Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н P. MENGOZZI
представено на 18 април 2012 година [1]

Дело C-490/10

Европейски парламент
срещу

Съвет на Европейския съюз

„Жалба за отмяна — Избор на двойното правно основание на член 337 ДФЕС и член 187 АЕ — Мерки, които попадат в рамките на възложената на Съюза и специално уредена в член 194 ДФЕС компетентност в областта на енергетиката и които се нуждаят от едно-единствено правно основание (член 194 ДФЕС)“

I – Въведение

1. С жалба, подадена на 12 октомври 2010 г., Парламентът иска от Съда да отмени Регламент (ЕС, Евратом) № 617/2010 на Съвета от 24 юни 2010 година относно съобщаването на Комисията на инвестиционни проекти за енергийна инфраструктура в Европейския съюз, както и за отмяна на Регламент (ЕО) № 736/96 [2] (наричан по-нататък „обжалваният регламент“).

2. По същество делото налага да се установи правилното правно основание за обжалвания регламент, тъй като, от една страна, става въпрос за член 337 ДФЕС и член 187 АЕ, които представляват общи разпоредби, предвидени в съответните Договори в областта на събирането на информация и на които се основава обжалваният регламент, а от друга — за член 194 ДФЕС, въведен с Договора от Лисабон, който се отнася до политиката на Съюза в областта на енергетиката и чието прилагане се изисква от Парламента.

3. В случая следва да се определи дали трябва да се прилагат член 337 ДФЕС и член 187 АЕ, въз основа на които Съветът приема решение съответно с обикновено и с квалифицирано мнозинство, или член 194 ДФЕС, който налага да се прибягва до обикновената законодателна процедура и следователно дава на Парламента правомощие за участие в приемането на акта при условията, предвидени за прилагане на процедурата.

1 — Език на оригиналния текст: италиански.

2 — ОВ L 180, стр. 7.

II – Правна уредба и обстоятелства, предхождащи спора

4. Въпросът със събирането на информация за инвестиционните проекти в различните области на енергетиката е уреден с Регламент (ЕИО) № 1056/72[3] от 18 май 1972 година, изменен с Регламент (ЕИО) № 1215/76[4] от 4 май 1976 година, впоследствие заменен с Регламент № 736/96 от 22 април 1996 година[5].

5. На 17 юли 2009 г. Комисията сезира Съвета с предложение за регламент с цел замяна на Регламент № 736/96, посочвайки съответно като правни основания член 284 ЕО и член 187 АЕ.

6. На 1 декември 2009 г., след влизането в сила на Договора от Лисабон, Комисията приема съобщение до Парламента и до Съвета във връзка с последствията от влизането в сила на Договора от Лисабон за междуинституционалните механизми за вземане на решения, които са в ход[6].

7. По-специално Комисията посочва предложенията, по отношение на които направените с Договора от Лисабон изменения означават също така изменение на правното основание, което не се свежда само до промяна в номерацията на членовете.

8. На 2 декември 2009 г. Комисията съобщава, че според нея е необходима единствено нова номерация на правното основание за въпросното предложение за регламент, което се основава следователно на член 337 ДФЕС и член 187 АЕ.

9. На 24 юни 2010 г., посочвайки като правно основание член 337 ДФЕС и член 187 АЕ, Съветът приема обжалвания регламент.

10. На 21 септември 2010 г. Комисията приема Регламент (ЕС, Евратом) № 833/2010 за прилагане на обжалвания регламент[7], с цел определяне на формата и на другите технически характеристики на съобщаването на Комисията на данни и информация относно инвестиционните проекти в областта на енергетиката.

III – Искания на страните и производство пред Съда

11. Парламентът иска от Съда:

— да отмени обжалвания регламент,

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

12. Съветът на Европейския съюз иска от Съда:

— да отхвърли жалбата,

— да осъди Парламента да заплати съдебните разноски.

13. Парламентът заявява също, че ако жалбата бъде уважена, той няма да оспори решение на Съда, което в съответствие с член 264 , параграф 2 ДФЕС не засяга правните последици на обжалвания регламент. От своя страна, в писменото си становище при встъпване Съветът повдига при условията на евентуалност изрично искане в случай на отмяна на оспорвания акт да не се засягат правните му последици до момента на приемане на нов акт.

3 — ОВ L 120, стр. 7.
4 — ОВ L 140, стр. 1.
5 — ОВ L 102, стр. 1.
6 — COM(2009) 665 окончателен.
7 — ОВ L 248, стр. 36.

14. С определение от 5 април 2011 г. председателят на Съда допуска встъпването на Комисията и на Френската република в подкрепа на исканията на Съвета.

15. На 5 декември 2011 г. Съдът иска от страните да пояснят в писмен вид дали според тях различията в процедурите, предвидени в член 194 ДФЕС и в член 187 АЕ, са от такъв характер, че да попречат двете разпоредби да се използват заедно като правни основи за акт на Съюза.

IV – Анализ

16. Както личи от съответните им писмени изявления, спорът, противопоставящ главните и встъпилите страни, се отнася до определянето на правилното правно основание, на което се основава обжалваният регламент.

17. Според Парламента следвало да се посочи член 194 ДФЕС, въведен с Договора от Лисабон и отнасящ се специално до областта на енергетиката, и в частност да се изпълни изискването на параграф 2 от този член, съгласно който за приемане на необходимите мерки за постигане на посочените в параграф 1 цели Парламентът и Съветът действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, след консултация с Икономическия и социален комитет и с Комитета на регионите.

18. Всъщност обжалваният регламент бил необходим инструмент за постигане на целите на енергийната политика на Съюза чрез събиране на информация за инвестиционните проекти, свързани с бъдещата инфраструктура в тази област.

19. Подкрепен от Комисията и от Френската република, Съветът обаче поддържа, че правилно е избрал член 337 ДФЕС и член 187 АЕ, предоставящи на Комисията — за изпълнение на възложените ѝ задачи — правомощието да събира цялата необходима информация след решение единствено на Съвета, тъй като ставало въпрос за обикновена дейност по придобиване на информация (макар и в областта на инвестициите в енергийна инфраструктура, включително ядрена).

20. Следователно за решаване на спора е необходимо да се проследят връзките между посочените разпоредби, а именно член 194 ДФЕС, член 337 ДФЕС и член 187 АЕ.

21. На първо място ще бъдат разгледани член 194 ДФЕС и член 337 ДФЕС в качеството на разпоредби, включени в рамките на един и същ Договор; след това ще бъдат сравнени член 194 ДФЕС и член 187 АЕ.

A – *По връзката между член 194 ДФЕС и член 337 ДФЕС*

22. Член 194 ДФЕС (чийто настоящ текст се дължи на Договора от Лисабон) е включен в дял XXI от Договора относно енергетиката и гласи:

„В рамките на установяването или функционирането на вътрешния пазар и предвид необходимостта от опазване и подобряване на околната среда, политиката на Съюза в областта на енергетиката има за цел, в дух на солидарност между държавите членки:

а) да осигури функционирането на енергийния пазар;

б) да обезпечи сигурността на енергийните доставки в Съюза;

в) да насърчава енергийната ефективност и спестяването на енергия, както и разработването на нови и възобновяеми енергийни източници; и

г) да подпомага взаимната свързаност на енергийните мрежи.

2. Без да се засяга прилагането на други разпоредби на Договорите, Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, установяват необходимите мерки за постигане на целите, посочени в параграф 1. Тези мерки се приемат след консултация с Икономическия и социален комитет и с Комитета на регионите.

Те не засягат правото на дадена държава членка да определя условията за използване на енергийните си ресурси, да избира между различни енергийни източници и да определя общата структура на енергийното си снабдяване, без да се засягат разпоредбите на член 192, параграф 2, буква в).

[…]“.

23. Този член представлява разпоредба, приета специално за да регулира политиката на Съюза в областта на енергетиката, за която е референтна обща разпоредба.

24. Както е видно от член 194, параграф 2 ДФЕС, актовете, представляващи разпоредби за прилагане на посочените в параграф 1 от същия член цели, трябва да бъдат приети в съответствие с обикновената законодателна процедура.

25. Общият характер на член 194 ДФЕС става ясен също от уточнението, съдържащо се в същия параграф 2, който не „засяга прилагането на други разпоредби на Договорите“. Като гарантира прилагането на специални разпоредби, въвеждащи различни процедури за приемане на актовете в тази област, това уточнение означава, че по принцип следва да се прилага процедурата, заложена в член 194 ДФЕС.

26. От своя страна, член 337 ДФЕС (който преди влизането в сила на Договора от Лисабон е бил член 284 ЕО), намиращ се в седма част от ДФЕС, посветена на общите и заключителни разпоредби на Договора, гласи:

„Комисията може, в рамките и при условията, приети от Съвета, който действа с обикновено мнозинство, в съответствие с разпоредбите на Договорите, да събира всякаква информация и да осъществява всякакви проверки, които са необходими за изпълнението на възложените ѝ задачи“.

27. Този член, както се подразбира още от включването му в общите и заключителни разпоредби на Договора, представлява заключителен текст, който може да се определи като общ, в смисъл че когато не се прилагат по-специфични разпоредби, той признава на Комисията правомощието сама да събира информацията, необходима за изпълнение на възложените ѝ с Договорите задачи.

28. Поради това член 337 ДФЕС се тълкува в тясна връзка както с другите разпоредби на Договора, тъй като има важна роля за упражняване на различните предоставени на Съюза правомощия, така и с правомощието на Комисията да предприема действия съгласно разпоредбите на Договора, които ѝ възлагат специфични задачи.

29. Както става ясно от съдържащия се в този член израз „в съответствие с разпоредбите на Договорите“, „правомощието за събиране на информация е обусловено и акцесорно, в смисъл че се приема, че Комисията може ефективно да изпълнява задачите си във всички тези области, ако има достъп до точна информация“ [8].

8 — Точка 23 от заключението на генералния адвокат Jacobs по дело Германия/Съвет, по което е постановено Решение от 9 ноември 1995 г. (C-426/93, Recueil, стр. I-3723).

30. По отношение на член 213 от Договора за ЕИО (на който днес по същество съответства настоящият член 337 ДФЕС) Съдът постановява, че той всъщност може да бъде самостоятелна правна основа за приемане на акт на Съвета [9].

31. На Съвета по-специално е признато [10] правомощието да приеме един-единствен нормативен акт, уреждащ правомощието на Комисията да събира ключова информация за повече от една сфера на дейност, без да е длъжен да одобрява редица нормативни актове въз основа на съответните релевантни норми.

32. Всъщност придобитата от Комисията информация във връзка с конкретна материя може да е релевантна към повече области и „било най-малкото нелогично Съветът да е длъжен да приеме редица актове в областта на събирането на информация в съответствие с различни процедурни правила, особено след като някои видове информация се отнасят до различни сфери на дейност на Комисията“ [11].

33. Разликата между двете разглеждани разпоредби е, че докато член 194 ДФЕС представлява обща разпоредба само в областта на енергетиката и поради това обособява компетентност, която може да се определи като секторна, понеже се отнася до отделна и цялостна материя, член 337 ДФЕС може да се прилага всеки път, когато Комисията е компетентна да действа в съответствие с Договорите.

34. Фактът, че макар и с общ характер двете разглеждани разпоредби имат различен обхват, може конкретно да доведе до възникване на конфликт между тях, когато даден акт цели да уреди, както в разглеждания случай, придобиването на информация в областта на енергетиката.

35. Това противоречие не може да се преодолее, като се използва традиционният критерий за разрешаване на нормативните противоречия, според който специалната разпоредба дерогира общата разпоредба.

36. Всъщност този критерий действа при наличие на разпоредби, уреждащи една и съща материя, която следва да се определи въз основа на защитения правен интерес, и различаващи се, доколкото специалната разпоредба подчинява част от материята, уредена от общата разпоредба, на различна правна уредба.

37. И двата разглеждани члена обаче имат общ характер и различен предмет, поради което е невъзможно да се определи коя разпоредба има специален характер в сравнение с другата.

38. Неоснователни са доводите на Съвета, според които включената в член 194, параграф 2 ДФЕС клауза, в която се посочва, че не се засяга прилагането на други разпоредби на Договорите, позволявала да се прилагат различни разпоредби в областта на енергетиката, следователно като lex specialis също и член 337 ДФЕС, който така можел да бъде правно основание за обжалвания регламент.

39. Всъщност подобна резерва се отнася само до разпоредбите, въвеждащи различна от заложената в член 194, параграф 2 ДФЕС правна уредба, доколкото са предназначени да регулират специфични области на енергетиката или поне различни области, които в значителна

9 — Решение по дело Германия/Съвет, посочено в бележка под линия 8 (точки 18 и 19).

10 — Преди обаче влизането в сила на Договора от Лисабон и въвеждането на обикновената законодателна процедура като референтна обща процедура.

11 — Решение по дело Германия/Съвет, посочено в бележка под линия 8 (точка 19), както и точка 24 от заключението по същото дело.

степен имат обаче допирни точки с областта на енергетиката, до степен, която не би позволила лесно разграничение между съответните области [12], което в конкретния случай не е така [13].

40. Тъй като в конкретния случай не съществува специална разпоредба, трябва следователно да се установи правилното правно основание за обжалвания регламент, като съгласно практиката на Съда се разглеждат обективните критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, сред които са главно съдържанието и целта [14].

41. От практиката на Съда е видно също, че актът, стремящ се да постигне двойна цел или съставен от две части, като едната от тези цели или части е основна или преобладаваща, трябва да се основава на съответстващото ѝ правно основание [15].

42. Само актът, който преследва едновременно няколко неразривно свързани цели, без една от тях да е второстепенна по отношение на другата или да е опосредена от нея, може да бъде основан на съответните различни правни основания [16].

43. В случая следва преди всичко да се има предвид, че съгласно член 194, параграф 2 ДФЕС Парламентът и Съветът действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, когато трябва да определят *необходимите мерки за постигане на целите,* посочени в параграф 1 от тази разпоредба, т.е. целите на енергийната политика на Съюза.

44. Член 337 ДФЕС обаче е различен, тъй като се отнася до извършваната от Комисията за изпълнение на възложените ѝ задачи обща дейност по събиране на информация и по извършване на необходимите проверки, без да изисква мерките, приети евентуално от Съвета с обикновено мнозинство, да са необходими за постигане на целите на определена политика на Съюза.

45. Следователно обжалваният регламент ще попадне в приложното поле на член 194 ДФЕС, ако с оглед на съдържанието му и на преследваните цели същият може да се разглежда като една от „необходимите мерки за постигане на целите, посочени в параграф 1“ от член 194 ДФЕС [17], т.е. като акт с важна роля за енергийната политика на Съюза и за осъществяването на нейните цели.

12 — Напр. член 192, параграф 2, буква в) от ДФЕС в областта на околната среда, който изрично е посочен в член 194, параграф 2 ДФЕС и позволява да се приемат мерки, които съществено влияят върху избора на държавите членки между различни енергоизточници и общата структура на тяхното енергоснабдяване. Впрочем именно поради това че дерогира член 194, параграф 2 ДФЕС, тази разпоредба налага твърдо спазването на специална законодателна процедура (Съветът да действа с единодушие след консултация с Парламента, с Икономическия и социален комитет и с Комитета на регионите), много по-сложна от посочената в член 337 ДФЕС.

13 — Съветът посочва също така член 122 ДФЕС и член 170 ДФЕС като специални разпоредби, които дерогирали посочената в член 194 ДФЕС система. В разглежданите случаи обаче неприлагането на член 194 ДФЕС произтича от многообразието на уредените материи с оглед на факта, че член 122 ДФЕС се отнася до икономическата политика и урежда правомощието на Съвета да взема решение относно подходящи за икономическата ситуация мерки, ако възникнат сериозни затруднения при снабдяването с определени продукти, преди всичко в областта на енергетиката, докато член 170 ДФЕС се отнася до областта на трансевропейските мрежи и приноса на Съюза за установяването и развитието на трансевропейски мрежи в областта на транспорта, телекомуникациите и енергийната инфраструктура.

14 — Вж. например Решение от 11 юни 1991 г. по дело Комисия/Съвет (C-300/89, Recueil, стр. I-2867, точка 10), Решение от 29 април 2004 г. по дело Комисия/Съвет (C-338/01, Recueil, стр. I-4829, точка 54), Решение от 6 ноември 2008 г. по дело Парламент/Съвет (C-155/07, Сборник, стр. I-8103, точка 34) и Решение от 3 септември 2009 г. по дело Парламент/Съвет (C-166/07, Сборник, стр. I-7135, точка 42).

15 — Вж. по-специално Решение от 30 януари 2001 г. по дело Испания/Съвет (C-36/98, Recueil, стр. I-779, точка 59), Решение от 11 септември 2003 г. по дело Комисия/Съвет (C-211/01, Recueil, стр. I-8913, точка 39), Решение от 29 април 2004 г. по дело Комисия/Съвет, посочено в бележка под линия 14 (C-338/01, точка 55), Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисия/Парламент и Съвет (C-178/03, Recueil, стр. I-107, точка 42) и Решение от 8 септември 2009 г. по дело Комисия/Парламент и Съвет (C-411/06, Сборник, стр. I-7585, точка 46).

16 — Напр. Решение от 19 септември 2002 г. по дело Huber (C-336/00, Recueil, стр. I-7699, точка 31), Решение от 12 декември 2002 г. по дело Комисия/Съвет (C-281/01, Recueil, стр. I-2049, точка 35) и Решение от 11 септември 2003 г. по дело Комисия/Съвет, посочено в бележка под линия 15 (C-211/01, точка 40).

17 — Които съгласно член 194, параграф 1 ДФЕС се състоят в осигуряване на функционирането на енергийния пазар и сигурността на енергийните доставки в Съюза, както и в насърчаване на енергийната ефективност, спестяването на енергия, както и разработването на нови и възобновяеми енергийни източници и взаимната свързаност на енергийните мрежи.

46. Обратно, правилното правно основание за обжалвания регламент ще бъде член 337 ДФЕС, в случай че дейността по събирането на информация не се свързва пряко с постигането на целите на енергийната политика на Съюза и поради това не може да бъде квалифицирана като необходима мярка за тяхното осъществяване.

47. Поради това, разглеждайки текста на обжалвания регламент, по-специално заглавието и членовете, които го съставят, следва да се прецени дали събирането и съобщаването на въпросната информация са необходими и тясно свързани с осъществяването на целите, заложени в член 194, параграф 1 ДФЕС.

48. На първо място следва да се отбележи, че има някои членове от обжалвания регламент, за които не може обективно да се приеме, че съответстват на целите на енергийната политика на Съюза, и следователно не са необходими за осъществяването ѝ.

49. Става въпрос за член 4, указващ източниците на информацията, която следва да бъде изпратена до съответните държави (предприятията), за член 7 относно крайните срокове за приемане на разпоредбите за прилагане на обжалвания регламент, за член 8, отнасящ се до обработката на данни, и за член 9, занимаващ се със защитата на физическите лица във връзка с управлението на личните данни.

50. Посочените разпоредби следва да се считат за типични за регламент, отнасящ се до дейността по събиране на информация, тъй като служат за определяне на лицата, които трябва да я изпращат и на органа, който отговаря за обработката на съответните данни (Комисията), както и на системата за защита на данните, отнасящи се до физическите лица и на сроковете за приемане на разпоредбите за прилагане по отношение на формата и другите технически характеристики на въпросното съобщаване.

51. Заглавието и другите разпоредби на обжалвания регламент обаче се оказват тясно свързани с енергийната политика на Съюза, а не са израз на обикновена дейност по събиране на обща информация.

52. Като начало, в заглавието се посочват изрично инвестиционните проекти, свързани с енергийната инфраструктура в Европейския съюз, които са от съществено значение за осигуряване на функционирането и сигурността на енергийните доставки в Съюза.

53. В член 1 се посочва освен това съобщаването на данни и информация за инвестиционни проекти в инфраструктурата, които засягат на практика всички области на енергетиката — обстоятелство, което може да се обясни само с необходимостта да се разгърне дейност по планиране в голям мащаб за осигуряване на функционирането на енергийния пазар, сигурността на енергийните доставки в Съюза и разработването на нови и възобновяеми енергийни източници.

54. След това в член 2 се съдържат определения, отнасящи се очевидно до необходимостта да се постигнат предвидените в член 1 цели, по-специално когато се посочва специалният орган, на който са възложени подготовката и приемането на многогодишни планове за развитие на мрежите и за инвестиции в целия Съюз в областта на енергийната инфраструктура.

55. В член 3 се пояснява също, че освен за трансграничните проекти за пренос на енергия съответните данни трябва да се съобщават в обобщен вид и така се подчертава, че те са предназначени за една сложна дейност по планиране като посочената по-горе, която надхвърля обикновеното събиране на обща, а не обобщена информация, както се подразбира и от посочването на заложения в член 2 специален орган.

56. В член 5 освен това се определя съдържанието на съобщаваната информация, в случая разгледана най-широко и обстойно. Необходимостта от придобиване на изключително сложни данни и дори съответни обяснителни бележки относно закъснения или пречки пред изпълнението на инвестиционните проекти, която разпоредбата изразява в този смисъл, намира своето най-разумно обяснение в изискването за постигане на целите, заложени в член 194, параграф 1 ДФЕС.

57. Член 6 се занимава с качеството на дейността по събиране и съобщаване на информацията и дори като упоменава коментарите на държавите членки, публикуването в обобщен вид на данните и анализите, заложени в член 10, параграф 3, визира дейности, които са твърде сложни, за да се ограничат само до обикновено придобиване на обща информация, а напротив, могат да се свържат с една по-структурирана дейност по планиране за постигане на целите на енергийната политика на Съюза.

58. На последно място, член 10 гласи, че на основата на предоставените данни и информация и ако е подходящо, на основата на други източници на данни Комисията изпраща на Парламента, на Съвета и на Икономическия и социален комитет и публикува на всеки две години междусекторен анализ на структурното развитие и перспективи на енергийната система на Съюза, който има за цел:

а) установяването на потенциални бъдещи несъответствия между търсенето и предлагането на енергия, които са значителни от гледна точка на енергийната политика на Съюза;

б) установяването на пречки за инвестициите и насърчаването на най-добрите практики за тяхното преодоляване;

в) увеличаването на прозрачността за съществуващите участници и за потенциалните участници, навлизащи на пазара.

59. Предвиждайки реализирането на посочения междусекторен анализ на структурното развитие и перспективите на енергийната система на Съюза, този член посочва комплексен инструмент за преработване на въпросната информация, който следва да се счита за надхвърлящ обикновената дейност по събиране на данни и е изготвен за постигането на цели, предназначени да осигурят функционирането на енергийния пазар.

60. Оценката на всички горепосочени членове от обжалвания регламент, извършена в светлината на неговото заглавие и осъществена, като посочените разпоредби се сравняват и съпоставят помежду си, показва, че съдържанието на оспорвания акт не визира една обща дейност по събиране на обикновена информация, а се оказва необходимо за постигане на целите на енергийната политика на Съюза.

61. Всъщност членове 4, 7, 8 и 9, които не могат да бъдат пряко свързани с тази политика и действително се отнасят до обикновената дейност по събиране на информация, поради изключително техническия си характер имат второстепенна и акцесорна роля в системата на регламента.

62. Тези разпоредби не квалифицират обжалвания регламент по-специално, тъй като могат да се разглеждат като типични разпоредби на който и да е акт, свързан с придобиването на информация.

63. В замяна на това другите анализирани членове (1, 2, 3, 5, 6 и 10) и заглавието на обжалвания регламент се отличават като съществени елементи на този акт, доколкото определят основната му характеристика, т.е. налагането на редица комплексни дейности по събиране, съобщаване и анализ, свързани очевидно с една структурирана дейност по планиране на практика във всички области и сектори на енергийната политика на Съюза и насочени към осъществяване на целите, заложени в член 194, параграф 1 ДФЕС.

64. От това следва, че при оценката на обжалвания регламент за установяване на правилното му правно основание, вследствие на посочената вече съпоставка на съставните му части, трябва да се даде приоритет на онази негова част (заглавието и членове 1, 2, 3, 5, 6 и 10), която очевидно го отличава от евентуални други актове, свързани със събирането на информация, тъй като определя по-специално неговия предмет (информация в областта на инвестициите в енергийна инфраструктура) и го прави необходим инструмент за постигане на целите на секторна политика на Съюза като енергийната.

65. По-малко значение имат другите посочени разпоредби (членове 4, 7, 8 и 9), които поради подчертано техническото си естество не са определящи и не позволяват да се установи връзка с дадена специфична политика на Съюза, а биха могли да бъдат включени в който и да е регламент в сферата на събирането на информация.

66. Горепосочените разсъждения — по-специално съдържащите се в точка 64 по-горе — се потвърждават впрочем от анализа на съображенията, предхождащи разпоредбите на обжалвания регламент.

67. Преди всичко следва да се отбележи, че в съображения 1, 5 и 15 се уточнява по същество, че съответната информация трябва да бъде събирана, за да може Комисията да изпълнява задачите си в областта на енергетиката и да изготвя предложения по отношение на бъдещия баланс на предлагането и търсенето на енергия, включително и чрез установяване на евентуални недостатъци в инфраструктурата и в инвестициите, пояснявайки по този начин, че обжалваният регламент има за цел да осигури функционирането на енергийния пазар.

68. Освен това съображения 2, 3 и 4 посочват като цяло необходимостта да се осигури функционирането на енергийния пазар и сигурността на енергийните доставки в Съюза, както и насърчаването на енергийната ефективност, на спестяването на енергия и на разработването на новите и възобновяеми енергийни източници — все цели на енергийната политика на Съюза, съгласно член 194, параграф 1 ДФЕС.

69. Следователно се потвърждава, че обжалваният регламент визира осъществяване на целите на енергийната политика на Съюза, а не на обща дейност по събиране на обикновена информация.

70. С оглед на изложените по-горе съображения не може да бъде прието твърдението на Съвета (подкрепен от Френската република), че връзката на обжалвания регламент с целите на член 194, параграф 1 ДФЕС трябва да се изключи, тъй като при всички случаи единствен предмет на разглеждания акт било съобщаването на информация, както ставало ясно от факта, че член 1 и членове 3—9[18] се отнасят единствено до аспекти, свързани с изпращането на данни.

71. В това отношение, освен да се припомни написаното по-горе, следва да се отбележи, че анализът на членовете не може да се сведе до техния формален и изолиран прочит, без да им се направи цялостна и координирана оценка.

72. Обжалваният регламент има за предмет не събирането на обща информация, а на информация от особен характер като тази относно инвестициите в енергийната инфраструктура, спадаща към една област (енергетиката), визирана по-конкретно в Договорите.

73. Тезата на Съвета обаче пренебрегва истинската същност на горепосочената информация, в частност специфичното ѝ съдържание, като се съсредоточава само върху формалния и неоспорим аспект на материалното съобщаване на данните, а не върху важната му роля по отношение на енергийната политика на Съюза.

18 — Френската република се позовава също на съображения 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13 и 14.

74. Съветът твърди също, че от анализа на член 10 от обжалвания регламент се подразбирали специфичните цели, поставени пред Комисията, както и условията за използване и разпространение на самите данни, като по-специално обработката на събраната информация и осъществяването на анализи по отношение на тенденцията и перспективите на инвестициите в енергийната инфраструктура.

75. Тези цели ставали ясни по-общо от член 17 ДЕС, според който Комисията допринася за общия интерес на Съюза, представя предложения, осигурява прилагането на Договорите и следи за тяхното прилагане и за прилагането на мерките, приети от институциите.

76. Така според Съвета целта на обжалвания регламент била да даде възможност на Комисията да разполага редовно с актуализирани данни, създавайки единна система за тяхното събиране и предаване с оглед осъществяване на целите си „доколкото притежаването на достоверна информация е от съществено значение, за да може Комисията да си свърши работата“ [19].

77. По този въпрос се подчертава отново необходимостта от цялостен преглед на текста на обжалвания регламент — не чисто формален, а позволяващ да се установи истинската му цел чрез координирана оценка на разпоредбите и на съображенията, както и на естеството на съответната информация.

78. Въз основа на тази оценка ясно личи, че целта на придобиването на горепосочената информация, както вече бе посочено, е от голямо значение за целите, заложени в член 194, параграф 1 ДФЕС, и не може да се свърже като цяло с член 17 ДЕС.

79. От това следва констатацията, че в светлината както на съдържанието, така и на целта на обжалвания регламент, както става ясно от анализа на заглавието и на членовете и съображенията в него, спорният акт представлява *необходима мярка* за осъществяване на целите на енергийната политика на Съюза, както те са формулирани по-конкретно в член 194 ДФЕС, параграф 1.

80. Това произтича от факта, че предмет на регламента не е придобиването на информация от общ характер, а на специфични данни и информация, тъй като са свързани с енергийната инфраструктура, които тъкмо поради тази тяхна особеност правят дейността по събиране — противно на защитаваната от Комисията позиция в писменото ѝ становище — *необходима предпоставка* за осъществяването на всички последващи по-сложни мерки, необходими за постигане на целите, заложени в член 194, параграф 1 ДФЕС, и за конкретното прилагане на енергийната политика на Съюза, която следователно се оказва цел на обжалвания регламент.

81. Самият Съвет имплицитно признава спецификата на въпросната информация и връзката ѝ с член 194 ДФЕС, когато посочва, че тя е необходима в рамките на предвидената в Договора политика и че обжалваният регламент е свързан с политика на Съюза, в случая енергийната [20].

82. Всъщност, противно на следващото твърдение на Съвета, необходимостта от тази информация в рамките на енергийната политика не е „задължително условие за прилагане на член 337“ [21], а напротив — както подчертах в точки 43—47 от настоящото заключение, — е тъкмо поставеното в член 194, параграф 2 ДФЕС изискване за приемането, чрез прибягване до обикновената законодателна процедура, на мерките, насочени към реализация на целите, заложени в член 194, параграф 1 ДФЕС [22].

19 — Вж. параграф 17 от първото писмено становище, представено от Съвета.

20 — Вж. параграф 29, първа част от първото писмено становище, представено от Съвета.

21 — Вж. също параграф 29, финална част, от първото писмено становище, представено от Съвета.

22 — Всъщност член 194, параграф 2 ДФЕС предвижда, че „без да се засяга прилагането на други разпоредби на Договорите, Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, установяват *необходимите мерки* за постигане на целите, посочени в параграф 1. Тези мерки се приемат след консултация с Икономическия и социален комитет и с Комитета на регионите“.

83. Изложените до момента съображения се засилват освен това от факта, че ако бъде приета тезата на Съвета, ще намалее участието на Парламента в законодателния процес на Съюза, в противоречие със значението, което му придава практиката на Съда[23], и освен това ще бъде пренебрегната най-актуалната тенденция в Съюза, който с Договора от Лисабон определя като обикновена законодателна процедура тази по член 194, параграф 2 ДФЕС, предвиждащ правомощие на Парламента за пълноценно участие в упражняването на законодателната дейност, и окончателно ограничава случаите (като този по член 337 ДФЕС), в които Съветът приема регламенти с обикновено мнозинство.

84. Другите доводи, изтъкнати от Съвета, от Комисията и от Френската република, не могат да обезсилят направеното вече заключение въз основа на съдържанието и на целта на обжалвания регламент.

85. В писмените си становища те твърдят, че в конкретния случай, макар че обжалваният регламент можел да се свърже с областта на енергетиката, поради основния си предмет той имал непряко и акцесорно влияние върху съответната политика, която била само неговият контекст, особено предвид факта че за пряко осъществяване на целите на енергийната политика били необходими мерки с много по-разширен обхват от обикновеното събиране на информация.

86. Тази теза не може да бъде подкрепена, тъй като, след като се установи, по посочените по-горе съображения, ясната и необходима връзка на разглежданата правна уредба с целите на енергийната политика на Съюза, заложени в член 194, параграф 1 ДФЕС, и с осъществяването на енергийната инфраструктура, следва да се изключи възможността обжалваният регламент да има само непряко и акцесорно въздействие върху посочената политика.

87. Неоснователно е и твърдението, че член 337 ДФЕС е лишен от всякакъв ефект, ако не може повече да бъде правно основание за актовете, приети, за да се събира информация, във всички случаи, в които става въпрос за секторна политика на Съюза.

88. Всъщност член 337 ДФЕС може да продължи да бъде прилаган като единно правно основание с изключение на случаите, изрично уреждани с разпоредби, които, както в разглеждания случай, предвиждат да се прибегне до обикновената законодателна процедура или все пак до специални процедури, но не може да се използва за намеса в област, всеобхватно и общо уредена от разпоредби на Договорите чрез дерогация от предвидената в този член процедура.

89. Всъщност, обратно на заявеното от Съвета и от Комисията, в случая не става въпрос за правомощието на Комисията свободно да използва все пак законосъобразно придобитата информация и за изпълнение на задачи (предвидени в разпоредбите на Договорите) във връзка с политики, различни от тези, за които е получена, а за задължението да се приемат актове, уреждащи това правомощие за придобиване въз основа на правилното правно основание, и по-специално на процедурата, предвидена в Договорите, когато се касае за въпроси, предмет на изчерпателна секторна правна уредба.

90. Също така неприемлива е тезата, че член 337 ДФЕС е достатъчно правно основание за обжалвания регламент, тъй като непосредствено следващата разпоредба в ДФЕС — член 338 — относно мерките, които трябва да бъдат приети за изготвянето на статистически данни, когато това е необходимо за изпълнението на дейността на Съюза, е подходящото правно основание, на което да се основава изготвянето на подобни статистически данни във всяка област, в т.ч. и в енергийната.

23 — Съдът е уточнил, че ефективното участие на Парламента в процедурата по одобряване на актовете, когато такава е предвидена, е отражение на общностно равнище на един основен демократичен принцип, според който народите участват в упражняването на властта чрез представително събрание, като това участие е съществен елемент от целеното от Договора институционално равновесие (Решение от 29 октомври 1980 г. по дело SA Roquette Freres/Съвет (C-138/79, Recueil, стр. 3333, точка 33).

91. Според този подход член 338 ДФЕС, тъй като е включен в общите и заключителни разпоредби на Договора, има общ обхват, който го прави приложим във всички области на компетентност на Съюза, и същото заключение следва да се направи и по отношение на член 337 ДФЕС, предвид поставянето му в същите общи и заключителни разпоредби на Договора и идентичния общ обхват.

92. Независимо от ирелевантността на член 338 ДФЕС в настоящия случай, на първо място трябва да бъдат потвърдени изложените вече съображения, че когато дадена материя е предмет на изчерпателна секторна правна уредба в Договорите, по принцип съответните разпоредби са правилното правно основание за актовете, уреждащи тази материя, които трябва да бъдат приети по процедурата, посочена в последните разпоредби, ако такава е предвидена.

93. Освен това, за разлика от член 337 ДФЕС[24], член 338 ДФЕС налага да се прибегне до обикновената законодателна процедура, също както и член 194, параграф 2 ДФЕС[25].

94. От това следва, че за нуждите на статистиката в областта на енергетиката член 194 ДФЕС ще бъде правилното правно основание, като евентуално може да се съчетае с член 338 ДФЕС, тъй като процедурата, която трябва да се следва за одобряването, е идентична и поради това позицията на Парламента не би била засегната по никакъв начин.

95. За разлика от случая с член 338 ДФЕС обаче, по отношение на член 337 ДФЕС не би могло дори да се предвиди възможността той да бъде посочен като правно основание във връзка с член 194 ДФЕС, тъй като според практиката на Съда едно такова решение не би било възможно, ако, както в разглеждания случай, двете правни основания са несъвместими[26] и във всеки случай съчетаването им води до нарушаване на правата на Парламента[27] (на който не е разрешено да се позове на правомощието си за пълноценно участие в упражняването на законодателна функция).

96. Ето защо в заключение по отношение на връзката между член 194 ДФЕС и член 337 ДФЕС предлагам на Съда да уважи жалбата и да отмени обжалвания регламент.

Б – *По връзката между член 194 ДФЕС и член 187 АЕ*

97. Член 187 АЕ е включен в дял V от Договора, който съдържа съответните общи разпоредби, и гласи:

„Комисията може, в рамките и при условията, приети от Съвета, […] в съответствие с разпоредбите на [настоящия] Договор, да събира всякаква информация и да осъществява всякакви проверки, които са необходими за изпълнението на възложените ѝ задачи“.

98. Що се отнася до връзката между член 187 АЕ и посочения по-горе член 194 ДФЕС, ще посоча преди всичко изложените вече съображения по отношение на член 337 ДФЕС.

24 — Основателно, като се има предвид, че изготвянето на статистически данни представлява много по-сложна дейност от тази по събиране на информация, която дори обикновено е предпоставка за първата.

25 — В подкрепа на своята теза Френската република подчертава, че член 338 ДФЕС е посочен от Комисията като правно основание за нейното предложение за регламент на Парламента и на Съвета относно европейските икономически сметки за околната среда (COM(2010) 132 окончателен от 9 април 2010 г.) вместо член 192, параграф 1 ДФЕС, без Парламентът да е възразил изобщо. Този довод е неоснователен, доколкото, ако все пак е приета правилната процедура, Парламентът не би имал конкретен интерес да обжалва.

26 — Двете разпоредби предвиждат две напълно различни процедури, доколкото въз основа на член 194 ДФЕС се прилага обикновената законодателна процедура, признаваща на Парламента правомощие за пълноценно участие в упражняването на законодателната функция и изискваща от Съвета да прибягва до квалифицирано мнозинство, докато съгласно член 337 ДФЕС Съветът приема решение с обикновено мнозинство и Парламентът не участва.

27 — Решение от 11 юни 1991 г. по дело Комисия/Съвет, посочено в бележка под линия 14 (C-300/89, точки 17—21) и Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисия/Парламент и Съвет, посочено в бележка под линия 15 (C-178/03, точка 57).

99. Следва впрочем да се добави, че в Договора за Евратом се съдържат някои специални разпоредби в областта на енергетиката, които попадат в приложното поле на заложената в член 194, параграф 2 ДФЕС защитна клауза и които следователно дерогират тази разпоредба само по отношение на ядрената област.

100. По-специално член 41 АЕ, наред с членове 42—44 АЕ, в които се уточнява процедурата му, урежда — що се отнася до определящото в настоящия спор — съобщенията за „инвестиционните проекти, отнасящи се до нови съоръжения, а също и замените или преобразованията, които отговарят на критериите, що се отнася до вид или размер, определени от Съвета, който взема решение по предложение на Комисията[…]“.

101. Съгласно член 40 АЕ с тези съобщения се цели да се стимулира инициативата на лицата и предприятията и да се улесни координираното развитие на техните инвестиции в ядрената област; ето защо Комисията периодично публикува примерни програми, посочващи в частност целите пред производството на ядрена енергия и всички видове инвестиции, необходими за тяхното постигане.

102. Горепосочените разпоредби на Договора за ЕОАЕ, предвид техния специален характер по отношение на член 194, параграф 2 ДФЕС, могат в областта им на компетентност [28] да бъдат правното основание за приемането на регламенти, свързани с придобиване на съответната информация.

103. Възможно е член 187 АЕ да бъде посочен като следващо и допълнително правно основание, тъй като не съществуват процедурни проблеми [29], предвид обстоятелството че съгласно член 41 АЕ Съветът приема решение с квалифицирано мнозинство.

104. Не може да бъде споделена тезата на Съвета, на Комисията и на Френската република, че член 187 АЕ е обаче общата разпоредба, на която би трябвало да се основава цялата дейност по събиране на информация, въведена от Комисията за осъществяване на посочените в Договора за Евратом цели.

105. Според този подход членове 40—44 АЕ имали по-ограничен обхват от член 187 АЕ, тъй като въз основа на тях съответното предприятие би трябвало да изпрати само веднъж информацията, отнасяща се до индивидуален проект в началния му етап.

106. Член 187 АЕ следвало да се използва, поради по-широкото му поле на приложение спрямо членове 40—44 АЕ, ако, както в настоящия случай, се изисква редовно изпращане на обобщени данни не само от страна на частните предприятия, а и на държавите членки, което няма за цел само координираното развитие на инвестициите в ядрената област, а използването им за всеки анализ, който Комисията счита за необходим или релевантен в рамките на поставените ѝ задачи.

107. По този въпрос трябва да се отбележи, че член 187 АЕ е разпоредба, задължително свързана — както член 337 ДФЕС [30] — с разпоредбите на Договорите, с които на Комисията се възлагат специфични задачи.

108. Следователно член 187 АЕ може вместо член 194 ДФЕС да бъде правно основание за приетите актове, свързани със събирането на информация относно инвестициите в инфраструктура в областта на ядрената енергетика, само при условие че може да бъде свързан с разпоредби на Договора за Евратом, които дерогират втората разпоредба съгласно заложената в член 194, параграф 2 ДФЕС защитна клауза, каквито в случая са именно членове 40—44 АЕ.

28 — Те се отнасят до същата материя, т.е. енергетиката, но до една нейна специфична област — ядрената, в резултат на което в случая следва да се приложи правилото, че специалният закон дерогира общия закон.

29 — В случая на член 187 АЕ Съветът приема решение с квалифицирано мнозинство съгласно член 16, параграф 3 ДФЕС, който от своя страна е приложим, доколкото е посочен в член 10a, параграф 1 АЕ.

30 — По този въпрос ще припомним точки 27—29 от настоящото заключение.

109. Тъй като обаче член 187 АЕ не е специална разпоредба по отношение на член 194 ДФЕС, той не може пряко да дерогира последния, в резултат на което, тъй като в случая се напуска полето на приложение на членове 40—44 АЕ, правилното правно основание за регламента ще бъде отново член 194 ДФЕС.

110. В конкретния случай съобщаването на съответната информация действително има по-широк обхват от този на членове 40—44 АЕ, тъй като негов адресат са държавите членки (на които предприятията трябва да съобщават информацията), има непрекъснат характер и се отнася предимно до обобщени данни, а не до отделни проекти [31].

111. Това обяснява защо разглежданата информация няма за цел само да уведомява Комисията за отделни проекти на определени предприятия в областта на инвестициите в ядрената област [32], а се използва за придобиването на по-комплексни данни, предназначени да бъдат използвани за осъществяване на целите на енергийната политика, заложена в член 194, параграф 1 ДФЕС, вследствие на което този член се оказва най-релевантното правно основание.

112. Впрочем, дори да предположим, че обжалваният регламент е съставен от две части, тази част от него, чието правно основание, в посочените по-горе граници, могат да бъдат членове 40—44 АЕ (към които може се добави член 187 АЕ), не е основна или преобладаваща по отношение на тази, която може да попадне в обхвата на член 194 ДФЕС.

113. Така, във всеки случай, предвид практиката на Съда, посочена в бележка под линия 15 от настоящото заключение, обжалваният регламент следва винаги да се основава на член 194 ДФЕС, който е правното основание, което съответства на основната или преобладаващата цел или съставна част.

114. В заключение следва да се отбележи, че Съдът отправя към страните [33] въпрос относно възможността член 194 ДФЕС и член 187 АЕ да се използват заедно като правни основания за обжалвания регламент, когато предвидените в тях процедури се считат за съвместими въпреки техните различия.

115. В това отношение следва да се отбележи, че евентуалната съвместимост между двете разпоредби е ирелевантна, ако член 194 ДФЕС се разглежда като единствената приложима въз основа на изложените до момента съображения разпоредба.

116. Ако обаче се приеме, че обжалваният регламент е съставен от две части или има двойна цел и не е възможно да се определи преобладаващата част или цел [34], дори разглежданите процедури да са абстрактно съвместими помежду си (което се потвърждава от Парламента, Съвета и Френската република в отговорите им, а се отрича от Комисията) [35], все пак в конкретния случай би трябвало да се следва процедурата по член 194 ДФЕС, тъй като член 187 АЕ не предвижда никакво участие на Парламента.

31 — Както е видно от член 3, параграф 1 от обжалвания регламент, който гласи:
„[…] държавите членки или образуванията, на които възложат тази задача, събират всички данни и информация, посочени в настоящия регламент, от 1 януари 2011 г. и след това — на всеки две години.Те съобщават на Комисията данните и съответната проектна информация, посочени в настоящия регламент, през 2011 г., като тази година е първата година на докладване, и след това — на всеки две години. Това съобщаване се извършва в сумарен вид, освен данните и съответната информация, свързани с трансгранични проекти за пренос на енергия […]“.

32 — В приложението към обжалвания регламент, в точка 3.1, сред съответните видове инвестиционни проекти изрично се посочват топлоелектрическите и ядрените централи.

33 — Вж. точка 15 от настоящото заключение.

34 — Единствена възможност, при която би могло да се разглежда теоретично наличието на двойно правно основание и следователно би възникнал въпрос за съвместимостта на процедурите.

35 — Съветът приема решение с квалифицирано мнозинство както в рамките на обикновената законодателна процедура, посочена в член 194 ДФЕС, така и в случая на член 187 АЕ. Основното различие между двете процедури е, че само в член 194 ДФЕС се предвижда участието на Парламента. И така, абстрактно, от чисто формална и процедурна гледна точка и без да се разглежда естеството на приетите актове, съвместимостта им би могла да не бъде напълно изключена.

117. Предвид всичко изложено по-горе обжалваният регламент не е можел да бъде приет от Съвета с правното основание на член 337 ДФЕС и член 187 АЕ, вместо на член 194 ДФЕС, и без да се спази предвидената в последната разпоредба процедура.

118. В писменото си становище при встъпване Съветът е поискал в случай на отмяна да не се засягат правните последици на обжалвания регламент до момента на приемане на нов акт. Парламентът не е оспорил уважаването на това искане.

119. Съгласно член 264, параграф 2 ДФЕС, който е приложим и в рамките на Договора за Евратом, доколкото се посочва в член 106a, параграф 1 АЕ, ако счете за необходимо, Съдът посочва кои правни последици от отменения акт трябва да се считат за окончателни.

120. В случая следва да се отбележи, че въпросната информация е предназначена за изпълнението на инвестиционни проекти, свързани с енергийната инфраструктура, и е необходима за прилагането на енергийната политика на Съюза. В частност тя е ключова за една задълбочена дейност по многогодишно планиране на мерките.

121. Освен това самият Парламент, въпреки че е поискал отмяната на обжалвания регламент, не е оспорил искането на Съвета (към което се е присъединила и Комисията), заявявайки, че не се противопоставя на целта на оспорвания акт и на избраните за тази цел правни инструменти в тяхната цялост.

122. Ето защо считам, че поради значението на съответната политика на Съюза и на факта, че оспорването от страните е ограничено по същество до избора на процедурата по одобряване на обжалвания регламент, има основателни мотиви Съдът да не засяга правните му последици до приемането на нов акт.

123. Следователно предлагам на Съда да уважи жалбата и да отмени обжалвания регламент, като запази правните му последици до приемането на нов акт.

V – По съдебните разноски

124. Считам, че съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник като загубила делото страна Съветът следва да бъде осъден да заплати съдебните разноски, както е поискано от Парламента.

125. В съответствие с член 69, параграф 4 от Процедурния правилник Френската република и Комисията понасят направените от тях съдебни разноски.

VI – Заключение

126. С оглед на изложеното дотук предлагам на Съда да постанови следното:

„1) Отменя Регламент (ЕС, Евратом) № 617/2010 на Съвета от 24 юни 2010 година относно съобщаването на Комисията на инвестиционни проекти за енергийна инфраструктура в Европейския съюз, както и за отмяна на Регламент (ЕО) № 736/96.

2) Правните последици на Регламент № 617/2010 се запазват до влизането в сила на нов регламент, приет на релевантно правно основание.

3) Осъжда Съвета на Европейския съюз да заплати съдебните разноски.

4) Европейската комисия и Френската република понасят направените от тях съдебни разноски“.