Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

7 септември 2016 година*

„Жалба за отмяна — Избор на правното основание — Член 43, параграф 2 ДФЕС или член 43, параграф 3 ДФЕС — Обща организация на пазарите на селскостопански продукти — Регламент (ЕС) № 1308/2013 — Член 7 — Регламент (ЕС) № 1370/2013 — Член 2 — Мерки за определяне на цените — Референтни прагове — Интервенционни цени“

По дело C-113/14,

с предмет жалба за отмяна на основание член 263, втора алинея ДФЕС, подадена на 10 март 2014 г.,

Федерална република Германия, за която се явяват T. Henze, A. Lippstreu и A. Wiedmann, в качеството на представители,

жалбоподател,

подпомагана от:

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явяват M. Holt, C. Brodie и J. Kraehling, в качеството на представители, подпомагани от A. Bates, barrister,

и

Чешка република, за която се явяват M. Smolek, J. Škeřík, J. Vláčil и D. Hadroušek, в качеството на представители,

встъпили страни,

срещу

Европейски парламент, за който се явяват L. G. Knudsen, R. Kaškina и U. Rösslein, в качеството на представители,

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват G. Maganza, J.P. Hix и S. Barbagallo, в качеството на представители,

ответници,

* Език на производството: немски.

подпомагани от:

Европейска комисия, за която се явяват D. Triantafyllou и G. von Rintelen, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпила страна,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: J. L. da Cruz Vilaça, председател на състава, F. Biltgen (докладчик), A. Borg Barthet, E. Levits и M. Berger, съдии,

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: M. Aleksejev, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 3 февруари 2016 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 20 април 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Федерална република Германия иска отмяна на член 7 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, наричан по-нататък „Регламентът за единна ООП“) и на член 2 от Регламент (ЕС) № 1370/2013 на Съвета от 16 декември 2013 година за установяване на мерки за определянето на някои помощи и възстановявания, свързани с общата организация на пазарите на селскостопански продукти (ОВ L 346, 2013 г., стр. 12, наричан по-нататък „Регламентът за определяне“).

Правна уредба

Регламентът за единна ООП

2 Съгласно съображения 2, 5, 10, 12 и 14 от Регламента за единна ООП:

„(2) Настоящият регламент следва да съдържа всички основни елементи на общата организация на пазарите на селскостопански продукти.

[…]

(5) Съгласно член 43, параграф 3 от ДФЕС Съветът приема мерки за определяне на цените, налозите, помощите и количествените ограничения. За яснота, когато се прилага член 43, параграф 3 от ДФЕС, в настоящия регламент следва изрично да се посочва, че мерките ще се приемат от Съвета на посоченото правно основание.

[…]

(10) С цел да се стабилизират пазарите и да се осигури добър жизнен стандарт на селскостопанската общност, е разработена диференцирана система за подпомагане на пазарите в различните сектори и са въведени схеми за директно подпомагане, като се вземат предвид, от една страна, различните потребности във всеки един от тези сектори и, от друга страна, взаимната зависимост между тях. Посочените мерки са под формата на публична интервенция или изплащане на помощ за частно складиране. Продължава да е необходимо запазването на мерките за подпомагане на пазарите, едновременно с тяхното рационализиране и опростяване.

[…]

(12) За по-голяма яснота и прозрачност разпоредбите за публичната интервенция следва да бъдат подчинени на обща структура, като същевременно се запази политиката, следвана във всеки отделен сектор. За тази цел е уместно да се направи разграничение между референтните прагове и интервенционните цени и да се даде определение на последните. Правейки това е от особена важност да се уточни, че само интервенционните цени за публична интервенция отговарят на прилаганите администрирани цени, посочени в първото изречение на точка 8 от приложение 3 към Споразумението на СТО за селското стопанство (т.е. подкрепа за пазарните цени). В това отношение следва да се разбира, че интервенцията на пазара може да бъде под формата на публична интервенция, както и на други видове интервенция, при които не се използват предварително установени ценови показатели.

[…]

(14) Публичната интервенционна цена следва да включва фиксирана цена за определени количества от дадени продукти, а в други случаи следва да зависи от тръжна процедура, като отразява практиката и опита в рамките на предишните [общи организации на пазара]“.

3 Член 7 от Регламента за единна ООП, озаглавен „Референтни прагове“, предвижда:

„1. Определят се следните референтни прагове:

а) по отношение на сектора на зърнените култури — 101,31 EUR/тон, на етапа на продажба на едро, за стоки, доставени до склад, преди разтоварване;

б) по отношение на неолющения ориз — 150 EUR/тон за стандартно качество, определено в точка А от приложение III, на етапа на продажба на едро, за стоки, доставени до склад, преди разтоварване;

в) по отношение на захар със стандартно качество, определено в точка Б от приложение III, за непакетирана захар франко завод:
i) за бяла захар: 404,4 EUR/тон;
ii) за сурова захар: 335,2 EUR/тон;

г) по отношение на сектора на говеждото и телешкото месо — 2 224 EUR/тон за кланични трупове на мъжки животни от рода на едрия рогат добитък от клас по конформация/залоеност R3 по скалата на Съюза за класификация на кланични трупове на едър рогат добитък на възраст осем месеца или повече, посочена в буква А от приложение IV;

д) по отношение на сектора на млякото и млечните продукти:
   i) 246,39 EUR на 100 kg за масло;
   ii) 169,80 EUR на 100 kg за обезмаслено мляко на прах;

е) по отношение на свинското месо — 1 509,39 EUR/тон за кланични трупове на свине със стандартно качество, определено на база тегло и съдържание на постно месо в съответствие със скалата на Съюза за класификация на кланични трупове на свине, посочена в буква Б от приложение IV, както следва:
   i) кланични трупове с тегло от 60 до по-малко от 120 kg: клас E;
   ii) кланични трупове с тегло от 120 до 180 kg: клас R;

ж) по отношение на сектора на маслиновото масло:
   i) 1 779 EUR/тон за необработено маслиново масло „extra virgin“;
   ii) 1 710 EUR/тон за необработено маслиново масло;
   iii) 1 524 EUR/тон за маслиново масло за осветление с две степени на съдържание на свободни киселини, като тази сума се намалява с 36,70 EUR/тон за всяка допълнителна степен на киселинност.

2. Предвидените в параграф 1 референтни прагове са предмет на преглед от страна на Комисията, като се вземат предвид обективни критерии, а именно новостите в производството, разходите за производството (особено за суровини) и пазарните тенденции. При необходимост референтните прагове се актуализират в съответствие с обикновената законодателна процедура съобразно развитието на производството и пазарите“.

4 Член 15 от Регламента за единна ООП, озаглавен „Публична интервенционна цена“, гласи:

„1. Публична интервенционна цена означава:

а) цената, на която продуктите се изкупуват при публична интервенция, когато това изкупуване става на фиксирана цена; или

б) максималната цена, на която могат да се изкупуват продукти, отговарящи на условията за публична интервенция, когато това изкупуване става чрез тръжна процедура.

2. Мерките за определяне на равнището на публичната интервенционна цена, в т.ч. размерите на увеличенията и намаленията, се приемат от Съвета в съответствие с член 43, параграф 3 от ДФЕС“.

Регламентът за определяне

5 Съгласно съображения 2 и 3 от Регламента за определяне:

„(2) За по-голяма яснота и прозрачност разпоредбите за публичната интервенция следва да бъдат подчинени на обща структура, като същевременно се запази политиката, следвана във всеки отделен сектор. За тази цел е уместно да се направи разграничение между референтните прагове, определени в [Регламента за единна ООП], от една страна, и интервенционните цени, от друга страна, като се даде определение за последните. Само интервенционните цени за публична интервенция отговарят на прилаганите администрирани цени, посочени в първото изречение на точка 8 от приложение 3 към Споразумението на СТО за селското стопанство (т.е. подкрепа за пазарните цени). В това отношение следва да се разбира, че интервенцията на пазара може да бъде под формата на публична интервенция, както и на други видове интервенция, при които не се използват предварително установени ценови показатели.

(3) Равнището на публичната интервенционна цена, на което се извършва изкупуването на фиксирана цена или по тръжна процедура, следва да бъде предвидено, включително в случаите, когато може да се наложи коригиране на публичните интервенционни цени. Освен това трябва да бъдат взети мерки за количествени ограничения за извършване на изкупуването на фиксирана цена. И в двата случая цените и количествените ограничения следва да отразяват практиката и натрупания опит в рамките на предишните общи организации на пазара“.

6 Член 1 от Регламент за определяне дефинира приложното поле на този регламент и предвижда:

„Настоящият регламент предвижда мерки относно определянето на цени, такси, помощи и количествени ограничения, свързани с единната обща организация на селскостопанските пазари, установена с [Регламента за единна ООП]“.

7 Член 2 от същия регламент, озаглавен „Публични интервенционни цени“, гласи:

„1. Равнището на публичната интервенционна цена:

а) за обикновена пшеница, твърда пшеница, ечемик, царевица, неолющен ориз и обезмаслено мляко на прах е равно на съответния референтен праг, определен в член 7 от [Регламента за единна ООП], в случай на изкупуване на фиксирана цена и не надвишава съответния референтен праг в случай на изкупуване чрез тръжна процедура;

б) за масло е равно на 90 % от референтния праг, определен в член 7 от [Регламента за единна ООП], в случай на изкупуване на фиксирана цена и не надвишава 90 % от този референтен праг в случай на изкупуване чрез тръжна процедура;

в) за говеждо и телешко месо не надвишава равнището, посочено в член 13, параграф 1, буква в) от [Регламента за единна ООП].

2. Публичните интервенционни цени за обикновена пшеница, твърда пшеница, ечемик, царевица и неолющен ориз, посочени в параграф 1, се коригират чрез увеличаване или намаляване на тези цени на базата на основните критерии за качество на продуктите.

3. Комисията приема актове за изпълнение за определяне на размера на увеличението или намалението на публичните интервенционни цени на продуктите, посочени в параграф 2 от настоящия член, съгласно установените в него условия. Тези актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 15, параграф 2“.

Обстоятелства, предхождащи спора:

8 Общата организация на селскостопанските пазари е кодифицирана за първи път хомогенно и цялостно с Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета от 22 октомври 2007 година за установяване на обща организация на селскостопанските пазари и относно специфични разпоредби за някои земеделски продукти (ОВ L 299, 2007 г., стр. 1), приет на основание член 37 ЕО.

9 Разпоредбите, чиято отмяна Федерална република Германия иска, са приети в контекста на реформата на общата селскостопанска политика (ОСП), предприета след влизането в сила на Договора от Лисабон и ДФЕС.

10 На 12 октомври 2011 г. Комисията представя предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти на основание член 43, параграф 2 ДФЕС. Член 7 от това предложение за регламент за единна ООП, в тази редакция, се отнася за определянето на „референтни цени“.

11 На същия ден Комисията представя предложение за регламент на Съвета за установяване на мерки за определянето на някои помощи и възстановявания, свързани с общата организация на пазарите на селскостопански продукти, което е основано на член 43, параграф 3 ДФЕС.

12 На 13 септември 2012 г. председателството на Съвета на Европейския съюз уведомява Специалния комитет по селско стопанство, че по негова преценка единствено Съветът следва да определя референтните цени на селскостопанските продукти, които могат да бъдат обект на публични интервенции, в съответствие с член 43, параграф 3 ДФЕС. Според Съвета голяма част от държавите членки споделят тази преценка.

13 След дълги дискусии между Парламента, председателството на Съвета и Комисията, на 4 юни 2013 г. генералният секретариат на Съвета представя доклад за състоянието на неформалните тристранни разговори относно Регламента за единна ООП между Парламента, Съвета и Комисията. От него е видно, че определянето на референтни цени е спорен въпрос. По време на преговорите Парламентът подчертава, че няма да одобри пакета за реформа на ОСП при липсата на правна уредба относно референтните цени в бъдещия Регламент за единна ООП.

14 На 25 юни 2013 г. председателството на Съвета изпраща допълнение към работен документ, в което са изложени оставащите спорни аспекти. Под заглавието „Становища относно разпоредбите, свързани с член 43, параграф 3“ („Positions on Article 43(3) related provisions“), отнасящо се до Регламента за единна ООП, то предлага, като компромисна цел („landing zone“), да се използва понятието „референтен праг“.

15 При гласуването за изменението на общия подход, което също се провежда на 25 юни 2013 г., този подход е приет с мнозинство. Федерална република Германия и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия обаче се въздържат.

16 На 25 септември 2013 г. председателството на Съвета изпраща работен документ, съдържащ целия консолидиран текст на проекта за регламент за единна ООП. В този текст целият проект отразява постигнатото в рамките на вътрешните тристранни срещи съгласие. Член 7 от консолидирания текст на проекта за регламент за единна ООП е озаглавен „Референтен праг“, а не „Референтни цени“. Съдържанието на правната уредба обаче остава непроменено.

17 На 13 декември 2013 г. генералният секретариат на Съвета изпраща записка до делегациите, съгласно която „изходът от преговорите по отношение на прибягването до член 43, параграф 3 [ДФЕС] е част от цялостния компромис относно настоящата реформа на ОСП и не накърнява позицията на никоя институция относно обхвата на тази разпоредба и нито едно бъдещо развитие по този въпрос, по-специално нови съдебни практики на Съда на Европейския съюз“.

18 По отношение на резултатите от преговорите по ОСП по време на тристранните разговори от юни 2013 г., в „[и]зявление на Съвета относно член 43, параграф 3 [ДФЕС]“, се посочва, че „Съветът потвърждава, че неговото решение въпросите от обхвата на член 43, параграф 3 от ДФЕС да бъдат включени в регламента за единната ООП, имаше единствено за цел да позволи постигането на компромис при извънредните обстоятелства на [тристранните] разговори“.

19 Федерална република Германия декларира, че поради различни причини не може да поддържа някои от предложенията за регламенти относно общата организация на пазарите. Тази държава членка по-специално посочва, че съгласно член 43, параграф 3 ДФЕС Съветът, по предложение на Комисията, приема мерки за определяне на цените, налозите, помощите и количествените

ограничения и следователно Съветът има изключителната компетентност да определя тези правила. Според нея също така отклонението от това ясно правило на разпределение на правомощията между институциите на Съюза, предвидено в Договорите, не е приемливо.

20 По време на проведеното на 16 декември 2013 г. гласуване за приемане на Регламента за единна ООП Федерална република Германия се произнася против това приемане, а Обединеното кралство се въздържа. По време на проведеното на същия ден гласуване за приемането на Регламента за определяне тези държави членки се въздържат.

Исканията на страните и производството пред Съда

21 Федерална република Германия иска Съдът да отмени член 7 от Регламента за единна ООП и член 2 от Регламента за определяне, да запази правните последици на посочените разпоредби до влизането в сила на разпоредби, приети на правилно правно основание, и да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.

22 Парламентът иска от Съда да обяви за недопустима жалбата и при условията на евентуалност да я отхвърли като неоснователна. Освен това той иска от Съда да осъди Федерална република Германия да заплати съдебните разноски.

23 Съветът предоставя на Съда да се произнесе по основните искания на Федерална република Германия и моли Съда, ако уважи тези искания, да се произнесе, че правните последици на обжалваните разпоредби следва да се считат за „окончателни“ по смисъла на член 264, втора алинея ДФЕС, докато влязат в сила приети на правилно правно основание разпоредби, и да осъди всяка страна да заплати направените от нея съдебни разноски.

24 С решение на председателя на Съда от 22 май 2014 г. Комисията е допусната да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Парламента. С решения на председателя на Съда от 7 и 17 юли 2014 г. съответно Чешката република и Обединеното кралство са допуснати да встъпят в производството в подкрепа на исканията на Федерална република Германия.

По допустимостта

Доводи на страните

25 Парламентът и Комисията считат, че жалбата за частична отмяна на Регламента за единна ООП е недопустима, тъй като разпоредбата, чиято отмяна се иска, не може да бъде отделена от другите разпоредби на акта. Всъщност член 7 от Регламента за единна ООП има няколко функции в рамките на този регламент, които са тясно свързани с другите разпоредби от него. Освен това тази разпоредба се вписва напълно в целите на Регламента за единна ООП и служи за тяхното постигане. Следователно същината на Регламента за единна ООП щяла да се промени, ако член 7 от него бъде отменен.

26 Обратното, Федерална република Германия, подкрепяна от Чешката република и Обединеното кралство, както и Съветът, счита, че разпоредбите, чиято отмяна се иска, могат да бъдат отделени от останалите разпоредби на регламентите, в които те са включени. В подкрепа на доводите си тя твърди по-специално, че близостта между референтните прагове и интервенционните цени, съдържащи се в Регламента за определяне, е по-важна от тази между референтните прагове и другите разпоредби от Регламента за единна ООП. Освен това не е налице никакво обстоятелство, което да сочи, че същността на Регламента за единна ООП, който съдържа повече от двеста члена, ще се промени при отмяната на член 7 от него за референтните прагове.

Съображения на Съда

27 Съгласно постоянната практика на Съда частичната отмяна на акт на Съюза е възможна само ако частта, чиято отмяна се иска, може да бъде отделена от останалата част на акта. Съдът неднократно е постановявал, че това условие за отделимост не е изпълнено, когато частичната отмяна на акта би довела до изменение на неговата същност (решение от 18 март 2014 г. Комисия/Парламент и Съвет, C-427/12, EU:C:2014:170, т. 16 и цитираната съдебна практика).

28 В настоящия случай следва да се припомни от една страна, че член 7 от Регламента за единна ООП определя референтните прагове за различните селскостопански продукти в евро и в центове за единица тегло на съответния продукт.

29 От друга страна, Регламентът за единна ООП установява обща организация на пазарите на селскостопанските продукти, изброени в приложение I към Договорите, и се отнася до разнообразни аспекти, като например публичната намеса на пазарите, помощта за частно складиране, схемите за държавна помощ в съответните различни селскостопански сектори, правилата относно предлагането на пазара и организациите на производители, както и търговията с трети държави.

30 Както обаче посочва генералният адвокат в точка 41 от заключението си, тези различни аспекти, посочени в Регламента за единна ООП, нямат връзка с референтните прагове, определени в член 7 от него. Единствено интервенционните цени, чието определение се намира в член 15 от този регламент, но които са определени в Регламента за определяне, могат да се считат за свързани с посочените прагове.

31 Ето защо член 7 от Регламента за единна ООП се отнася до част, която може да бъде отделена от установената с този регламент нормативна рамка, поради което евентуалната му отмяна няма да засегне същността на този регламент.

32 Следователно жалбата на Федерална република Германия за частична отмяна на Регламента за единна ООП е допустима.

По същество

Доводи на страните

33 Федерална република Германия твърди, че Парламентът и Съветът са основали член 7 от Регламента за единна ООП на погрешно правно основание. Тази разпоредба съдържала „референтни цени“, които, макар и това наименование да е заменено с израза „референтни прагове“, са „мярка за определяне на цените“. Следователно тази разпоредби задължително е трябвало да бъде приета на основание член 43, параграф 3 ДФЕС.

34 В подкрепа на становището си Федерална република Германия, на първо място, изтъква доводи за предходния режим на общата организация на селскостопанските пазари, а именно на произтичащия от Регламент № 1234/2007, в съображение 16 от който „референтната цена“ се определяла като цена, произтичаща от решение на Съвета относно политиката. В този контекст тази държава членка припомня, че Регламент № 1234/2007 изрично е предоставял на Съвета правомощието да изменя референтните цени. Освен това предходната обща организация на селскостопанския пазар, както и генезисът на Регламента за единна ООП като цяло, и в частност член 7 от него, доказвали, че системата на мерките за определяне на цените на

селскостопанските продукти не е била променена по същество и че „референтните цени“, наричани вече „референтни прагове“, продължават да обслужват „мрежата за сигурност“ на ОСП.

35 На второ място, Федерална република Германия се позовава на текста на член 43, параграф 3 ДФЕС, който според нея изобщо не прави никакво разграничение между цени в тесен или широк смисъл на думата, тъй като се отнася до всички „мерки за определяне на цените“. Следователно всички съществени елементи на определянето на цените са от компетентността на Съвета. Освен това от точки 54 и 59 от решение от 1 декември 2015 г., Парламент и Комисия/Съвет (C-124/13 и C-125/13, EU:C:2015:790) следва, че член 43, параграф 3 ДФЕС предоставя на Съвета правомощието да приема актове, различни от актовете за изпълнение, и че приложното поле на тази разпоредба не се ограничава само до мерки за определяне на цените. Би трябвало да се приеме по-специално, че член 7 от Регламента за единна ООП попада в приложното поле на тази разпоредба. Всъщност, тъй като член 7 от Регламента за единна ООП определял конкретна парична единица за някои селскостопански продукти и след това интервенционната цена се определяла в член 2 от Регламента за определяне като известен процент от „референтния праг“, член 7 от Регламента за единна ООП бил съществен елемент от определянето на цените.

36 На трето място, що се отнася до целите на член 43, параграф 3 ДФЕС, Федерална република Германия твърди, че от член 7, параграф 2 от Регламента за единна ООП следва, че референтните прагове трябва да се актуализират съобразно развитието на производството и пазарите. Ако нормативният компетентен орган трябва да реагира бързо, гъвкаво и ефикасно на смущения на пазара, тази реакция щяла да бъде много по-бърза, ако Съветът е компетентен, тъй като след влизането в сила на Договора от Лисабон тази институция вече не е длъжна да се консултира с Парламента.

37 На четвърто място, Федерална република Германия твърди, че от точка 58 от решение от 1 декември 2015 г., Парламент и Комисия/Съвет (C-124/13 и C-125/13, EU:C:2015:790) е видно, че член 43, параграф 2 ДФЕС и член 43, параграф 3 ДФЕС са две ясно разграничени правни основания, които се изключват взаимно, без да има йерархия между тях. Освен това член 43, параграф 3 ДФЕС щял да бъде изцяло лишен от смисъл и поради това щял да загуби полезния си ефект, ако член 43, параграф 2 ДФЕС бъде приет като правно основание в конкретния случай.

38 По отношение на довода на Парламента, че от член 40, параграф 2 ДФЕС следва, че при упражняването на правомощието си по член 43, параграф 2 ДФЕС законодателят на Съюза е свободен да приема всички посочени в член 40, параграф 2 ДФЕС, в това число „регулирането на цените“, Федерална република Германия възразява, че този довод не отчита наличието на член 43, параграф 3 ДФЕС и поставя под съмнение полезния ефект на тази разпоредба.

39 С оглед на всички тези съображения Федерална република Германия заключава, че член 43, параграф 3 ДФЕС е единственото валидно правно основание за приемането на член 7 от Регламента за единна ООП.

40 Чешката република, Обединеното кралство и Съветът възпроизвеждат доводите на Федерална република Германия. В допълнение, като се позовава на член 294, параграф 1 ДФЕС, Съветът изтъква, че Договорите по никакъв начин не подкрепят хипотезата, че обикновената законодателна процедура има предимство пред разпоредбите, предвиждащи приемането на незаконодателни актове.

41 Чешката република по-специално добавя, че член 43, параграф 3 ДФЕС е lex specialis спрямо посочените в член 43, параграф 2 ДФЕС мерки с по-широк обхват. Това тълкуване не се оборва и от решение от 1 декември 2015 г., Парламент и Комисия/Съвет (C-124/13 и C-125/13, EU:C:2015:790).

42 Освен това според тази държава членка наличието на две различни правни основания се дължи на факта, че към момента на преговорите за договорите за създаване на Конституция на Европа, които довеждат до приемане на Договора от Лисабон, държавите членки са искали да останат суверенни по отношение на разходите на ОСП. Именно поради тази причина, както установява и Съдът в точка 57 от решение от 1 декември 2015 г., Парламент и Комисия/Съвет (C-124/13 и C-125/13, EU:C:2015:790), член 37 ЕО, който е единно правно основание, е заменен с две различни правни основания, които преследват различни цели и всяко от тях има специфично приложно поле.

43 Обединеното кралство уточнява, че видно от решение от 1 декември 2015 г., Парламент и Комисия/Съвет (C-124/13 и C-125/13, EU:C:2015:790), член 43, параграф 3 ДФЕС не се ограничава да предостави запазени правомощия или да делегира правомощия на Съвета, а възлага на тази институция изключителна компетентност за приемане на всички мерки за определянето на цените, особено тези съдържащи технически и научни преценки. Следователно приемането на разпоредба като тази на член 7 от Регламента за единна ООП, която определя пряко цените, попада по-специално в изключителната компетентност на Съвета.

44 Парламентът, подкрепян от Комисията, споделя становището на Федерална република Германия, че член 43, параграф 2 ДФЕС и член 43, параграф 3 ДФЕС са две различни правни основания. Тези две институции поддържат, че член 43, параграф 3 ДФЕС предоставя на Съвета единствено много специфичното правомощие, с изпълнителен характер, да определя точните и крайни размери на цените. Всички мерки, които надхвърлят подобно определяне, попадали в приложното поле на член 43, параграф 2 ДФЕС.

45 Според Парламента това тълкуване е в съответствие с решение от 1 декември 2015 г., Парламент и Комисия/Съвет (C-124/13 и C-125/13, EU:C:2015:790). Всъщност от точка 58 от това решение е видно, че всички мерки, необходими за постигането на целите на общата селскостопанска политика и общата политика в областта на рибарството, предполагат политическо решение. Следователно приемането им е запазено за законодателя на Съюза.

46 Механизмът за намеса обаче е от особено значение за постигането на целите на ОСП, изброени в член 39 ДФЕС, което се доказва от обстоятелството, че съгласно член 40, параграф 2 ДФЕС законодателят на Съюза е компетентен да приема регулирането на цените.

47 Оттук Парламентът заключава, че „мерките“, които член 43, параграф 3 ДФЕС оправомощава Съвета да приема, могат да бъдат квалифицирани като „актове за изпълнение sui generis“. Според него предвидената в член 43, параграф 3 ДФЕС незаконодателна процедура трябва да се смята за изключение от общото правило, залегнало в член 43, параграф 2 ДФЕС. Комисията, от друга страна, счита, че е налице йерархия между член 43, параграф 2 ДФЕС и член 43, параграф 3 ДФЕС. Тя добавя, че законодателят на Съюза разполага със значително право на преценка, когато делегира правомощия на изпълнителната власт, и че в случая при упражняването на това право на преценка не е допусната никаква явна грешка, при все че член 43, параграф 3 ДФЕС предвижда изрично делегиране на правомощия.

48 Що се отнася до целта и съдържанието на член 7 от Регламента за единна ООП, Парламентът изтъква, че тази цел, която е еднаква с целта на Регламента за единна ООП и следователно неразривно свързана с нея, е да „установ[и] обща организация на пазарите на селскостопански продукти“. Според Парламента и Комисията член 7 от Регламента за единна ООП служи като

основна разпоредба за схемата на намеса в общата организация на пазара. В качеството си на „мрежа за сигурност на ОСП“ референтните прагове представлявали активаторът на механизма за намеса и на други видове мерки за подкрепа на пазарите.

49 Що се отнася до наименованието на „референтните прагове“, които и в Регламент № 1234/2007, и в рамките на преговорите по реформата на ОСП са били наричани „референтни цени“, Парламентът отбелязва, че заглавието на член 7 от Регламента за единна ООП е било изменено, за да отговори на изискване на Съвета. Според Комисията предходното наименование на „референтните прагове“ е било подвеждащо, тъй като „референтните цени“ вече били прагови стойности, които направлявали определянето на реалните цени и имали само ориентировъчна функция.

50 Колкото до това, че Федерална република Германия се позовава на предходния режим на общата организация на пазарите, според Парламента и Комисията тази държава членка подминава с мълчание факта, че Регламент № 1234/2007 е приет на друго правно основание, а именно член 37 ЕО.

51 Относно довода на Федерална република Германия, че полезният ефект на член 43, параграф 3 ДФЕС би бил застрашен, ако член 7 от Регламента за единна ООП може да бъде основан на член 43, параграф 2 ДФЕС, Парламентът счита, че приемането на Регламента за определяне като такъв е достатъчно да докаже полезния ефект на член 43, параграф 3 ДФЕС. Всъщност нито Парламентът, нито Комисията виждат необходимостта от бързо коригиране на референтните прагове с оглед на новостите в пазара, които според Федерална република Германия изисквали намесата на Съвета. Според Парламента дори член 43, параграф 3 ДФЕС да цели да гарантира бързото определяне на цените и при създаването на ОСП тази задача да е била значимо изискване, то тя е губела все повече значението си и на практика е изчезнала.

52 При условията на евентуалност Парламентът поддържа, че дори член 7 от Регламента за единна ООП да преследва цели, визирани в член 43, параграф 2 ДФЕС и в член 43, параграф 3 ДФЕС, обжалваната разпоредба пак е валидна поради предимството на целите по член 43, параграф 2 ДФЕС по смисъла на Регламента за единна ООП.

Съображения на Съда

53 С единственото си основание Федерална република Германия твърди, че приемайки член 7 от Регламента за единна ООП на основание член 43, параграф 2 ДФЕС, а не на основание член 43, параграф 3 ДФЕС, Парламентът и Съветът са избрали грешно правно основание.

54 В това отношение най-напред следва да се припомни, че както следва от текста на член 43, параграф 2 ДФЕС, Парламентът и Съветът трябва да приемат в съответствие с обновената законодателна процедура по-специално „разпоредби[те], необходими за постигането на целите на общата селскостопанска политика и общата политика в областта на рибарството“, докато съгласно член 43, параграф 3 ДФЕС Съветът, по предложение на Комисията, приема „мерки за определяне на цените, налозите, помощите и количествените ограничения, както и за определянето и разпределянето на възможностите за риболов“.

55 На следващо място следва да се уточни, че мерките, които предполагат политическо решение и които са запазени за законодателя на Съюза, тъй като са необходими за постигане на целите на общата селскостопанска политика и общата политика в областта на рибарството, трябва да се приемат на основание член 43, параграф 2 ДФЕС. За сметка на това приемането на мерки за определяне и разпределяне на възможностите за риболов в съответствие с член 43, параграф 3 ДФЕС не изисква такова решение, тъй като подобни мерки имат предимно технически характер и се предполага, че следва да се вземат за изпълнение на разпоредбите, приети въз основа на

член 43, параграф 2 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 26 ноември 2014 г., Парламент и Комисия/Съвет, C-103/12 и C-165/12, EU:C:2014:2400, т. 50 и от 1 декември 2015 г., Парламент и Комисия/Съвет, C-124/13 и C-125/13, EU:C:2015:790, т. 48 и 50).

56 Поради това, макар да е вярно, че член 43, параграф 3 ДФЕС предоставя на Съвета правомощието да приема по-специално актове за изпълнение в разглежданата област, това не променя факта, че тези актове не трябва чисто и просто да се бъркат с актовете, предвидени в член 291, параграф 2 ДФЕС (решение от 1 декември 2015 г., Парламент и Комисия/Съвет, C-124/13 и C-125/13, EU:C:2015:790, т. 54).

57 От това следва, че обратно на поддържаното от Парламента, тази разпоредба предоставя на Съвета правомощието да приема актове, надхвърлящи това, което може да се приеме като „акт за изпълнение“.

58 Освен това член 43, параграф 2 ДФЕС и член 43, параграф 3 ДФЕС преследват различни цели и всеки от тях има специфично приложно поле, така че могат да послужат като отделно основание за приемане на определени мерки в рамките на ОСП, като в случаите, когато приема актове на основание член 43, параграф 3 ДФЕС, Съветът трябва да действа в рамките на своите правомощия, както и евентуално на правната рамка, установена в приложение на член 43, параграф 2 ДФЕС (по отношение на общата политика в областта на рибарството, приложима mutatis mutandisen към ОСП, вж. решение от 1 декември 2015 г., Парламент и Комисия/Съвет, C-124/13 и C-125/13, EU:C:2015:790, т. 58).

59 В това отношение следва да се отбележи, че противно на твърдяното от Комисията, не може основателно да се поддържа, че Съдът е признал наличието на йерархия между двете разглеждани разпоредби. Всъщност използването от Съда на израза „евентуално“ позволява да се направи извод, че Съветът може да използва правомощията си, които са му признати в член 43, параграф 3 ДФЕС, дори и законодателят на Съюза все още да не е установил правната рамка, упражнявайки признатите му правомощия в член 43, параграф 2 ДФЕС.

60 От практиката на Съда също така следва, че в приложното поле на член 43, параграф 3 ДФЕС могат да попаднат мерки, които не се свеждат само до определяне и разпределяне на възможностите за риболов, доколкото тези мерки не предполагат политическо решение, което трябва да бъде запазено за законодателя на Съюза, тъй като тези мерки са необходими за постигане на целите на общата селскостопанска политика и общата политика в областта на рибарството (решение от 1 декември 2015 г., Парламент и Комисия/Съвет, C-124/13 и C-125/13, EU:C:2015:790, т. 59).

61 На последно място е важно да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда изборът на правното основание на даден акт на Съюза трябва да се основава на обективни критерии, които подлежат на съдебен контрол, сред които са по-специално целта и съдържанието на акта (решения от 23 октомври 2007 г., Комисия/Съвет, C-440/05, EU:C:2007:625, т. 61 и от 26 ноември 2014 г., Парламент и Комисия/Съвет, C-103/12 и C-165/12, EU:C:2014:2400, т. 51).

62 Именно с оглед на тези съображения трябва да се установи дали Парламентът и Съветът основателно са избрали член 43, параграф 2 ДФЕС за правно основание за приемането на член 7 от Регламента за единна ООП.

63 Що се отнася до преследваната с член 7 от Регламента за единна ООП цел, следва да се отбележи, че действително, от една страна, от съображение 10 от този регламент следва, че за да се стабилизират пазарите и да се осигури добър жизнен стандарт на селскостопанската общност, е разработена директна система за подпомагане и приетите в рамките на тази система

мерки могат да бъдат под формата на публична интервенция и от друга страна, от съображение 12 от посочения регламент следва, че е уместно да се направи разграничение между референтните прагове и интервенционните цени.

64 Тези два елемента обаче, при липсата на друго уточнение от страна на законодателя на Съюза, по-специално в член 7 от Регламента за единна ОПП, относно твърдяното значение на политическите решения при приемането на тези прагове не могат да установят надлежно наличието на такова значение.

65 Тази констатация се подкрепя от факта, че с оглед на текста на член 2 от Регламента за определяне, референтните прагове се използват изключително като основни елементи за определянето на интервенционните цени за съответните продукти.

66 Освен това, както посочва генералният адвокат в точка 83 от заключението си, съображения 16 и 28 от Регламент № 1234/2007 описват абстрактно връзката между референтните цени, понастоящем наречени „референтни прагове“, и интервенционните цени и дават основание да се приеме, че първите са необходими елементи за изчисляване на вторите. Тъй като съгласно съображение 12 от Регламент за единна ООП законодателят на Съюза възнамерява да запази политиката на намеса, водена във всеки сектор, следва да се приеме, че съществуващата връзка между референтните прагове и интервенционните цени не се засяга с приемането на Регламента за единна ООП.

67 Що се отнася до съдържанието на член 7 от Регламента за единна ООП, е необходимо да се припомни, че параграф 1 от този член определя за посочените в него продукти паричната стойност за единица тегло. Все пак единствено обстоятелството, че законодателят на Съюза решава да използва термина „прагове“ вместо използвания преди това термин „цени“, не променя факта, че тези стойности са цени. Освен това, както е видно от член 7, параграф 2 от този регламент, разглежданите прагове се установяват по-специално в зависимост по-специално от „цените“ на суровините.

68 Следва да се добави, че както е видно от точка 65 от настоящото решение, текстът на член 7 от Регламента за единна ООП не позволява нито да се установи преследваната с предвидените в него референтни прагове цел, нито да се установи дали приемането на този член от законодателя на Съюза предполага политическо решение, което е запазено за последния, поради това че е необходим за постигане на целите на ОСП.

69 Освен това е важно да се отбележи, че нито член 7 от Регламента за единна ООП, нито друга разпоредба от този регламент съдържат определение на понятието „референтен праг“. Липсата на такова определение в посочения регламент обаче, докато понятието „интервенционна цена“ е определено в член 15 от същия регламент, опровергава довода на Парламента, че определянето на референтните прагове предполага политическо решение, което е запазено за законодателя.

70 В това отношение следва да се добави, че видно от член 7, параграф 2 от Регламента за единна ООП, референтните прагове следва да бъдат преразглеждани, като се вземат предвид обективни критерии, като новостите в производството, разходите за производството и пазарните тенденции.

71 При все това, както поддържат Федерална република Германия, Чешката република, Обединеното кралство и Съветът, такова преразглеждане предполага да се направят преценки с предимно технически и научен характер и следователно трябва да се разграничават от мерките, които предполагат политическо решение и които, според практиката на Съда, са запазени за законодателя на Съюза (вж. в този смисъл решение 26 ноември 2014 г., Парламент и

Комисия/Съвет, C-103/12 и C-165/12, EU:C:2014:2400, т. 50). Преценката на предимно технически елементи обаче с оглед на приемането на мерки за определяне на цени е правомощие, което член 43, параграф 3 ДФЕС запазва за Съвета.

72 Доколкото в Регламента за единна ООП няма други данни, които да позволят надлежно да се установи различие между преразглеждането на съответните прагови и тяхното първоначално определяне, и с оглед на обстоятелството, посочено в точка 66 от настоящото решение, че интервенционните цени произтичат от референтните прагове, следва да се направи изводът, че определянето на тези прагове е мярка за определяне на цените. Следователно член 7 от Регламента за единна ООП е трябвало да бъде приет на основание член 43, параграф 3 ДФЕС.

73 Този извод не се оборва от довода на Парламента, че член 7 от Регламента за единна ООП преследва целите, посочени както в член 43, параграф 2 ДФЕС, така и в член 43, параграф 3 ДФЕС, така че с оглед на предимството на целите, посочени в член 43, параграф 2 ДФЕС, член 7 от този регламент не следва да се отменя.

74 Всъщност, от една страна, както е видно от точка 31 от настоящото решение, член 7 от Регламента за единна ООП е ясно отделим от другите разпоредби на регламента. От друга страна, както е постановил Съдът в точка 58 от решение от 1 декември 2015 г., Парламент и Комисия/Съвет (C-124/13 и C-125/13, EU:C:2015:790), член 43, параграф 2 ДФЕС и член 43, параграф 3 ДФЕС преследват различни цели и всеки от тях има специфично приложно поле. Следователно, както Съветът трябва да спазва рамките на своите правомощия когато приема мерки на основание член 43, параграф 3 ДФЕС, законодателят на Съюза е длъжен да спазва рамките на правомощията, които са му възложени, когато приема мерки на основание член 43, параграф 2 ДФЕС.

75 С оглед на всички гореизложени съображения трябва да се уважи единственото основание на Федерална република Германия.

76 Поради това член 7 от Регламента за единна ООП следва да бъде отменен.

77 С оглед на обстоятелството, че за да се определят интервенционните цени, член 2 от Регламента за определяне се позовава изрично на референтните прагове, определени в член 7 от Регламента за единна ООП, отмяната на последната разпоредба лишава от съдържание член 2.

78 Поради това с оглед на неделимата връзка между член 7 от Регламента за единна ООП и член 2 от Регламента за определяне следва да се отмени и тази разпоредба.

По искането за запазване на правните последици от обжалваните разпоредби

79 С цел закрилата на висши интереси, и по-специално поради защитата на оправданите правни очаквания на земеделските стопанства и на правната сигурност, Федерална република Германия иска от Съда да разпореди, в съответствие с член 264, втора алинея ДФЕС, да се запазят правните последици на обжалваните разпоредби, докато влязат в сила приетите на правилно правно основание нови разпоредби. Комисията поддържа тези доводи при условията на евентуалност.

80 Съгласно член 264, втора алинея ДФЕС Съдът може, ако счете за необходимо, да посочи кои правни последици от отменения акт трябва да се считат за окончателни.

81 В това отношение от практиката на Съда следва, че по съображения, свързани с правната сигурност, правните последици на подобен акт могат да бъдат запазени по-специално когато непосредствените последици от неговата отмяна биха довели до сериозни отрицателни

последствия за засегнатите лица и когато законосъобразността на обжалвания акт се оспорва не поради неговата цел или съдържание, а по съображения за липса на компетентност на неговия автор и за съществено процесуално нарушение. Тези съображения включват в частност грешката относно правното основание на оспорвания акт (решение от 1 декември 2015 г., Парламент и Комисия/Съвет, C-124/13 и C-125/13, EU:C:2015:790, т. 86).

82 В настоящия случай следва да се посочи, че съгласно член 232 от Регламента за единна ООП последният, включително и член 7 от него, влиза в сила в деня на публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*, 20 декември 2013 г., и се прилага от 1 януари 2014 г.

83 Доколкото обаче разглежданите разпоредби определят цените, на които следва да се извърши публичната интервенция, и последната цели да гарантира стабилността на пазарите и да осигури добър жизнен стандарт на селскостопанската общност, тяхната отмяна с незабавно действие може да има сериозни последици за засегнатите лица.

84 При тези обстоятелства са налице важни съображения, свързани с правната сигурност, които са основание Съдът да уважи искането за запазване на правните последици на член 7 от Регламента за единна ООП и член 2 от Регламента за определяне. В допълнение следва да се изтъкне, че Федерална република Германия не е оспорила законосъобразността на член 7 от Регламента за единна ООП поради неговата цел или съдържание, така че в това отношение няма пречки Съдът да разпореди подобно запазване на правните последици на тези разпоредби.

85 Ето защо правните последици на член 7 от Регламента за единна ООП и член 2 от Регламента за определяне следва да се запазят до влизането в сила в разумен срок, който не трябва да надвишава пет месеца, считано от датата на постановяването на настоящото решение, на нови разпоредби, приети на правилното правно основание, а именно член 43, параграф 3 ДФЕС.

По съдебните разноски

86 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Федерална република Германия е направила искане Парламентът и Съветът да бъдат осъдени и настоящата жалба е обявена за основателна, те следва да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски. В съответствие с член 140, параграф 1 от същия процедурен правилник Чешката република, Обединеното кралство и Комисията, които са встъпили в настоящото производство, понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

1) **Отменя член 7 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.**

2) **Отменя член 2 от Регламент (ЕС) № 1370/2013 на Съвета от 16 декември 2013 година за установяване на мерки за определянето на някои помощи и възстановявания, свързани с общата организация на пазарите на селскостопански продукти.**

3) Правните последици на член 7 от Регламент № 1308/2013 и член 2 от Регламент № 1370/2013 се запазват до влизането в сила в разумен срок, който не трябва да надвишава пет месеца, считано от датата на постановяването на настоящото решение, на нови разпоредби, приети на правилното правно основание, а именно член 43, параграф 3 ДФЕС.

4) Осъжда Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз да заплатят съдебните разноски.

5) Чешката република, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия и Европейската комисия следва да понесат направените от тях съдебни разноски.

Подписи