Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 26 септември 2019 година [1]

Дело C-785/18

GAEC Jeanningros
срещу
Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation
Ministre de l'Économie et des Finances
встъпила страна:
Comité interprofessionnel de gestion du Comté

(Преюдициално запитване, отправено от Conseil d'État (Държавен съвет, Франция)

„Преюдициално запитване — Земеделие — Защита на географски указания и наименования за произход на земеделски продукти и храни — Изменение в спецификацията на продукт — Съществено изменение — Несъществено изменение — Заявление за несъществено изменение, обжалвано пред националните юрисдикции — Национална съдебна практика за отхвърляне на жалбата при произнасяне на решение от Комисията — Защитено наименование за произход „Comté“

1. Съгласно Регламент (ЕС) № 1151/2012 [2] защитеното наименование за произход (наричано по-нататък „ЗНП“) трябва да съответства на продуктова спецификация, която включва наименованието, описанието на продукта, метода на неговото получаване, определяне на географския район и друга относима информация.

2. Тази продуктова спецификация може да бъде изменяна по реда на сложни административни процедури, подобни на тези, които уреждат първоначалната регистрация на ЗНП, в които участват както националните органи, така и Комисията. Режимът на тези процедури е установен в един делегиран регламент [3] и в един регламент за изпълнение [4] и леко се различава в зависимост от значимостта на тези изменения.

3. Поставеният от Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) преюдициален въпрос ще позволи на Съда да разясни функцията на правораздавателните органи, от които е поискано да осъществят контрол за законосъобразност на решенията на националните органи, приети в рамките на тези процедури.

1 Език на оригиналния текст: испански.

2 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година относно схемите за качество на селскостопанските продукти и храни (ОВ L 343, 2012 г., стр. 1 и поправка в ОВ L 55, 2013 г., стр. 27).

3 Делегиран регламент (ЕС) № 664/2014 на Комисията от 18 декември 2013 година за допълване на Регламент (ЕС) № 1151/2012 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на определянето на символите на Съюза за защитени наименования за произход, защитени географски указания и храни с традиционно специфичен характер, както и по отношение на определени правила за снабдяване, някои процедурни правила и някои допълнителни преходни разпоредби (ОВ L 179, 2014 г., стр. 17).

4 Регламент за изпълнение (ЕС) № 668/2014 на Комисията от 13 юни 2014 година за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1151/2012 на Европейския парламент и на Съвета относно схемите за качество на селскостопанските продукти и храни (ОВ L 179, 2014 г., стр. 36 и поправка в ОВ L 39, 2015 г., стр. 23).

4. По-конкретно, следва да се установи дали, когато Комисията е уважила одобрено от органите на дадена държава членка заявление за „несъществено“ изменение на продуктовата спецификация на дадено ЗНП, юрисдикциите на тази държава членка трябва да се произнесат по висящи жалби срещу националните решения, по силата на които е одобрено това изменение.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Регламент № 1151/2012

5. Член 7 предвижда:

„1. Защитено наименование за произход или защитено географско указание трябва да съответства на спецификация, която включва поне следното:

а) наименованието, което трябва да бъде защитено като наименование за произход или географско указание […];

б) описание на продукта, включително на суровините, ако това е приложимо, както и основните физични, химични, микробиологични или органолептични характеристики на продукта;

в) определяне на географския район […] и, ако това е приложимо, подробности, посочващи съответствието с изискванията на член 5, параграф 3;

г) доказателства, че продуктът произхожда от определения географски район, посочен в член 5, параграфи 1 или 2;

д) описание на метода на получаване на продукта и, където е приложимо, автентичните и неизменни местни методи, както и информация относно опаковането […];

е) подробности за установяване на следното:

i) връзката между качеството или характеристиките на продукта и географската среда, по смисъла на член 5, параграф 1; или

ii) при необходимост, връзката между определено качество, репутацията или друга характеристика на продукта и географския произход, по смисъла на член 5, параграф 2;

[…]

з) специфични правила за етикетиране на въпросния продукт.

[…]“.

6. Член 49, параграф 4, втора алинея предвижда:

„Държавата членка взема мерки нейното благоприятно решение да получи публичност и прави необходимото всяко физическо или юридическо лице, което има законен интерес, да има възможност да обжалва“.

7. Член 53 гласи:

„1. Група със законен интерес може да подаде заявление за одобрение на изменение в спецификацията на даден продукт.

В заявлението се описват исканите изменения и се излагат основанията за тях.

2. Когато изменението включва едно или повече изменения в спецификацията, които не са несъществени, заявлението за изменения следва процедурата, посочена в членове 49—52.

Ако обаче предлаганите изменения са несъществени, Комисията одобрява или отхвърля заявлението. В случай на одобрение на измененията, включващи промяна на посочените в член 50, параграф 2 елементи, Комисията публикува тези елементи в *Официален вестник на Европейския съюз*.

За да се разглежда дадено изменение като несъществено в рамките на схемата за качество, описана в дял II, то отговаря на следните условия:

а) не е свързано със съществените характеристики на продукта;

б) не променя връзката, посочена в член 7, параграф 1, буква е), подточка i) или подточка ii);

в) не включва промяна в наименованието или в някоя част от наименованието на продукта;

г) не засяга определения географски район; и

д) не води до увеличаване на ограниченията върху търговията с продукта или със суровините за него.

[…]“.

2. Делегиран регламент № 664/2014

8. Член 6 („Изменения в спецификацията на продукта“), параграф 2 предвижда:

„Заявленията за несъществено изменение в спецификацията на даден продукт, отнасящи се до защитени наименования за произход или защитени географски указания, се подават до органите на държавата членка, с която е свързан географският район на защитеното наименование или указание. […]

Заявлението за несъществено изменение предлага само несъществени изменения по смисъла на член 53, параграф 2 от Регламент [№ 1151/2012]. В него се описват тези несъществени изменения, посочват се накратко основанията за необходимостта от това изменение и се доказва, че предложените изменения могат да бъдат определени като несъществени в съответствие с член 53, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1151/2012. В заявлението се сравняват, за всяко изменение, първоначалната спецификация на продукта и, където е уместно, първоначалният единен документ с предложената изменена версия. Това е пълният комплект на заявлението и съдържа всички изменения на спецификацията на продукта и, където е уместно, тези на единния документ, за който е поискано одобрение.

Несъществените изменения, посочени в член 53, параграф 2, втора алинея от Регламент (ЕС) № 1151/2012, се смятат за одобрени, ако Комисията не информира заявителя за противното в срок от три месеца от получаване на заявлението.

Заявление за несъществено изменение, което не отговаря на изискванията на втора алинея от настоящия параграф, не е допустимо. Мълчаливото одобрение, посочено в трета алинея от настоящия параграф, не се прилага по отношение на такива заявления. Ако заявлението бъде определено за недопустимо, Комисията информира заявителя в срок от три месеца от получаването му.

Комисията оповестява одобреното несъществено изменение на спецификацията на даден продукт, което не води до изменение на елементите, посочени в член 50, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1151/2012“.

3. Регламент за изпълнение № 668/2014

9. Член 10 („Процедурни изисквания по отношение на измененията в продуктовата спецификация“) гласи:

„1. Заявленията за одобрение на изменение, което не е несъществено, в продуктовата спецификация на защитени наименования за произход и защитени географски указания се изготвят в съответствие с формуляра, съдържащ се в приложение V. Тези заявления се попълват в съответствие с изискванията, предвидени в член 8 от Регламент (ЕС) № 1151/2012. Измененият единен документ се изготвя в съответствие с формуляра, съдържащ се в приложение I към настоящия регламент. Препратката към публикуваната спецификация на продукта в изменения единен документ препраща към актуализирания текст на предлаганата продуктова спецификация.

[…]

2. Заявленията за одобрение на несъществено изменение, посочени в член 53, параграф 2, втора алинея от Регламент (ЕС) № 1151/2012, се изготвят в съответствие с формуляра, съдържащ се в приложение VII към настоящия регламент.

Заявленията за одобрение на несъществено изменение по отношение на защитени наименования за произход или защитени географски указания се придружават от актуализирания единен документ, ако е изменен, който се изготвя в съответствие с формуляра, съдържащ се в приложение I. Препратката към публикуваната спецификация на продукта в изменения единен документ препраща към актуализирания текст на предлаганата продуктова спецификация.

За заявления, произхождащи от Съюза, държавите членки включват декларация, че считат заявлението за отговарящо на условията на Регламент (ЕС) № 1151/2012 и на приетите съгласно него разпоредби, и препратка към публикуваната актуализирана спецификация на продукта. […] Заявленията за несъществено изменение в случаите, посочени в член 6, параграф 2, пета алинея от Делегиран регламент (ЕС) № 664/2014, включват препратка към публикуваната актуализирана спецификация на продукта, когато заявленията произхождат от държавите членки, и актуализираната спецификация на продукта — когато заявленията произхождат от трети държави.

[…]“.

Б. Националното право. Наредба от 8 септември 2017 г. на министъра на земеделието и храните и на министъра на икономиката и финансите за изменение в спецификацията на ЗНП „Comté“[5]

10. Член 1 гласи:

„Одобрява за предаване на Европейската комисия спецификацията за защитеното наименование за произход „Comté“, изменена по предложение на постоянната комисия на Националния комитет за наименованията на млечните изделия, селскостопанските хранителни продукти и горските продукти на Националния институт за произхода и качеството“.

11. Съгласно член 2:

„Настоящата наредба влиза в сила, считано от датата на одобряването от Европейската комисия на изменението на спецификацията на защитеното наименование за произход „Comté“.

Датата на одобряването на измененията от страна на Европейската комисия се оповестява с обявление, публикувано в официалния бюлетин на Министерство на земеделието и храните, при необходимост, придружено от одобрения вариант на спецификацията“.

II. Главното производство и преюдициалният въпрос

12. На 16 ноември 2017 г. Groupement agricole d’exploitation en commun (GAEC) Jeanningros оспорва пред Conseil d’État (Държавен съвет, Франция) Наредбата от 8 септември 2017 г. и прави искане за отмяната на член 5.1.18 от изменената спецификация, който забранява „доилните роботи“.

13. С решение, публикувано на 1 юни 2018 г. Комисията одобрява заявлението за несъществено изменение на спецификацията за ЗНП „Comté“[6] в съответствие с член 53, параграф 2, втора алинея от Регламент № 1151/2012 във връзка с член 6, параграф 2, трета алинея от Делегиран регламент № 664/2014.

14. Conseil d’État (Държавен съвет) изпитва съмнение дали следва да се произнесе по подадената срещу Наредбата от 8 септември 2017 г. жалба, производството по която е висящо, или напротив — трябва да я отхвърли като недопустима, както е постъпвал в други случаи[7].

15. Досегашната практика на запитващата юрисдикция е, че когато е сезирана с жалба срещу решение, с което френското правителство предава на Комисията заявление за регистрация на ЗНП заедно с одобрената продуктова спецификация и към момента на произнасяне на решение Комисията е вписала съответното наименование в регистъра[8], предметът на искането за отмяна на обжалваното решение отпада.

5 Arrêté du 8 septembre 2017 du ministre de l’Agriculture et de l’Alimentation et du ministre de l’Économie et des Finances relatif à la modification du cahier des charges et de l’appellation d’origine protégée „Comté“ (JORF № 217 от 16 септември 2017 г.; наричана по-нататък „Наредбата от 8 септември 2017 г.“).

6 Публикация на заявление за одобрение на несъществено изменение в съответствие с член 53, параграф 2, втора алинея от Регламент (ЕС) № 1151/2012 на Европейския парламент и на Съвета относно схемите за качество на селскостопанските продукти и храни (ОВ C 187, 2018 г., стр. 7).

7 Conseil d’Etat, „Syndicat de défense et de promotion des fabricants et affineurs du Morbier“, 5 ноември 2003 г., req. n.° 0230438.

8 Регистърът на защитените наименования за произход и защитените географски указания е предвиден в член 11, параграф 1 от Регламент № 1151/2012. Същият е достъпен на интернет адрес http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html.

16. По силата на тази практика Conseil d'État (Държавен съвет) не проверява законосъобразността на вписаната от Комисията продуктова спецификация дори когато, както в разглеждания случай, националното решение, на което това вписване се основава, е обжалвано. Такава е практиката и по отношение на несъществените изменения.

17. Запитващата юрисдикция си задава въпроса дали този подход е съвместим с правото на Съюза, или напротив — предвид последиците, които би могла да има евентуалната отмяна на оспорения национален акт за валидността на направената от Комисията регистрация — тя трябва да се произнесе по законосъобразността на този акт.

18. Съмненията на Conseil d'État (Държавен съвет) го карат да отправи до Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 53 от Регламент (ЕС) № 1151/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година относно схемите за качество на селскостопанските продукти и храни, член 6 от Делегиран регламент (ЕС) № 664/2014 на Комисията от 18 декември 2013 година за допълване на Регламент (ЕС) № 1151/2012 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на определянето на символите на Съюза за защитени наименования за произход, защитени географски указания и храни с традиционно специфичен характер, както и по отношение на определени правила за снабдяване, някои процедурни правила и някои допълнителни преходни разпоредби и член 10 от Регламент за изпълнение (ЕС) № 668/2014 на Комисията от 13 юни 2014 година за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1151/2012 на Европейския парламент и на Съвета относно схемите за качество на селскостопанските продукти и храни, във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз [(наричана по-нататък „Хартата“)], да се тълкуват в смисъл, че в особения случай, в който Европейската комисия е уважила искането на националните органи на държава членка за изменение в спецификацията на наименование и за регистрация на защитено наименование за произход, докато това искане още е предмет на висяща жалба пред националните юрисдикции на посочената държава, тези юрисдикции могат да решат, че не следва да се произнасят по висящия пред тях спор, или с оглед на последиците, свързани с евентуална отмяна на оспорвания акт, за валидността на направената от Европейската комисия регистрация, те трябва да се произнесат по законосъобразността на този акт на националните органи?“.

19. Писмени становища в настоящото преюдициално производство са представили френското правителство и Комисията. Съдът е решил да се произнесе без провеждането на устната фаза на производството.

III. Анализ

20. Считам, че за да се отговори на преюдициалния въпрос е необходимо първо да се разгледат режимът на предвидените за одобрение на измененията на продуктовите спецификации на ЗНП административни процедури, от една страна, и от друга страна, условията за съдебния контрол върху тези процедури.

A. Процедури за изменение на продуктовите спецификации на ЗНП

21. Изменението на спецификацията на ЗНП, също както неговата регистрация, се осъществява посредством сложна административна процедура с участието на компетентните органи на държавите членки и на Комисията. Това е посочено в съображение 58 от Регламент № 1151/2012[9].

22. Член 53, параграф 2 от Регламент № 1151/2012 разграничава два вида изменения — тези, „които не са несъществени“, и несъществените изменения.

23. Съществените изменения са:

– тези, които се отнасят до съществените характеристики на продукта,

– тези, които променят връзката между качеството или характеристиките на продукта и географската среда или връзката между определено качество, репутацията или друга характеристика на продукта и географския произход (член 7, параграф 1, буква е), подточки i) и ii) от Регламент № 1151/2012),

– тези, които включват промяна в наименованието или в някоя част от наименованието на продукта,

– тези, които засягат определения географски район, и

– тези, които водят до увеличаване на ограниченията върху търговията с продукта или със суровините за него.

24. За несъществени се считат измененията, които член 53, параграф 2 от Регламент № 1151/2012 не счита за съществени.

25. Едновременно с това член 53, параграф 2 от Регламент № 1151/2012 установява процедурите за разглеждане на измененията на спецификациите. За съществените изменения разпоредбата препраща към членове 49—52 (т.е. към процедурата, приложима за регистрацията на ЗНП); за несъществените изменения същата предвижда опростена процедура.

1. (Обикновена) процедура за съществени изменения на продуктовата спецификация на ЗНП

26. Следователно процедурата по регистрация на ЗНП урежда съществените изменения на спецификацията[10]. На първо място се установява, че тази процедура започва (член 49, параграф 2 от Регламент № 1151/2012) със заявление за регистрация на ЗНП, подадено от група производители до органите на държавата членка, в която се намира географският район на производство.

9 „За да се гарантира, че регистрираните наименования за произход, географските указания и храните с традиционно специфичен характер отговарят на условията, посочени в настоящия регламент, заявленията следва да бъдат разглеждани от националните органи на заинтересованите държави членки при спазване на минималните общи разпоредби, включително на националната процедура за предявяване на възражения. Комисията впоследствие следва да проучва заявленията, за да се гарантира, че не са допуснати явни грешки и че законодателството на Съюза и интересите на заинтересованите страни извън държавата членка на подаване на заявлението са взети предвид“.

10 Член 7 от Делегиран регламент № 664/2014 разпростира приложението на тази обикновена процедура и спрямо случаите на заличаване от регистъра на ЗНП, когато не е осигурено съответствие с условията на спецификацията или когато в продължение на поне седем години на пазара не е пуснат продукт със ЗНП.

27. Тези органи проучват заявлението по подходящ начин, за да проверят дали е обосновано и дали отговаря на установените в посочения регламент условия по същество. Трябва да се осигури подходящо оповестяване на заявлението, както и разумен период, в рамките на който всяко физическо или юридическо лице, което има законен интерес и е установено или пребивава на територията на тази държава членка, да може да подаде възражение [11].

28. Националните органи оценяват получените възражения и извършват преценка дали заявлението изпълнява изискванията на Регламент № 1151/2012. Ако оценката им е положителна, те приемат решение и правят необходимото за оповестяването и осигуряването на електронен достъп до продуктовата спецификация, на която се основава тяхното благоприятно решение.

29. В този момент особено важен е член 49, параграф 4 от Регламент № 1151/2012, според който „[д]ържавата членка взема мерки нейното благоприятно решение да получи публичност и прави необходимото всяко физическо или юридическо лице, което има законен интерес, да има възможност да обжалва“.

30. Ако решението на компетентния национален орган е благоприятно, националната фаза на процедурата приключва с изпращане на заявлението на Комисията, на която се предоставя и информация за получените допустими възражения [12].

31. „Европейската“ фаза на процедурата започва с проучване, което Комисията трябва да извърши след получаване на националното решение, за да провери дали заявлението е обосновано и дали отговаря на установените за ЗНП изисквания. Ако след това проучване (което не трябва да продължава повече от шест месеца) Комисията е склонна да уважи заявлението [13], тя публикува в Официален вестник единния документ и препратката към публикацията на продуктовата спецификация [14].

32. Член 51 от Регламент № 1151/2012 предвижда, че след публикуването в Официален вестник органите на държава членка или на трета държава, или всяко физическо или юридическо лице, което има законен интерес и е установено в трета държава, могат да подадат уведомление за възражение [15]. Комисията незабавно препраща уведомлението за възражение до органа на държава членка, който е подал заявлението [16], след което започва процедура за установяване на основателността на това възражение [17].

33. Ако до Комисията не постъпи уведомление за възражение (или допустимо мотивирано възражение), тя регистрира съществените изменения на продуктовата спецификация, без да прилага процедурата, посочена в член 57, параграф 2 от Регламент № 1151/2012.

11 Член 49, параграф 3 от Регламент № 1151/2012.

12 Т.е. за възраженията, получени от физическо или юридическо лице, което законно е пуснало на пазара въпросните продукти, като е използвало съответните наименования непрекъснато в продължение на поне пет години преди датата на оповестяването (член 49, параграф 4 от Регламент № 1151/2012).

13 Ако Комисията отхвърли заявлението, тъй като счита, че условията за регистрация не са изпълнени, тя приема актове за изпълнение за отхвърлянето (член 52, параграф 1 от Регламент № 1151/2012).

14 Член 50, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1151/2012.

15 Това уведомление във всички случаи трябва да съдържа декларация, че заявлението би могло да нарушава условията, определени в Регламента за съществените изменения на спецификациите.

16 Член 51, параграф 1 от Регламент № 1151/2012.

17 Уведомлението за възражение трябва в рамките на два месеца да бъде последвано от мотивирано възражение, чиято допустимост се проверява от Комисията. Ако счете, че същото е допустимо, Комисията приканва органа или лицето, подали възражението, и националния орган, подал заявлението, да започнат подходящ вид консултации в продължение на разумен период, който не надвишава три месеца.

34. Комисията действа по същия начин и ако след получаване на допустимо мотивирано възражение и след консултациите, посочени в член 51, параграф 3 от Регламент № 1151/2012, бъде постигнато съгласие. Ако не бъде постигнато съгласие, Комисията приема актове за изпълнение за вземане на решение относно регистрацията или съществения изменение на спецификацията на ЗНП в съответствие с процедурата за разглеждане по член 57, параграф 2 от Регламент № 1151/2012 [18].

35. При всички положения актовете за съществени изменения на ЗНП и решенията за отхвърляне се публикуват в Официален вестник [19].

2. (Опростена) процедура за несъществените изменения на продуктовата спецификация на ЗНП

36. Регламент № 1151/2012 урежда доста лаконично тази опростена процедура. Член 53, параграф 2, втора алинея предвижда единствено, че „[а]ко […] предлаганите изменения са несъществени, Комисията одобрява или отхвърля заявлението“. Той предвижда също, че ако одобри изменението на единния документ или на спецификацията на ЗНП, Комисията публикува това изменение в Официален вестник.

37. Делегиран регламент № 664/2014 доразвива тази опростена процедура, доближавайки я до обикновената в член 6, параграф 2. Според неговия текст заявленията за несъществени изменения: i) се подават до органите на държавата членка, с която е свързан географският район на наименованието; ii) съдържат описание на тези изменения, като се обяснява защо се считат за несъществени и се сравняват с първоначалния текст; iii) за разлика от обикновената процедура за тях не се предвижда национална процедура по възражения [20].

38. Накрая, член 6, параграф 2, първа алинея от Делегиран регламент № 664/2014 предвижда, че ако държавата членка реши, че изискванията на Регламент (ЕС) № 1151/2012 и на разпоредбите, приети в съответствие с него, са изпълнени, тя може да подаде документация по заявлението за несъществено изменение на спецификацията на ЗНП до Комисията.

39. „Европейската“ фаза на тази процедура също е опростена. На това равнище няма производство по възражение и Комисията има правомощието да вземе решение, което може да бъде изрично или мълчаливо (несъществените изменения се смятат за одобрени, ако Комисията не информира заявителя за обратното в срок от три месеца от получаване на заявлението) [21]. Ако счете заявлението за недопустимо, Комисията информира заявителя в тримесечен срок от получаването му. Ако одобри заявлението, Комисията трябва да оповести несъществените изменения в спецификацията на ЗНП.

Б. Съдебен контрол на решенията, приети в процедури за изменение на продуктовите спецификации на ЗНП

40. Видно от изложеното, както обикновената, така и опростената процедура представляват административни процедури — сложни фактически състави, в които последователно участват националните органи и Комисията.

18 Член 52, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1151/2012.

19 Член 52, параграф 4 от Регламент № 1151/2012.

20 Въпреки това, ако заявлението за несъществено изменение не идва от групата, която е подала заявлението за регистрация на наименованието или наименованията, за които се отнася спецификацията на продукта, държавата членка дава на групата (ако все още съществува) възможност да представи коментари.

21 Мълчаливото одобрение обаче не се прилага за несъществени изменения, които не отговарят на предвиденото в член 6, параграф 2, втора алинея от Делегиран регламент № 664/2014.

41. Този вид сложни процедури са уредени казуистично в правото на Съюза [22] и са широко изследвани в доктрината поради множеството правни въпроси, които пораждат [23].

42. Съдебният контрол върху приетите в тези процедури решения също е разглеждан от Съда казуистично и неизчерпателно [24], въпреки че напоследък няколко дела в областта на банковия съюз допринесоха за оформяне на неговата практика [25].

43. В заключението си по дело Berlusconi и Fininvest обсъдих практиката на Съда относно съставните административни процедури на ЕС, разграничавайки ги съобразно това дали с правомощието за вземане на решение разполагат националните органи или институциите на Съюза [26].

44. В решение Berlusconi и Fininvest Съдът е постановил по-специално че член 263 ДФЕС не позволява националните юрисдикции да упражняват контрол за законосъобразност върху актовете за започване, подготовка или за изготвяне на необвързващо предложение, приети от компетентните национални органи в рамките на съставната административна процедура за разрешаване на придобиването или увеличаването на квалифицирано дялово участие в кредитни институции. Това решение на свой ред се основава на две предпоставки:

– Когато приетите от националните органи актове са етап от процедура, в която единствено институция на Съюза упражнява правомощието да приеме окончателно решение, без да бъде обвързана от подготвителните актове или от предложенията на националните органи, са налице актове на Съюза [27].

– Когато правото на Съюза установява изключително правомощие за вземане на решение в полза на институция на Съюза, съдът на Съюза на основание изключителната си компетентност съгласно член 263 ДФЕС трябва да се произнесе по законосъобразността на окончателното решение, прието от съответната институция на Съюза. Само съдът на Съюза може да разгледа, с оглед гарантиране на ефективна съдебна защита на заинтересованите лица, евентуалните пороци на подготвителните актове или на предложенията на националните органи, които биха били от естество да засегнат валидността на окончателното решение [28].

45. Както посочих в представеното от мен заключение по цитираното по-горе дело [29], при сложни административни процедури, в които участват национални органи и органи на Съюза, упражняването на правомощието за вземане на окончателно решение е ключовият елемент, за да се определи дали съдебният контрол следва да се упражнява от съда на Съюза или от

22 Едно амбициозно предложение от страна на доктрината за кодификация на административните процедури на Съюза е това на *Mir*, O., *Hofmann*, H.C.H., *Schneider*, J.-P., *Ziller*, J. et al. (eds.) Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea. INAP, Madrid 2015. Съгласно член I-4 (4) от Código ReNEUAL „съставната процедура“ се определя като административна процедура, при която на органите на Съюза и органите на държава членка или на различни държави членки са възложени различни функции, които са взаимозависими. Съставна процедура е и съчетанието на две пряко свързани административни процедури.

23 *Alonso de León*, S. Composite administratives procedures in the European Union. Iustel, Madrid 2017; *Eliantonio*, M. Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of Composite Procedures. — Review of European Administrative Law, 2014, No. 2, 65—102; *Della Cananea*, G. I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea. — In: Bignami, F. et Cassese, S. (eds.), Il procedimento amministrativo nel diritto europeo, Giuffrè, Milano 2004; *Mastrodonato*, G. I procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario. Cacucci, Bari 2007; *Hofmann*, H.C.H. Composite decision-making procedures in EU administrative law. — In: Hofmann, H.C.H. и Türk, A., Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration, Edward Elgar, Cheltenham 2009, p. 136.

24 *Brito Bastos*, F. Derivative illegality in European composite administrative procedures. — Common Market Law Review, 2018, No. 1, 101—134.

25 Решение от 19 септември 2018 г., Berlusconi и Fininvest (C-219/17, наричано по-нататък „решение Berlusconi и Finivest“, EU:C:2018:1023). Предстои произнасянето на решение по дело Iccrea Banca, по което на 9 юли 2019 г. представих своето заключение (C-414/18, EU:C:2019:574).

26 Заключение от 27 юни 2018 г. (C-219/17, EU:C:2018:502, т. 64—79).

27 Решение от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия (C-64/05 P, EU:C:2007:802 т. 93 и 94), и решение Berlusconi и Fininvest, точка 43.

28 Решение Berlusconi и Fininvest, точка 44. Вж. по аналогия решение от 22 октомври 1987 г., Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, т. 17).

29 Заключение от 27 юни 2018 г. (C-219/17, EU:C:2018:502, т. 60—63).

националните юрисдикции. Ако правомощието за вземане на решение принадлежи на институция на Съюза, съдебният контрол се упражнява от съда на Съюза в съответствие с член 263 ДФЕС. Ако националният орган разполага с конкретно правомощие за вземане на решение, компетентни да упражняват контрол за законосъобразност на неговите актове ще бъдат националните юрисдикции[30].

46. Разполагат ли националните органи със самостоятелно правомощие за вземане на решение в първата фаза от съставната процедура за несъществено изменение на продуктовата спецификация на ЗНП? Ако отговорът е положителен, съдебният контрол върху това вътрешно решение ще бъде от компетентността на националните юрисдикции, независимо от решението на Комисията да впише или не изменението във втората фаза от процедурата.

47. За да се отговори на този въпрос, е необходимо да се прибегне до практиката на Съда относно процедурите за регистрация на ЗНП[31]. Както ще обясня по-нататък, според мен от тази съдебна практика се установява, че органите на съответната държава членка разполагат със специфично и самостоятелно правомощие за вземане на решения в националната фаза от процедурата.

48. Според Съда в обикновената процедура за регистрация на ЗНП:

– „[…] съществува разделение на правомощията между съответната държава членка и Комисията. Независимо дали става въпрос за регистрация по обикновената процедура или по опростената процедура, регистрацията може да се осъществи само ако съответната държавата членка е подала искане в това отношение и е предоставила спецификация и необходимата за регистрацията информация“[32],

– „[…] държава членка, до която е отправена заявка за регистрация в рамките на обикновената процедура, трябва да провери дали заявката е основателна и когато прецени, че са изпълнени изискванията на Регламент № 2081/92, да я изпрати на Комисията. От друга страна, […] Комисията извършва само формална проверка, за да установи дали посочените изисквания са изпълнени“[33].

49. От изложеното Съдът извежда, че „решението за регистрация на означението като ЗНП […] може да бъде взето от Комисията, само ако съответната държава членка ѝ е представила заявка с тази цел, а такава заявка може да бъде направена само ако държавата членка е проверила, че тя е обоснована. Тази система на разделение на правомощията се обяснява по-специално с факта, че регистрацията предполага да се провери спазени ли са определен брой условия, което изисква до голяма степен задълбочени познания относно специфични за съответната държава членка обстоятелства, които обстоятелства компетентните органи на тази държава могат да проверят най-добре“[34].

30 В заключението си от 9 юли 2019 г. по дело Iccrea Banca (C-414/18, EU:C:2019:574) изложих становището, че редовните вноски в Единния фонд за преструктуриране (ЕФП) също се определят чрез сложна административна процедура, в която участват националните органи за преструктуриране, но окончателното решение се приема от Единния съвет за преструктуриране (ЕСП). Ето защо направих извода, че съдебният контрол върху това решение е от изключителната компетентност на Съда, а не на националните юрисдикции.

31 Решения от 6 декември 2001 г., Carl Kühne и др. (C-269/99, EU:C:2001:659, наричано по-нататък „решение Carl Kühne и др.“), и от 2 юли 2009 г., Bavaria и Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, наричано по-нататък „решение Bavaria и Bavaria Italia“). Релевантно е и решение на Общия съд от 23 април 2018 г., CRM/Комисия (T-43/15, непубликувано, EU:T:2018:208), на което ще се спра по-нататък.

32 Решения Carl Kühne и др., т. 50 и 51 и Bavaria и Bavaria Italia, т. 64. Последното се отнася до разпределението на правомощия между националните органи и Комисията в съставната процедура по действащия тогава член 17 от Регламент (ЕИО) № 2081/92 на Съвета от 14 юли 1992 година за защитата на географските указания и наименованията за произход на селскостопанските и хранителни продукти (ОВ L 208, стр. 1), която е била опростената и преходна процедура за регистрация в Съюза на съществуващи ЗНП, защитени или разрешени за използване в държавите членки.

33 Решения Carl Kühne и др., точка 52 и Bavaria и Bavaria Italia, точка 65.

34 Решения Carl Kühne и др., т. 53 и Bavaria и Bavaria Italia, точка 66.

50. Считам, че тази съдебна практика относно процедурата за регистрация на ЗНП може да бъде приложена спрямо обикновената процедура за съществени изменения на продуктовата спецификация: както вече изложих, член 53, параграф 2, първа алинея от Регламент № 1151/2012 препраща към членове 49—52 от същия регламент, които уреждат именно процедурата за регистрация.

51. Считам, че същата е приложима и спрямо опростената процедура, тъй като член 6, параграф 2 от Делегиран регламент № 664/2014 урежда тази процедура подобно на обикновената (която на свой ред е установената за регистрация на ЗНП), независимо че производството по възражение и в двете фази е премахнато.

52. Цитираната съдебна практика се отнася до обикновената процедура за регистрация на ЗНП, установена с Регламент № 2081/92, предшестваща настоящата (членове 49—52 от Регламент № 1151/2012). Както вече посочих, тази практика се отнася и за действащия тогава член 17 от този регламент — т.е. за опростената и преходна процедура за регистрация в Съюза на съществуващи ЗНП, защитени или разрешени за използване в държавите членки [35].

53. Тези процедури също са включвали една национална и една европейска фаза, подобни по естеството си на сега действащите процедури за регистрация и изменение на спецификациите на ЗНП. Поради това, повтарям, съдебната практика, която ги анализира, е приложима спрямо несъществените изменения на спецификацията на ЗНП.

54. В съответствие с тази съдебна практика контролът в процедурата за несъществени изменения се осъществява от националния орган, което се обосновава, наред с останалото [36], със следните причини:

– Групите производители задължително започват разглежданата процедура пред компетентния национален орган на държавата членка, за чиято територия се отнася ЗНП. Тези групи не могат да подават заявление директно до Комисията.

– Националните органи трябва да проверят съответствието на предложението с изискванията по същество на Регламент № 1151/2012, тъй като тези органи притежават в най-голяма степен познанията, необходими за проверката на особеностите на тези несъществени изменения.

– Компетентен да одобри или да отхвърли заявлението за несъществено изменение на националната фаза е органът на държавата членка. Следователно той държи *ключа* за започването на следващата фаза на процедурата с изпращането на заявлението на Комисията. Без благоприятното решение на националния орган Комисията не може да се намеси.

– Комисията проверява дали заявлението за несъществено изменение съответства на Регламент № 1151/2012, на Делегиран регламент № 664/2014 и на Регламент за изпълнение № 668/2014, т.е. дали съдържа изискуемите обстоятелства и дали тези обстоятелства не са опорочени от явни грешки [37].

35 Вж. бележка под линия 32.

36 Държавите членки могат да предвидят в националното си право временна национална закрила на ЗНП, ограничена до тяхната територия, от момента на приключване на националната фаза на процедурата по регистрация до вземането на решение по подаденото заявление от страна на Комисията. Макар тази възможност да е предвидена в член 9 от Регламент № 1151/2012 само за регистрацията на ЗНП, но не и за измененията на спецификациите, същата отразява контрола на националния орган върху националната фаза на тези съставни процедури.

37 Решения Carl Kühne и др., точка 54 и Bavaria и Bavaria Italia, точка 67.

– Националният орган разполага с правомощието да оттегли представеното пред Комисията заявление, преди тя да го е регистрирала.

55. От описаните компетенции се установява, че националният орган разполага с широко самостоятелно правомощие за вземане на решения в националната фаза от съставната процедура за изменение на спецификацията на ЗНП [38]. Контролът върху това правомощие се осъществява единствено от националните юрисдикции, докато Съдът е компетентен да осъществява контрол единствено върху решенията на Комисията, приети в европейската фаза от процедурата [39].

56. В подкрепа на този извод е член 49, параграф 4 от Регламент № 1151/2012, който обсъдих по-горе [40]. Всъщност още с основното правило европейският законодател конкретно е предвидил, че всяко физическо или юридическо лице, което има законен интерес, трябва да има „възможност да обжалва“ решенията на националните органи.

57. Несъмнено тази жалба — която логично се подава пред националните юрисдикции — е предвидена изрично за решенията относно съществените изменения на спецификациите на ЗНП. Но с оглед на сходството на процедурите, които уреждат както тези, така и несъществените изменения, считам, че правото на жалба се прилага и за последните.

58. Решенията на националните органи относно тези несъществени изменения са извън изключителната компетентност на съда на Съюза, тъй като са самостоятелни актове, които са абсолютно необходими, за да може Комисията впоследствие да се произнесе по същите. В действителност от материална гледна точка и предвид силно ограничената свобода на преценка на Комисията в това отношение решенията на националните органи са тези, които наистина са отчели всички елементи, обосноваващи одобряването на тези изменения в спецификациите.

59. Според практиката на Съда националните юрисдикции са тези, които трябва да разгледат нередовностите на национален акт, сезирайки при необходимост Съда с преюдициално запитване, при същите условия за осъществяване на контрол, приложими за всеки окончателен акт, приет от същия национален орган, който акт би могъл да породи неблагоприятни последици за трети лица, и да приемат, впрочем с оглед на принципа на ефективна съдебна защита, подадената с тази цел жалба за допустима, когато дори националните процесуалноправни норми не предвиждат тази възможност [41].

38 В процедурите за изменение на спецификациите на ЗНП за лозаро-винарски продукти, уредени с последващи норми, националните органи разполагат с почти изключителна компетентност, освен публикацията в Официален вестник, която се извършва от Комисията. При тях се установява тенденция за засилване на компетентността на националните органи, вероятно поради административните трудности на Комисията при управлението на европейската фаза.
Процедурите за изменение на спецификациите на ЗНП за лозаро-винарски продукти са уредени основно в член 105 от Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 922/72, (ЕИО) № 234/79, (ЕО) № 1037/2001 и (ЕО) № 1234/2007 (ОВ L 347, 2013 г., стр. 671), както и в членове 14—18 от Делегиран регламент (ЕС) 2019/33 на Комисията от 17 октомври 2018 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на заявленията за предоставяне на закрила на наименования за произход, географски указания и традиционни наименования в лозаро-винарския сектор, процедурата за предявяване на възражения, ограниченията на употребата, измененията на спецификациите на продуктите, отмяната на закрилата и етикетирането и представянето (ОВ L 9, 2019 г., стр. 2).

39 Решение Bavaria и Bavaria Italia, точки 70 и 71.

40 Точка 28 от настоящото заключение.

41 В този смисъл решения от 3 декември 1992 г., Oleificio Borelli/Комисия (C-97/91, EU:C:1992:491, т. 9—13), Carl Kühne и др., точка 58, Bavaria и Bavaria Italia, точка 57 и Berlusconi и Fininvest, точки 45 и 46.

B. Значение на тези съображения в главното производство

60. Спорът между страните пред Conseil d'État (Държавен съвет) се отнася до несъществено изменение на спецификацията на ЗНП за сиренето „Comté“. Няма спор, че новата обжалвана клауза (5.1.18), която въвежда забраната на доилните роботи, е с несъществен характер.

61. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали обсъдените по-горе регламенти и член 47 от Хартата ѝ позволяват да потвърди предходната си практика (по силата на която производствата по висящи жалби се прекратяват при одобрение на изменението от Комисията), или предполагат тази практика да бъде коригирана.

62. Съображенията, които изложих до момента, основани на практиката на Съда относно процедурите за регистрация на ЗНП и на разпоредбите, които ги уреждат (като се обърне специално внимание на член 49, параграф 4 от Регламент № 1151/2012), ме карат да предложа втория вариант.

63. По този повод считам, че в случай на несъществени изменения на спецификацията на ЗНП непроизнасянето по жалба, подадена от лица, които разполагат с активна процесуална легитимация, би било несъвместимо с правото на засегнатите лица, предоставено от Регламент № 1151/2012, както и с практиката на Съда относно съставните процедури за регистрация на ЗНП. В същата степен това непроизнасяне би било в нарушение на член 47 от Хартата.

64. С това на практика се предоставя отговор на преюдициалния въпрос, тъй като запитващата юрисдикция е съсредоточила същия върху задължението да се произнесе по жалбата, а не върху евентуалните последици от нейното решение за вече приетите от Комисията решения. Въпреки това ще разгледам и тези последици.

65. Според мен отмяната на националния акт, с който е одобрено несъществената изменение, за да бъде предоставено на Комисията, би предизвикала като *верижна реакция* липсата на правно основание на самото решение на Комисията.

66. За да се избегне тази нежелана последица, би било целесъобразно Комисията да спре провеждането на фазата от процедурата, която се развива пред нея, когато има висящи жалби пред националните юрисдикции срещу решение на националния орган, одобрил несъществената изменение на спецификацията[42]. По този начин се зачита в по-голяма степен, от една страна, правото на съдебна защита на жалбоподателите, и от друга страна — правната сигурност, като не се допуска решенията на Комисията да бъдат лишени a posteriori от правно основание[43].

67. Задължението да се гарантира полезното действие на съдебната защита на лицата, сезирали националните юрисдикции и чиято легитимация произтича от норма на правото на Съюза, и евентуално принципът на добра администрация[44] би трябвало да накарат Комисията да включи в своята преценка на заявленията обстоятелството, че срещу националното решение има подадени жалби пред националните юрисдикции на съответната държава членка[45].

42 При наличието на тази извънредна хипотеза би следвало да бъдат взети подходящите мерки за удължаване на срока за произнасяне, за да не се стигне до прибързано одобряване на заявлението.

43 В решение от 23 април 2018 г., CRM/Комисия (T-43/15, непубликувано, EU:T:2018:208), Общият съд приема, че Комисията не е имала право да регистрира защитеното географско указание Piadina Romagnola, при положение че италианският орган е одобрил и изпратил заявлението на Комисията шест дни след частичната отмяна на спецификацията от първоинстанционен национален съд. Комисията е одобрила това ЗГУ и е публикувала решението си в Официален вестник, без да изчака решението по касационната жалба, подадена пред Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) срещу отменителното решение на първоинстанционния съд.

44 Член 41 от Хартата. На нея се позовава Общият съд в точки 67—83 от решението си от 23 април 2018 г., CRM/Комисия (T-43/15, непубликувано, EU:T:2018:208).

45 Комисията трябва да извърши тази преценка в рамките на правомощията за проверка, с които разполага в европейската фаза от процедурата, по силата на член 50, параграф 1 от Регламент № 1151/2012.

68. В този ред на мисли националните органи не би следвало да изпращат на Комисията заявлението за несъществени изменения на спецификациите на ЗНП, ако има висящи жалби пред националните юрисдикции срещу неговото одобряване или a fortiori — ако е постановено отменително решение от национална юрисдикция, макар и същото да не е окончателно.

69. Като цяло, Комисията трябва да се въздържа от разглеждане на заявления за несъществени изменения на продуктовите спецификации на ЗНП както в случай, че е уведомена за наличието на висящи съдебни производства по обжалване на националното решение за одобрение, така и при наличието на съдебни решения, които го отменят изцяло или частично. В противен случай евентуалната отмяна на това национално решение с окончателно решение на юрисдикциите на съответната държава членка, които са задължени да разглеждат подадените до тях жалби, би довело до последваща загуба на валидност на самото решение на Комисията.

IV. Заключение

70. С оглед на изложеното предлагам на Съда да отговори на преюдициалния въпрос на Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) по следния начин:

„Член 49, параграф 4 и член 53, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1151/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година относно схемите за качество на селскостопанските продукти и храни, както и член 6 от Делегиран регламент (ЕС) № 664/2014 на Комисията от 18 декември 2013 година за допълване на Регламент (ЕС) № 1151/2012 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на определянето на символите на Съюза за защитени наименования за произход, защитени географски указания и храни с традиционно специфичен характер, както и по отношение на определени правила за снабдяване, някои процедурни правила и някои допълнителни преходни разпоредби, във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкуват в смисъл, че националните юрисдикции не може да постановяват, че е отпаднало основанието за произнасяне по висящи пред тях жалби срещу решения на националните органи за несъществени изменения на спецификациите на защитени наименования за произход с мотива, че Комисията е уважила и публикувала съответното заявление за изменение в *Официален вестник на Европейския съюз*, докато тези жалби са били висящи“.