изискването за виза за засегнатата трета страна, не представлява „изменение“ по смисъла на член 290, параграф 1 ДФЕС, а просто техническо средство, използвано от законодателя, за да обоснове прибягването до делегирани актове и следователно „формална злоупотреба“. Струва ми се, че този довод, който е оскъдно изложен в жалбата и впоследствие не е изложен в писмената реплика, напомня за хипотезата за злоупотреба с власт.

69. Съгласно съдебната практика даден акт е опорочен поради злоупотреба с власт само ако въз основа на обективни, относими и непротиворечиви доказателства изглежда, че е бил приет с единствената или поне определяща цел да постигне различни от изложените в него цели или да се избегне процедура, специално предвидена от Договора, за да се противодейства в конкретните обстоятелства³⁵. Следователно, без да се излагат каквито и да било други съображения, не считам, че посочените от Комисията в жалбата обстоятелствата относно

35 — Решения Walzstahl-Vereinigung, Thyssen/Commissione (140/82, 146/82, 221/82 и 226/82, EU:C:1984:66, т. 27), Lux/Сметна палата (69/83, EU:C:1984:225, т. 30) и Fedesa и др. (C-331/88, EU:C:1990:391, т. 24).

изпълнителния по същество характер на мярката за суспендиране съгласно член 1, параграф 4, буква е) от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения, могат да представляват такива доказателства и да позволят да се счита, че законодателят предвижда добавянето на бележката под линия в тази разпоредба с единствената и определяща цел да избегне прибягването до изпълнителни актове.

4. По довода, свързан с твърдения за явна грешка в преценката

70. В случай че Съдът реши да приложи в настоящото производство установените в решение Биоциди³⁶ принципи, Комисията изтъква в писмената си реплика, че в случая изборът на законодателя да се прибере до делегирани актове е опорочен от явна грешка в преценката.

71. Според мен възражението на Съвета за недопустимост на гореизложените доводи трябва да се отхвърли. Противно на твърденията на тази институция, те не представляват ново основание за жалба, изтъкнато със закъснение в писмената реплика, а излагат единственото основание в подкрепа на жалбата, свързано с нарушение на членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС. Освен това, дори и да бъдат определени като ново основание, представянето им със закъснение е обосновано от обстоятелството, че те се основават на принципите, установени от Съда в решение Биоциди, което е постановено след подаването на жалбата.

72. По същество, преди всичко припомням, че Съдът признава, че законодателят „разполага със свобода на преценка, когато решава да предостави на Комисията делегирано правомощие съгласно член 290, параграф 1 ДФЕС или изпълнително правомощие съгласно член 291, параграф 2 ДФЕС“³⁷. В точка 36 от настоящото заключение стигам до извода, че тази свобода на преценка се състои в правомощието на законодателя да решава по какъв начин трябва да се прилага законодателният акт, като съответно се приспособят съдържанието и структурата му.

73. Поради изложените по-специално в точки 60—67 по-горе съображения, предвид характера на изменение на актовете, приети съгласно член 1, параграф 4, буква е) от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения, считам, че условията за прилагане на член 290 ДФЕС в случая са изпълнени. Следователно остава да се провери дали изборът на законодателя да приложи втория етап на механизма за реципрочност чрез делегирани актове, като отреди характер на изменение на приетите през този етап мерки, не превишава пределите на свободата на преценка, с която разполага при определянето на съдържанието и структурата на основния акт. Тази хипотеза може да е налице, в случай че се окаже, че вмъкването на бележка под линия е произволно или необосновано, или е в несъответствие с нормативната система, в която се вмъква.

74. Както вече многократно беше отбелязано, според Комисията първи фактор за несъответствие представлява обстоятелството, че когато предвижда суспендирането на освобождаването от изискването за виза съгласно член 1, параграф 4, буква е) от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения, тя не разполага с никаква свобода на преценка, а същевременно разполага с голяма свобода на преценка, когато приема чрез акт за изпълнение мерки, които са част от първия етап на механизма за реципрочност. Обвързваната компетентност, която ѝ е предоставена с тази разпоредба, обезсмисляла правото на възражение, признато на съзаконодателя в член 46 от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения.

36 — Както е видно, Комисията твърди, че тези принципи не могат да бъдат прилагани към обстоятелствата в случая (вж. точка 33 по-горе).

37 — Т. 40 от решение Биоциди.

75. В това отношение е вярно, че през първия етап от механизма за реципрочност Комисията разполага с по-голяма свобода на преценка, въпреки че тя не липсва напълно през втория етап, както вече беше отбелязано по-горе³⁸.

76. Въпреки това, както изтъкват институциите ответници, изборът да се прибегне до делегирани актове през втория етап, а не през първия, е обоснован от по-широкия обхват на предвидената на този етап мярка за суспендиране, която има еднакво, макар и временно, действие като заличаването на съответната трета страна от списъка в приложение II към Регламент № 539/2001, което характеризира третия и заключителен етап от механизма за реципрочност, прилаган чрез законодателен акт. Посоченият механизъм е замислен като единен процес, за който са характерни мерки с нарастващо по интензивност действие, на които съответстват законодателни мерки с различен ранг в йерархичната система на източниците. От тази гледна точка не считам само по себе за признак за объркване между предвидените съответно в членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС нормотворчески функции изтъкнатото от Комисията обстоятелство, по-специално, че правото на вето, предвидено в член 46 от Регламент № 539/2001 по отношение на делегираните актове съгласно член 1, параграф 4, буква е) от същия регламент, води, предвид компетентността на Комисията на този етап, до непряк контрол на законодателя върху упражняваната от тази институция свобода на преценка, с която тя разполага през първия етап на механизма за реципрочност.

77. По отношение на довода на Комисията, че условията за делегиране на правомощия съгласно член 46, параграф 2 от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения, т.е. възможността за отмяна на това делегиране и ограниченото му действие във времето, представлявали обстоятелства в подкрепа на твърдението, че е необосновано да се прибегва до делегирани актове, тъй като механизмът за реципрочност би бил немислим без мярката, предвидена в член 1, параграф 4, буква е) от този регламент, ще отбележа само, че изложените по-горе условия са изрично посочени в член 290 параграф 2 ДФЕС и поради това фактът, че са предвидени, не е необичаен предвид избора на законодателя да прибегне до предвидения в този член законодателен инструмент. Освен това отбелязвам, че съгласно буква и), член 1, параграф 4 от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения, процедурата по буква е) на тази разпоредба не засяга правото на Комисията да представи по всяко време законодателно предложение за изменение на регламента с оглед на прехвърлянето на третата страна от приложение II в приложение I. Следователно механизмът за реципрочност може да стигне до третия си етап, без вторият да е приключен.

78. Накрая, Комисията отбелязва редица технически трудности вследствие на вмъкването на бележката под линия³⁹, които също показвали, че направеният от законодателя избор е необоснован. Във връзка с това, въпреки че е несъмнено, че вмъкването на тази бележка оставя немалко неразрешени въпроси относно реда, по който следва да се извърши при изтъкнатите от Комисията обстоятелства — както става ясно от предложените от институциите ответници разнообразни решения — не считам, че тези трудности могат да засегнат законосъобразността на прибегването до делегирани актове в случая.

79. Въз основа на гореизложените съображения съм на мнение, че изтъкнатите от Комисията доводи не позволяват да се стигне до заключението, че с решението да се предостави характер на изменение на мерките, приети в рамките на втория етап от механизма за реципрочност, и да се използва предвиденият в член 290 ДФЕС инструмент за тяхното приемане, законодателят

38 — Вж. точка 66 по-горе.

39 — Според Комисията не е ясно по реда на коя процедура може да се измени или заличи бележката под линия, в случаите, когато това се изисква от член 1, параграф 4 от Регламент № 539/2001, в редакцията след направените с обжалвания регламент изменения, т.е. когато Комисията е представила за прехвърлянето на третата страна от приложение II в приложение I или в случай че третата страна възстанови реципрочността.

превишава пределите на свободата на преценка, с която разполага, при определянето на структурата и съдържанието на основния акт. В допълнение посочвам, че поставянето на бележки под линия с името на трета страна, вписана в приложение II към Регламент № 539/2001, е отличителна характеристика на структурата на това приложение, тъй като става дума за инструмент, до който законодателят редовно прибегва, за да изясни обхвата на освобождаването от изискване за виза за гражданите на въпросната трета страна или за да посочи евентуалните условия, от които зависи това освобождаване.

Д – Заключение относно основателността на жалбата

80. С оглед на всички гореизложени съображения според мен жалбата е неоснователна. Следователно както главното, така и направеното при условията на евентуалност искане за отмяна от страна на Комисията трябва да бъдат отхвърлени по същество. В случай че Съдът реши друго и приеме, че жалбата е основателна, считам, че главното искане на Комисията за частична отмяна трябва да се обяви за допустимо, тъй като разпоредбите от обжалвания регламент, чиято отмяна се иска, определено могат да бъдат отделени от останалата част от регламента, както впрочем твърдят всички страни по настоящото производство.

IV – Заключение

81. Въз основа на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отхвърли жалбата, да осъди Комисията да заплати съдебните разноски и да постанови Чешката република да понесе направените от нея разноски.