Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. WAHL
представено на 25 юни 2015 година [1]

Съединени дела C-132/14, C-133/14, C-134/14, C-135/14 и C-136/14

Европейски парламент (дела C-132/14 и C-136/14)
и
Европейска комисия (дела C-133/14 - C-135/14)
срещу

Съвет на Европейския съюз

„Жалби за отмяна — Регламент (ЕС) № 1385/2013 — Директива 2013/62/ЕС — Директива 2013/64/ЕС — Правно основание — Член 349 ДФЕС — Приложно поле — Най-отдалечен регион — Изменение на статуса на Майот“

1. В настоящото производство Парламентът и Комисията искат от Съда да отмени Регламент № 1385/2013 [2] и Директива 2013/64 [3]. Освен това Комисията иска още отмяна на Директива 2013/62 [4] (наричани по-нататък заедно „обжалваните мерки“). Тези жалби повдигат въпроса дали обжалваните мерки са приети на правилното правно основание.

2. Същността на разглежданите дела е следната: какво е приложното поле на член 349 ДФЕС? Този въпрос възниква поради промяната на статуса на Майот съгласно законодателството на ЕС. Вследствие на местен референдум, проведен през 2009 г., островите, които образуват архипелага Майот, продължават процеса си на интеграция във Френската република и на 31 март 2011 г. стават отвъдморски департамент и регион на Франция. След искане на Френската република в този смисъл Европейският съвет решава, считано от 1 януари 2014 г., да промени статуса на Майот от отвъдморска страна или територия (наричана по-нататък „ОСТ“) на най-отдалечен регион (наричан по-нататък „НОР“) [5].

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Регламент (ЕС) № 1385/2013 на Съвета от 17 декември 2013 година за изменение на регламенти (ЕО) № 850/98 и (ЕО) № 1224/2009 на Съвета и регламенти (ЕО) № 1069/2009, (ЕС) № 1379/2013 и (ЕС) № 1380/2013 на Европейския парламент и на Съвета във връзка с изменението на статуса на Майот по отношение на Европейския съюз (ОВ L 354, стр. 86) (наричан по-нататък „Регламентът“).

3 — Директива 2013/64/ЕС на Съвета от 17 декември 2013 година за изменение на директиви 91/271/ЕИО и 1999/74/ЕО на Съвета и на директиви 2000/60/ЕО, 2006/7/ЕО, 2006/25/ЕО и 2011/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета във връзка с изменението на статуса на Майот по отношение на Европейския съюз (ОВ L 353, стр. 8) (наричана по-нататък „Хоризонталната директива“).

4 — Директива 2013/62/ЕС на Съвета от 17 декември 2013 година за изменение на Директива 2010/18/ЕС за прилагане на ревизираното рамково споразумение за родителския отпуск, сключено между Конфедерацията на европейския бизнес (BUSINESSEUROPE), Европейската асоциация на занаятите и малките и средните предприятия (UEAPME), Европейския център на предприятията с държавно участие и на предприятията от общ икономически интерес (CEEP) и Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC) във връзка с изменението на статуса на Майот по отношение на Европейския съюз (ОВ L 353, стр. 7) (наричана по-нататък „Малката директива“).

5 — Решение 2012/419/ЕС на Европейския съвет от 11 юли 2012 година за изменение на статута на Майот по отношение на Европейския съюз (ОВ L 204, стр. 131).

3. Впоследствие обаче възниква институционален спор относно обжалваните мерки, приети във връзка с тази промяна на статуса. Съветът, който не приема предложените секторни правни основания на обжалваните мерки, решава да ги приеме по реда на член 349 ДФЕС. Въпросът, който се поставя, е дали Съветът е действал обосновано, в което, както ще видим, съм убеден.

I – **Нормативна уредба**

A– *Релевантни приложими и отменени разпоредби на Договора*

4. След влизането в сила на Договора от Маастрихт, член 227, параграф 2 от Договора за ЕО е формулиран по следния начин:

„По отношение на френските отвъдморски територии, общите и специалните разпоредби на настоящия договор, свързани със:

— свободното движение на стоки,

— селското стопанство, с изключение на член 40, параграф 4 [от Договора за ЕО],

— либерализацията на услугите,

— правилата на конкуренцията,

— защитните мерки, предвидени в членове 109з, 109и и 226 [от Договора за ЕО],

— институциите,

се прилагат веднага след влизането в сила на договора.

Условията, при които ще се прилагат останалите разпоредби на договора се определят в срок от две години от неговото влизане в сила, с решения на Съвета, взети с единодушие по предложение на Комисията.

В рамките на процедурите, предвидени от настоящия договор, и по-специално член 226 [от Договора за ЕО], институциите на Общността правят необходимото, за да стане възможно икономическото и социално развитие на тези области“.

5. След влизането в сила на Договора от Амстердам член 227, параграф 2 от Договора за ЕО е заменен от член 299, параграф 2 ЕО, който гласи:

„Разпоредбите на настоящия договор се прилагат спрямо френските отвъдморски департаменти, Азорските острови, Мадейра и Канарските острови.

Като се има предвид, обаче, структурното икономическо и социално състояние на френските отвъдморски департаменти, Азорските острови, Мадейра и Канарските острови, което е утежнено поради тяхната отдаленост, островния характер, малката площ, трудните релеф и климат, икономическата им зависимост от малък брой производства - фактори, чиято дълготрайност и съчетаване се отразяват тежко на тяхното развитие, Съветът, с квалифицирано мнозинство, по предложение на Комисията и след консултация с Европейския парламент, приема специфични мерки, насочени, по-специално, към определянето на условията за прилагане на настоящия договор спрямо посочените региони, включително и на общите политики.

Съветът, при приемането на съответните мерки, посочени в алинея втора, взема предвид такива области като митническата и търговската политики, данъчната политика, свободните зони, селскостопанската и рибарската политики, условията за снабдяване със суровини и основни потребителски стоки, държавните помощи и условията за достъп до структурните фондове и до хоризонталните програми на Общността.

Съветът приема мерките, посочени в алинея втора, като взема предвид специфичните характерни особености и ограничения на най-отдалечените региони, без да уврежда целостта и съгласуваността на правния ред на Общността, включително вътрешния пазар и общите политики“.

6. След влизането в сила на Договора от Лисабон член 299 ЕО е заменен от членове 349 и 355 ДФЕС; и по същество от член 52 ДЕС. Последният гласи:

„1. Договорите се прилагат към Кралство Белгия, Република България, Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Ирландия, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република, Италианската република, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Великото херцогство Люксембург, Република Унгария, Република Малта, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Република Полша, Португалската република, Румъния, Република Словения, Словашката република, Република Финландия, Кралство Швеция и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия.

2. Териториалният обхват на Договорите е уточнен в член 355 от [ДФЕС]“.

7. Член 349 ДФЕС, изменен с Решение 2012/419/ЕС на Европейския съвет, гласи:

„Като се има предвид структурното икономическо и социално състояние на Гваделупа, Френска Гвиана, Мартиника, Майот, Реюнион, Сен-Бартелеми, Сен-Мартен, Азорските острови, Мадейра и Канарските острови, което е утежнено поради тяхната отдалеченост, островния характер, малката площ, трудните релеф и климат, икономическата им зависимост от малък брой производства – фактори, чиято дълготрайност и съчетаване се отразяват тежко на тяхното развитие, Съветът, по предложение на Комисията и след консултация с Европейския парламент, приема специфични мерки, насочени, по-специално, към определянето на условията за прилагане на Договорите спрямо посочените региони, включително и на общите политики. Когато тези специфични мерки се приемат от Съвета в съответствие със специална законодателна процедура, той действа също по предложение на Комисията и след консултация с Европейския парламент.

Мерките, посочени в първа алинея, обхващат по-конкретно митническата и търговската политики, данъчната политика, свободните зони, политиките в областта на селското стопанство и на рибарството, условията за снабдяване със суровини и основни потребителски стоки, държавните помощи и условията за достъп до структурните фондове и до хоризонталните програми на Съюза.

Съветът приема мерките, посочени в първата алинея, като взема предвид специфичните характерните особености и ограничения на най-отдалечените региони, без да уврежда целостта и съгласуваността на правния ред на Съюза, включително вътрешния пазар и общите политики“.

8. Измененият член 355, точка 1 ДФЕС, изменен с Решение 2012/419/ЕС на Европейския съвет гласи следното:

„Освен разпоредбите на член 52 от [ДЕО] относно териториалния обхват на Договорите, се прилагат и следните разпоредби:

1. Разпоредбите на Договорите се прилагат спрямо Гваделупа, Френска Гвиана, Мартиника, Майот, Реюнион, Сен-Бартелеми, Сен-Мартен, Азорските острови, Мадейра и Канарските острови, съгласно член 349 [ДФЕС]“.

Б– *Обжалваните мерки*

9. За целите на настоящото производство е достатъчно да се отбележи следното:

10. По същество *Регламентът* изменя пет различни регламента. Член 1, точка 1 от същия добавя Майот към списъка с региони, в които морските води, които могат да бъдат обект на мерки на ЕС за опазване на рибните ресурси, а член 1, точка 2 забранява използването на мрежи гъргър за пасажите от риба тон и подобни на нея видове в най-близко заобикалящите Майот води. С член 2 се отлага до 31 декември 2021 г. прилагането на определени правила на ЕС относно общата организация на пазарите на продукти от риболов и аквакултури (наричана по-нататък „ООППРА“) във връзка с етикетирането на продукти от риболов. Член 3, параграфи 1 и 2 въвежда изключение от и отлагат съответно до 31 декември 2025 г. и до 31 декември 2021 г. някои правила на общата политика в областта на рибарството (ОПР) относно риболовния капацитет и регистъра на риболовния флот, а с член 3, параграф 3 се вмъкват определени редове по отношение на Майот в списък, указващ пределните граници на риболовния капацитет. С член 4 се отлага до 1 януари 2021 г. прилагането спрямо Майот на определени правила във връзка с преработката на странични животински продукти и производни продукти. Накрая, въпреки че съгласно член 5 задължението за Френската република да приложи няколко правила за спазване на ОПР по отношение на Майот, се отлага до 31 декември 2021 г., той също задължава тази държава членка до 30 септември 2014 г. да установи временна схема за контрол.

11. Хоризонталната директива по същество отлага прилагането по отношение на Майот на някои правила, съдържащи се в шест различни директиви в различни области на политика, например политиката за водите; пречистването на градските отпадъчни води; водите за къпане; защитата на кокошки носачки; здравето и безопасността във връзка с изкуствените оптични лъчения; както и правата на пациентите при трансгранично здравно обслужване. Задълженията, установени с тези директиви, пораждат действие на по-късна дата, в периода между 1 януари 2014 г. и 31 декември 2031 г.

12. От своя страна *Малката директива* предоставя на Френската република допълнителен срок по отношение на Майот, за да се съобрази с правилата на ЕС относно родителския отпуск. Този срок изтича на 31 декември 2018 г.

II – **Обстоятелства в основата на спора**

13. След приемането на Решение 2012/419/ЕС на Европейския съвет, което следва да влезе в сила на 1 януари 2014 г., на 13 юни 2013 г. Комисията внася пред законодателните органи на ЕС три предложения за изменение на няколко акта на вторичното законодателство.

14. Предложението на Комисията, което е в основата на приетия по-късно регламент, се базира на член 43, параграф 2 и член 168, параграф 4, буква б) ДФЕС. Предложението за Хоризонталната директива намира опора в член 43, параграф 2, член 114, член 153, параграф 2, член 168 и член 192, параграф 1 ДФЕС. На последно място, предложението относно Малката директива се основава на член 155, параграф 2 ДФЕС.

15. Следователно всички предложения на Комисията се позовават на секторни правни основания. С изключение на член 155, параграф 2 ДФЕС тези правни основания определят обикновената законодателна процедура и консултация с Европейския икономически и социален комитет (а по отношение на някои от предложените правни основания — също и с Комитета на регионите).

16. В хода на законодателния процес обаче Съветът решава да измени правното основание на трите мерки, преминавайки към член 349 ДФЕС.

17. По отношение на Хоризонталната директива и Регламента Парламентът предлага член 349 ДФЕС да бъде добавен към първоначално предложените секторни основания. В съответствие с това, що се отнася до тези две мерки, Парламентът счита, че самият той действа не в качеството на консултативен, а по-скоро на съвместен законодателен орган.

18. При все това на 17 декември 2013 г. Съветът приема обжалваните мерки, считайки, че е получил необходимото становище на Парламента по предложенията.

III – **Производство пред Съда и искания на страните**

19. С жалби, подадени на 21 март 2014 г., жалбоподателите поставят началото на настоящите производства. По дело C-132/14 Парламентът иска от Съда:

— да отмени Регламента,

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

20. По дело C-133/14 Комисията иска от Съда:

— да отмени Хоризонталната директива,

— да запази действието на Хоризонталната директива до влизането в сила на нова директива, приета на подходящи правни основания,

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

21. По дело C-134/14 Комисията иска от Съда:

— да отмени Малката директива,

— да запази действието на Малката директива до влизането в сила на нова директива, приета на подходящи правни основания,

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

22. По дело C-135/14 Комисията иска от Съда:

— да отмени Регламента,

— да запази действието на Регламента до влизането в сила на нов регламент, приет на подходящи правни основания,

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

23. По дело C-136/14 Парламентът иска от Съда:

— да отмени Хоризонталната директива,

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

24. С определение на председателя на Съда от 28 април 2014 г. петте дела са съединени за целите на писмената и устната фаза на производство и на съдебното решение. В общата си защита, внесена на 17 юни 2015 г., Съветът твърди, че Съдът следва:

— да отхвърли изцяло жалбите на Парламента и на Комисията,

— да осъди Парламента и Комисията да заплатят съдебните разноски,

— при условията на евентуалност, в случай че Съдът отмени обжалваните мерки, да запази тяхното действие до приемането на нови заместващи ги законодателни актове, приети на подходящи правни основания, определени от Съда.

25. С определение на председателя на Съда от 29 юли 2014 г. Кралство Испания, Френската република и Португалската република са допуснати да встъпят в производството в подкрепа на Съвета.

26. В съдебното заседание от 21 април 2015 г. устни доводи представят Парламентът, Комисията и Съветът, както и трите встъпили страни.

IV – **Доводи на страните и на встъпилите страни**

27. В подкрепа на своите жалби за отмяна на обжалваните мерки Парламентът и Комисията изтъкват едно и също единствено твърдение: неправилен избор на правно основание, направен от Съвета. Мненията на Парламента и на Комисията относно обхвата на член 349 ДФЕС обаче се различават.

28. Парламентът счита, че член 349 ДФЕС допуска само приемането на специфични мерки, насочени пряко към НОР, целящи премахването на затрудненията, причинени от особеностите и от определени ограничения на въпросните региони. При приемането им посочените мерки следва да бъдат свързани с икономическото и/или социалното положение на въпросния НОР. Обратно, член 349 ДФЕС не може да формира правното основание на попадащи в обхвата на политика на ЕС мерки, които не са предназначени да приспособят законодателството на ЕС към тези ограничения. Мярка, засягаща НОР, не попада автоматично, единствено по силата на този факт, в приложното поле на член 349 ДФЕС. Въпреки че отделни мерки според Парламента могат да бъдат както общи, така и мерки ad hoc, тези мерки трябва да предоставят на НОР предимство, свързано със специфичния им характер, и не могат да се изразяват само в отложено прилагане на определени разпоредби от законодателството на ЕС. Парламентът твърди, че отлагането всъщност не приспособява законодателството на ЕС към особените условия на НОР, а напротив, гарантира неговото пълно прилагане в по-късен момент.

29. По-конкретно Парламентът приема, че Съветът би могъл правомерно да прибегне до член 349 ДФЕС по отношение на член 3, точки 1 и 2 и на член 5 от Регламента. Извън това той твърди, на първо място, че целта и съдържанието на членове 1 и 2 и на член 3, точка 3 от Регламента са свързани по-скоро с ОПР по член 43 ДФЕС, отколкото с член 349 ДФЕС. Второ, според Парламента член 4 от Регламента, с който само се отлага прилагането на определени правила относно преработката на странични животински продукти, не може да бъде валидно приет на основание член 349 ДФЕС вместо на основание член 168, параграф 4, буква б) ДФЕС. Затова Парламентът твърди, че Регламентът е трябвало да бъде приет на основание член 43, параграф 2, член 168, параграф 4 и член 349 ДФЕС. Освен това Парламентът поддържа, че Съветът не е имал право да приеме Хоризонталната директива с основание член 349 ДФЕС, разгледан самостоятелно или съвместно с други правни разпоредби, тъй като според него разпоредбите на тази директива по същество отлагат определени задължения на Френската република по отношение на Майот. Изключенията от такъв тип според Парламента са от значение за всеки регион, в който трябва да се въведат нови изисквания.

30. Комисията твърди, че Съветът не може да се позовава на член 349 ДФЕС, тъй като обжалваните мерки не се отклоняват от Договорите, а само изменят вторичното право на ЕС, което не се допуска от тази разпоредба. Следователно обжалваните мерки е трябвало да бъдат приети съгласно първоначално предложените секторни основания. Комисията намира подкрепа за това становище във формулировката на член 349 ДФЕС във връзка с член 355, точка 1 ДФЕС, в системата от правни основания на ДФЕС, както и в мотивите за приемане на член 349 ДФЕС.

31. По-конкретно Комисията твърди, че използването на израза „по-специално“ в текста на член 349 ДФЕС означава, че тази разпоредба обхваща всяка специфична мярка, която представлява изключение от Договорите, независимо дали тази мярка определя конкретни „условия за прилагане на Договорите“. Следователно член 349 ДФЕС във връзка с член 355, точка 1 ДФЕС позволяват на Съвета да се отклони от „разпоредбите на Договорите“. Комисията твърди, че актовете на институциите се прилагат изключително в рамките на член 355 ДФЕС. Освен ако е посочено друго, такъв акт не се прилага по отношение на НОР. По отношение на системата на правните основания съгласно ДФЕС Комисията поддържа, че държавни помощи, предоставяни на НОР въз основа на изброените в член 349 ДФЕС фактори, винаги са били разрешавани съгласно член 88 ЕО, а не съгласно член 299 ЕО. Може да се твърди, че настоящият текст на член 107, параграф 3, буква а) ДФЕС, който препраща към член 349 ДФЕС, кодифицира това положение. Според Комисията обжалваните мерки са насочени към преходни проблеми, а не към онези „дълготрайни“ фактори, изброени в член 349 ДФЕС. Тя твърди, че в случая секторните основания дават възможност за предприемане на такива мерки, и отбелязва, че на присъединяващите се държави членки също се предоставя преходен период за привеждане в съответствие с достиженията на правото на ЕС. По отношение конкретно на Регламента Комисията твърди, че с неговия член 1 се изменят областите, които са предмет на опазване съгласно ОПР, повечето от които не са свързани с НОР. На последно място историческото развитие на член 349 ДФЕС несъмнено е в подкрепа на мнението, че за разлика от член 227, параграф 2 от Договора за ЕО, освен че добавят някои испански и португалски територии в списъка с НОР, член 299, параграф 2 ЕО и член 349 ДФЕС допускат Съветът да се отклони изцяло от първичното право.

32. Съветът твърди, че член 349 ДФЕС представлява lex specialis с ограничено географско приложение, който има предимство пред други правни основания винаги когато законодателните органи на ЕС възнамеряват да приемат специфични мерки, действително имащи за цел да отчетат неблагоприятното положение на НОР, доколкото такива мерки са необходими, пропорционални и точно определени. Съветът твърди, че формулировката на член 349 ДФЕС му осигурява необходимата гъвкавост по отношение на естеството, съдържанието и формата на специфичните мерки — например временни изключения с по-кратка или дълга продължителност — и че понятието „Договори“ включва актовете на

институциите. Според него това се подкрепя от историческото развитие на член 349 ДФЕС, както и от неговия текст, в който се говори за „свободни зони“ и достъп до „хоризонталните програми на Съюза“. Съветът поддържа, че няма причина да се изисква използването на секторните правни основания. Такова изискване би попречило на ефективността на член 349 ДФЕС и би противоречало на съдебната практика.

33. В отговор на Парламента Съветът изразява несъгласие с това, че член 349 ДФЕС не може да послужи като правно основание за приемането на отлагания: разграничаването на временни и трайни изключения би било изкуствено и неприложимо на практика. Освен това Съветът твърди, че Регламентът и Хоризонталната директива имат за цел да предоставят подкрепа на Майот в съответствие с изискванията на член 349 ДФЕС. Съветът възразява срещу идеята, че е възможно да се предоставят подобни значителни отлагания на който и да било регион на държава членка. Освен това той твърди, че изразът „като взема предвид“, използван в член 349 ДФЕС, не изисква въпросните специфични мерки непременно да бъдат предназначени за облекчаване на неблагоприятното положение на НОР. Като приема, че член 1, точка 1 и член 3, точка 3 от Регламента са акцесорни по отношение на основните разпоредби на член 1, точка 2 и член 3, точка 1 от същия регламент, Съветът твърди по-нататък, че член 349 ДФЕС съставлява „центърът на тежестта“ на двете мерки, оспорвани от Парламента. Във всеки случай Съветът не вижда по какъв начин различните разпоредби в тези мерки са неразривно свързани, за да бъде възможно, по изключение, позоваването на множество правни основания.

34. Що се отнася до определени доводи на Комисията, Съветът твърди, че Комисията омаловажава значението на историческото развитие на член 349 ДФЕС. Понятието „специфични мерки“ според Съвета включва мярка, която е специално предназначена за НОР от изцяло нов тип. Макар да не оспорва мнението, че по-рано Комисията е приемала решения за държавни помощи за НОР, Съветът отговаря, че тези решения представляват само прилагане на Договора и не оправдават подобен подход по отношение на други области, а освен това държавните помощи са изрично посочени в член 349, втора алинея ДФЕС. Конкретно по отношение на Малката директива Съветът твърди, че тя попада в приложното поле на член 349 ДФЕС, а не на секторните основания, предложени от Комисията.

35. Португалското правителство счита, че независимо от своята продължителност, изключението си остава изключение. Според него, макар от член 349, трета алинея ДФЕС да следва, че Съветът не може да приема постоянни изключения, формулировката на член 349 ДФЕС не дава основание да се прави разграничение между временни и постоянни изключения. Правителството е съгласно със Съвета, че член 349 ДФЕС прави ирелевантно, до степен на изключване, позоваването на други правни основания.

36. Испанското правителство изтъква по-специално употребата на термина „по-специално“ в текста на член 349 ДФЕС, както и факта, че съгласно Договора от Лисабон член 349 ДФЕС е отделен от член 355, точка 1 ДФЕС. Това правителство добавя, че позоваването в член 349 ДФЕС на специалната законодателна процедура предполага, че той може да се прилага за изменение на вторичното законодателство. Освен това, ако е допустимо позоваване на член 349 ДФЕС с цел да се адаптира прилагането на първичното законодателство по отношение на тези региони, това според него би включвало a fortiori и временните или преходните мерки.

37. В отговор на Комисията френското правителство посочва, първо, че териториалният обхват на вторичното законодателство на ЕС е установен в член 52 ДЕС и член 355 ДФЕС. На второ място, то твърди, че в редица разпоредби на първичното право, например член 19 ДЕС, понятието „Договори“ се използва в широк смисъл. На трето място, изтъквайки широката формулировка на член 349 ДФЕС, както и историческото развитие на тази разпоредба, същото правителство счита, че член 349 ДФЕС трябва да има широко приложение. Съветът според него трябва да се позовава на член 349 ДФЕС като lex specialis винаги когато възнамерява да приема специфични мерки за НОР. Четвърто, то твърди, че предоставянето на отлагане действително

може да бъде насочено към справяне с икономическите и/или социалните затруднения, пред които са изправени НОР, и че някои от разпоредбите за отлагане (например членове 3—5 от Регламента и членове 1, 2 и 5 от Хоризонталната директива) възлагат конкретни задължения или условия по време на преходните периоди. Пето, френското правителство добавя, че освен съображенията от икономически или социален характер в тесен смисъл, и други фактори могат да обосноват позоваването на член 349 ДФЕС, например фактори, свързани с околната среда. На последно място, правителството поставя под въпрос факта, че по отношение на Регламента Парламентът, от една страна, признава недостатъчното развитие на части от флота на Майот, но от друга страна, отказва да признае това, когато става въпрос за пускането в продажба там на продукти от риболов или за промишления капацитет за преработка на странични животински продукти.

V – **Анализ**

A – *Предварителни бележки*

38. Ще започна с това, че безспорно изборът на правното основание на даден акт на Европейския съюз трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, сред които са целта и съдържанието на акта. Ако този акт има двойна цел или е съставен от две части, едната от които може да бъде определена като преобладаваща, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно това, което произтича от преобладаващата цел или част. По изключение, ако се установи, че актът преследва няколко цели, неразривно свързани помежду си, без една от тях да е второстепенна по отношение на другата или да е опосредена от нея, този акт трябва да бъде основан на съответните различни правни основания. Две правни основания обаче не могат да се използват заедно, ако установените за всяко едно от тях процедури са несъвместими [6]. Освен това, ако Договорите съдържат по-специална разпоредба, която може да бъде правно основание на съответния акт, той трябва да се основава на тази разпоредба [7].

39. От доводите на страните става ясно, че по същество Комисията възприема ограничително разбиране относно обхвата на член 349 ДФЕС, а Съветът, от друга страна, го тълкува разширително. Парламентът от своя страна, изглежда, подкрепя умерен подход, въпреки че по същество се доближава повече до мнението на Съвета.

40. Предвид това съм озадачен, че Съдът отново е сезиран с искане за разрешаване на доста сложен законодателен спор, а в същото време, тъй като е безспорно, че обжалваните мерки са благоприятни и не трябва да се отменят веднага, от него се иска да се убеди, че неговото решение няма да има последици. Това не е типичната роля на правораздавателен орган.

41. Освен това, първо, и двете страни в спора изтъкват до известна степен разумни доводи. Второ, въпреки че Парламентът и Комисията отхвърлят поддържаното от Съвета тълкуване, те не са на едно мнение относно правилното правно основание. Както се установи в съдебното заседание, изглежда, възприетите в това производство подходи са по-скоро въпрос на

6 — Вж. по-специално решение Комисия/Съвет, C-377/12, EU:C:2014:1903, т. 34 и цитираната съдебна практика.

7 — Вж. по-специално решение Парламент/Съвет, C-48/14, EU:C:2015:91, т. 36 и цитираната съдебна практика.

предпочитание, отколкото на правна обосновка. Това е жалко с оглед на факта, че както бе споменато, изборът на правно основание трябва да бъде обективен. Все пак вероятно обяснение може да бъде намерено във формулировката на член 349 ДФЕС, който не е точно пример за яснота [8].

Б – *Принципи, уреждащи отношенията на НОР с ЕС: интеграция и адаптиране*

42. Противоречивите отношения между НОР и ЕС се основават на два привидно противоположни принципа. Все още предстои да бъде напълно разбрано взаимодействието между тях.

43. От 1957 г. насам общностното право, както е известно тогава, е по принцип изцяло приложимо по отношение на предшествениците на НОР, а именно френските отвъдморски департаменти. Различно е положението на отвъдморските страни и територии (ОСТ), по отношение на които законодателството на ЕС се прилага само доколкото това е изрично предвидено [9]. Този принцип, който, както ще видим по-долу, произтича от тълкуването на член 52, параграф 2 ДЕС във връзка с член 355, точка 1 ДФЕС, е познат като *принципа на интеграция* и показва пълното приобщаване на НОР към правния ред на ЕС.

44. От друга страна, рядко може да се приложи универсален подход. За щастие цялостното прилагане на правото на ЕС не изисква прилагането на едни и същи правила, а само тяхното еднакво прилагане. По-конкретно, различните структурни затруднения, които изпитват НОР, затрудняват поддържането на амбицията за напълно неприспособено прилагане на правото на ЕС. Следователно необходимостта от самостоятелно третиране на особеностите на НОР е била призната още на ранен етап. Този принцип, понастоящем съдържащ се в член 349 ДФЕС, е известен като *принцип на адаптиране*.

45. С течение на времето обаче тези принципи се развиват по различен начин. В своя първоначален вариант, докато член 227, параграф 1 от Договора за ЕИО постановява, че Договорът за ЕИО „се прилага“ по отношение на държавите членки към съответния момент, член 227, параграф 2 от същия договор установява правила за прилагането на този договор по отношение на определени френски отвъдморски територии. През 70-те години в свое знаково решение Съдът утвърждава като правило принципа на интеграция: след изтичането на първоначален двугодишен срок самият Договор за ЕИО се прилага по отношение на тези територии, макар Съветът все още да има правомощие „да приема специфични мерки за удовлетворяване на потребностите на тези територии“ [10]. В началото на 90-те години обаче някои съдебни решения поставят под въпрос това правомощие за адаптиране, предоставено на Съвета [11].

8 — Вж. в сходен смисъл *Ziller*, J. The European Union and the Territorial Scope of the European Territories. 38 Vict. U. Wellington L. Rev. 51, p. 62, относно „твърде сложната формулировка“ на член 299, параграф 2 ЕО (наричано по-нататък „*Ziller*, J. (2007)“), и *Omarjee*, I. Specific Measures for the Outermost Regions after the Entry into Force of the Lisbon Treaty. — In: *Kochenov*, D. (Ed.), EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis. 2011, Kluwer Law, the Netherlands, p. 135, според когото текстът на член 349 ДФЕС е „разочароващ“.

9 — Вж. по отношение на член 299, параграф 2 ЕО решение X и TBG, C-24/12 и C-27/12, EU:C:2014:1385, т. 45 и цитираната съдебна практика.

10 — Вж. решение Hansen & Balle, 148/77, EU:C:1978:173, т. 10 и 11. Вж. още решение Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons, 58/86, EU:C:1987:164, т. 13 и 14.

11 — Вж. решения Legros и др., C-163/90, EU:C:1992:326 и Lancry и др., C-363/93 и C-407/93—C-411/93, EU:C:1994:315. В последното решение Съдът постановява, че правомощието за адаптиране, предоставено на Съвета съгласно член 227, параграф 2 от Договора за ЕИО, се ограничава до тези въпроси, които не са посочени в разпоредбата като непосредствено приложими по отношение на изброените в нея територии (вж. т. 37 и 38 от това решение).

46. В другата част от спектъра все повече зачестяват политическите призиви да се обърне по-голямо внимание на специалното положение на НОР[12]. Това в крайна сметка води до приемането на напълно обновена разпоредба: член 299, параграф 2 ЕО. Новият текст на тази разпоредба акцентира върху принципа на адаптиране, като разяснява, че „структурното икономическо и социално състояние“ на НОР „е утежнено поради тяхната отдалеченост, островния характер, малката площ, трудните релеф и климат, икономическата им зависимост от малък брой производства — фактори, чиято дълготрайност и съчетаване се отразяват тежко на тяхното развитие“ (наричани по-нататък „особеностите на НОР“). Освен това той създава самостоятелно правно основание за приемането на „специфични мерки“ по отношение на НОР. Междувременно в началото на 1998 г. Съдът изненадващо приема решение, с което привидно потвърждава правомощията на Съвета за адаптиране съгласно член 299, параграф 2 ЕО[13].

47. Факт е обаче, че Съдът не е тълкувал по същество нито член 299, параграф 2 ЕО, нито член 349 ДФЕС[14]. Ще се върна към анализа на последната разпоредба по-долу, доколкото е относимо, при разглеждането на доводите на страните. На този етап обаче е удачно да се изтъкнат някои общи съображения, свързани с приложното поле на член 349 ДФЕС.

48. Първо, ясно е, че двата ръководни принципа, принципът на интеграция и принципът на адаптиране, са несъвместими, и изглежда парадоксално и двата да се поддържат като основни цели. В този контекст не бива да се пренебрегва това, че издигането на принципа на адаптиране над принципа на интеграция означава до известна степен да се позволи на НОР, за разлика от ОСТ, да подхождат избирателно[15]. Проблемът става още по-деликатен, когато се вземе предвид фактът, че определени необлагодетелствани региони в континенталната част на ЕС могат също толкова или дори в по-голяма степен да се нуждаят от особено отношение, най-малко след вълните на разширяване от 2004 г. насам.

49. Второ, както приема Съветът, законодателните органи невинаги са имали последователен подход при вземането на решение дали да се ползват от член 349 ДФЕС (или предшестващите го текстове), или от секторни правни основания по отношение на специфичните мерки, приложими спрямо НОР.

50. На трето място, макар с Договора от Лисабон член 299 ЕО да се разделя на три разпоредби, а именно член 52 ДЕС и членове 349 и 355 ДФЕС, значението на това разделяне не е ясно[16]. Съгласно член 52, параграф 1 ДЕС „Договорите“ се прилагат към държавите членки, явно като адресати, тъй като вторият параграф на същия член, който посочва териториалния обхват на приложение на „Договорите“, препраща към член 355 ДФЕС. Така, за разлика отпреди, е ясно, че териториалният обхват на Договора за ЕС е същият като на ДФЕС. По отношение на НОР

12 — Вж. по-специално Декларацията относно най-отдалечените региони на Общността, приложена към Договора от Маастрихт (ОВ C 191, 1992 г., стр. 104); „Декларацията от Фуншал“ на президентите на най-отдалечените региони от 14 март 1996 г.; Резолюцията на Европейския парламент от 24 април 1997 г. относно проблемите, свързани с развитието на най-отдалечените региони на Европейския съюз (ОВ C 150, 1997 г., стр. 62); както и Декларация № 30 относно островните региони, приложена към Договора от Амстердам (ОВ C 340, стр. 136).

13 — Вж. решение Chevassus-Marche, C-212/96, EU:C:1998:68 (потвърдено с решение Sodiprem и др., C-37/96 и C-38/96, EU:C:1998:179), в което Съдът се опитва да разграничи обстоятелствата по това дело от тези по дело Legros и др., C-163/90, EU:C:1992:326. Различни коментатори предполагат, че Съдът се е ръководил от новия член 299, параграф 2 ЕО, чийто текст е публикуван в Официален вестник на 10 ноември 1997 г.; тоест преди Съдът да обяви решението си по това дело (което става на 19 февруари 1998 г.), вж. *Ziller*, J. (2007), p. 62 и *Kochenov*, D. The application of EU Law in the EU's overseas regions, countries, and territories after the entry into force of the Treaty of Lisbon. 20 Mich. St. Int'l. L. Rev. 669, p. 708.

14 — Вж. обаче определение Região autónoma dos Açores/Съвет, C-444/08 P, EU:C:2009:733. Вж. още решение от 13 септември 2006 г. Sinaga/Комисия, T-321/00, T-222/01 и T-217/99, EU:T:2006:251.

15 — Това е въпрос, с който, според твърденията, Съдът е бил наясно докато е разглеждал делата, приключили съответно с решения Legros и др., C-163/90, EU:C:1992:326 и Leplat, C-260/90, EU:C:1992:66); вж. *Ziller*, J. (2007), p. 60.

16 — Определени коментатори предполагат, че причината за това разделяне е просто да се „изчисти“ текстът на член 299 ЕО; вж. *Ziller*, J. Outermost Regions, Overseas Countries and Territories and Others after the Entry into Force of the Lisbon Treaty. — In: *Kochenov*, D. (Ed.), EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis. 2011, Kluwer Law, the Netherlands, p. 81 et 82 (наричано по-нататък „*Ziller*, J. (2011)“); и *Murray*, F. The European Union and Member State Territories: A New Legal Framework Under the EU Treaties. 2012, TMC Asser Press, the Netherlands, p. 89.

член 355, точка 1 ДФЕС посочва по-нататък, че „разпоредбите на Договорите“ се прилагат спрямо тях „съгласно“ член 349 ДФЕС. Последната разпоредба обаче, освен че изброява списък с територии, не определя ясно с подробни географски понятия как се прилагат Договорите към НОР. Въпреки това тя позволява на Съвета да приема специфични мерки, по-специално като изменя „прилагане[то] на Договорите“ към тези региони при определени условия. Затова според мен член 349 ДФЕС не само съставлява правно основание за приемането на „специфични мерки“, но и като посочва тези мерки, допълнително определя териториалния обхват на „Договорите“ спрямо НОР.

51. На четвърто място, член 349 ДФЕС е донякъде усъвършенстван в сравнение с предишните текстове. Най-напред отпада посочването най-общо на френските отвъдморски департаменти, което създава впечатлението, че статусът на НОР зависи от квалифицирането на дадена територия според вътрешното право. На следващо място, за разлика отпреди, член 349, втора алинея ДФЕС не посочва, че Съветът „взема предвид“ определи области от политиката[17], а че специфичните мерки „обхващат по-конкретно“ такива области от политиката. По този начин областите от политиката по отношение на НОР стават предмет на специфични мерки, а не основание за тях — роля, която вече се изпълнява от изброяването на особеностите на НОР.

52. Накрая, все пак едно изменение, направено с Договора от Лисабон, за съжаление създава объркване. Имам предвид привидно безобидното споменаване в член 349, първа алинея, второ изречение ДФЕС на възможността „Съветът [да] приема специфични мерки […] в съответствие със специална законодателна процедура“. От една страна, ми се струва, че член 349 ДФЕС сам по себе си съставлява специална законодателна процедура съгласно член 289, параграф 2 ДФЕС. Определени коментатори са на различни мнения относно смисъла на това изречение[18], както и страните, и встъпилите страни по време на устните състезания[19]. Все пак в настоящото производство не е нужно този въпрос да се реши официално.

17 — Тези области от политиката са: митническата и търговската политика, данъчната политика, свободните зони, политиката в областта на селското стопанство и на рибарството, условията за снабдяване със суровини и основни потребителски стоки, държавните помощи и условията за достъп до структурните фондове и хоризонталните програми (наричани по-нататък „областите от политиката по отношение на НОР“).

18 — *Perrot*., D. твърди в Les régions ultrapériphériques françaises selon le Traité de Lisbonne. R.T.D. Eur. 2009, p. 733, че това „пророческо“ изречение има за цел да се преодолеят други специални законодателни процедури, които установяват по-строги изисквания за гласуване от тези, които произтичат от член 16, параграф 3 ДЕС (квалифицирано мнозинство). *Omarjee*, I. заема противоположно становище; вж. цитирано по-горе съчинение, p. 134. *Ziller*, J. (2011) твърди, че това изречение трябва да се разбира в контекста на формулировката на член III-330 от Конституционния договор, който посочва определени категории законодателни актове в рамките на нова нормативна йерархия, съответстваща, както се твърди съгласно Договора от Лисабон, на триделната система, съставена от законодателни, делегирани и изпълнителни актове.

19 — Според моето разбиране на тези аргументи *Съветът* и *Кралство Испания* твърдят, въз основа на историческото тълкуване на член 349 ДФЕС, че целта на това изречение е да даде възможност на Съвета да приема специфични мерки под формата на законодателни и незаконодателни актове. Според *Португалската република* целта на това изречение е да даде приоритет на член 349 ДФЕС пред други специални законодателни процедури, докато *Френската република*, обратно, твърди, че целта е да се кумулират изискванията на тези процедури. *Комисията* отхвърля всички тези мнения, като твърди по-специално, че разграничението между законодателни и незаконодателни актове не отговаря на разделението „първично/вторично законодателство на ЕС“.

В – *Ограничава ли се член 349 ДФЕС до адаптиране на първичното законодателство (теорията на Комисията)?*

53. След приемането на Договора от Амстердам Комисията твърдо отстоява стеснително тълкуване на член 349 ДФЕС[20]. По същество то се основава на тълкуване на член 349 в унисон с член 355, точка 1 ДФЕС, според което в обичайния случай към НОР се прилагат само „разпоредбите на Договорите“[21], без вторичното законодателство. Доколкото член 349 ДФЕС посочва, че Съветът „приема специфични мерки, насочени [...] към определянето на *условията за прилагане на Договорите* спрямо посочените региони“ (курсивът е мой), Комисията прави извод, че тази разпоредба само предоставя право на Съвета да адаптира начина, по който първичното законодателство се прилага към НОР.

54. Тълкуването на Комисията има това предимство, че е недвусмислено. Въпреки това то ме притеснява в няколко насоки.

55. Първо, в точка 50 по-горе посочих как „Договорите“ като понятие, използвано в член 52 ДЕС, член 349 ДФЕС и член 355, точка 1 ДФЕС, се прилагат по отношение на НОР. Както ще обясня, тези разпоредби не подкрепят мнението на Комисията.

56. Действително, при липса на указание за противното, понятието „Договори“ обичайно трябва да се разбира като отнасящо се до правния ред на ЕС като цяло (достиженията на правото), а не в тесен смисъл. Това най-вече е така, когато думата се употребява в множествено число, какъвто е случаят в посочените по-горе разпоредби. Признаването на правомощие за адаптиране само на първичното, но не и на вторичното право, би било неинтуитивно и в разрез с принципа, че който има право на по-голямото, обикновено има право и на по-малкото. В други случаи посочването на „Договорите“ обикновено включва вторичното законодателство, както например в член 19 ДЕС и член 258 ДФЕС. Разбира се, Комисията има право, като посочва, че всяка разпоредба трябва да се разбира самостоятелно. С риск да посоча очевидното, това е причината, поради която позоваването на „Договорите“, например в член 6, параграф 1, първо изречение ДЕС и член 1, параграф 2, второ изречение ДФЕС, във връзка с тяхното положение в общата йерархия на нормите, не включва вторичното законодателство. Член 52 ДЕС, член 349 ДФЕС и член 355, точка 1 ДФЕС обаче са разпоредби от общ характер (като последните две са включени в част седма на ДФЕС под заглавие „Общи и заключителни разпоредби“). Освен това, независимо от твърденията на Комисията, съдебната практика по отношение на ОСТ не подкрепя нейното становище[22].

57. Второ, идеята, изложена в отговор на въпрос на Съда, че теорията на Комисията може да произтича от член 288 ДФЕС, е несъстоятелна: освен че урежда правните му последици, тази разпоредба посочва към *кого* е адресирано вторичното законодателство (адресатите му). Нищо обаче не се казва по въпроса *къде* се прилага това законодателство.

20 — Вж. по-специално отговора на председателя на Комисията Prodi от 4 септември 2001 г. на парламентарен въпрос P-1691/2001 (ОВ C 81 E, стр. 52), според който „Комисията поддържа мнението си, че член 299, параграф 2 [ЕО] следва да служи като правно основание само за изключения от разпоредбите на Договора, без да се засяга използването на специалните правни основания за общите политики“.

21 — Следва да се посочи, че в текста на член 355, точка 1 ДФЕС на някои езици (например датски и немски) не се споменават „разпоредбите на Договорите“, а само „Договорите“.

22 — В решение Van der Kooy, C-181/97, EU:C:1999:32 Съдът се е произнесъл, че тъй като съгласно член 227, параграф 3 от Договора за ЕИО (понастоящем член 355, точка 2 ДФЕС) Договорът за ЕО не се прилага към Нидерландските Антили като ОСТ, освен ако има специална разпоредба в обратен смисъл, като последица от това следва да се изключи прилагането и на вторичното законодателство по отношение на тях, вж. т. 35—41.

58. Трето, тълкуването на Комисията на член 349 ДФЕС изглежда избирателно. Първата алинея на тази разпоредба позволява на Съвета да „приема специфични мерки, насочени, *по-специално*, към определянето на условията за прилагане на Договорите спрямо посочените региони, *включително и на общите политики*“ (курсивът е мой). Следователно, въпреки че въпросните специфични мерки могат да съдържат ясно диференцирани условия за прилагане на Договорите, те не се ограничават само до това.

59. Четвърто, член 349, втора алинея ДФЕС предвижда, че специфичните мерки обхващат „по-конкретно“ областите от политиката по отношение на НОР. Доколкото много от тези области на политиката не са изчерпателно уредени от първичното право, подобаващото тълкуване на член 349 ДФЕС би следвало да включва правомощието на Съвета за изменение на вторичното законодателство.

60. Пето, самият факт, че е възможно Съветът да приема специфични мерки „в съответствие със специална законодателна процедура“, подкрепя идеята, че член 349 ДФЕС може да се използва за адаптиране на вторичното законодателство, независимо от точната цел на това изречение.

61. На последно място, Комисията твърди, че нейното тълкуване е в съзвучие с историческото развитие на разпоредбата, която понастоящем е член 349 ДФЕС. Не считам, че член 349 ДФЕС може да бъде разбран посредством позоваване (специално) на текста на член 227, параграф 2 от Договора за ЕО, който е коренно различен. Напротив, необходимо е член 349 ДФЕС да се тълкува самостоятелно.

62. Въз основа на посоченото и независимо от други, изтъкнати от Комисията доводи, считам, че член 349 ДФЕС не се ограничава до адаптиране на първичното право. Следователно жалбите по дела C-133/14—C-135/14 следва да бъдат отхвърлени.

Г – *Допуска ли член 349 ДФЕС отлагане на прилагането на законодателството на ЕС (основният довод на Парламента)?*

63. Парламентът заема междинна позиция сред спорещите институции. Действително основното му твърдение е, че само случаите на отлагане на прилагането на законодателството на ЕС не могат да се основават на член 349 ДФЕС, а следва да бъдат уредени съгласно секторните правни основания. Според него секторните правни основания дават възможност на законодателните органи на ЕС да определят диференцирани срокове за изпълнение. Обратно, никоя от особеностите на НОР сама по себе си не обосновава предприемането на такова действие.

64. Макар в известна степен да съм привърженик на балансирания подход, настоящият случай не е такъв. От една страна, фактът, че Парламентът не е поискал отмяна на Малката директива, е показателен за липсата на убеденост[23]. Още по-важно е, че член 349 ДФЕС само посочва „специфични[те] мерки“. Той не изключва възможността Съветът да отложи датата на изпълнение на акт на ЕС.

65. Наистина член 349 ДФЕС обяснява какво се има предвид под „специфични мерки“, които Съветът може да приема: „Съветът […] приема специфични мерки, насочени, *по-специално*, към определянето на условията за прилагане на Договорите спрямо посочените региони, *включително* и на общите политики. […] [Специфичните мерки] обхващат *по-конкретно*

23 — В отговор на въпрос, зададен в съдебното заседание, Парламентът потвърждава, че не е обжалвал Малката директива по политически причини.

[областите на политиката по отношение на НОР]“ (курсивът е мой). Както се вижда, използвани са неизчерпателни изрази. Следователно дори да се приеме, че отлагането на датата на изпълнение на обжалваните мерки не може да попада в този тип ситуации, текстът на тази разпоредба не изключва такава възможност.

66. По-важно е обаче, че ако Съветът реши, съгласно член 349 ДФЕС, да отложи датата на изпълнение на акт на ЕС, това действително би съставлявало „специфична мярка“, която е изключение от общата норма. Както правилно отбелязват Съветът и Португалската република, изкуственото разделение на въпросните специфични мерки според това дали са с временен, или постоянен характер, произтичащо от тълкуването на Парламента, не намира правно основание в член 349 ДФЕС. Фактът, че член 349 ДФЕС описва особеностите на НОР като постоянни, е без значение за временния характер на специфичните мерки, които Съветът може да приеме. Както ще повторя по-долу и както твърди Португалската република, със сигурност е много по-вероятно наличието на постоянно изключение да се окаже в нарушение на член 349, трета алинея ДФЕС. Освен това, ако Съветът може да приеме специфична мярка на основание член 349 ДФЕС, която изключва изцяло даден НОР от обхвата на приложение на законодателството на ЕС под условие за периодично преразглеждане, не виждам защо да не може също да отлага датата на прилагане на вторичното законодателство в такъв регион.

67. Въз основа на горното предлагам Съдът да отхвърли довода на Парламента, че член 349 ДФЕС не допуска да се отлага прилагането на законодателството на ЕС. В съответствие с това жалбата по дело C-136/14 и оспорването на член 4 от Регламента по дело C-132/14 следва да бъдат отхвърлени. Остава да се разгледа доводът на Парламента, че Съветът не може да се позовава на член 349 ДФЕС за приемането на членове 1, 2 и член 3, точка 3 от Регламента, който ще анализирам по-долу в точка 78 и сл. Най-напред обаче, доколкото е уместно, ще направя някои допълнителни бележки.

Д – *Допълнителни разсъждения относно следвания от Съвета подход*

68. От изложеното следва, че остава становището на Съвета, с което по принцип съм съгласен. Все пак, макар да не е наложително, предвид дискусията във връзка с член 349 ДФЕС и с цел да се внесе определена яснота за в бъдеще, ще се възползвам от възможността да изложа по същество своето мнение и резерви по отношение на тълкуването на Съвета.

69. Като начало, не приемам за убедително становището на Съвета (и на встъпилите страни), че член 349 ДФЕС в качеството си на lex specialis *трябва* да се прилага винаги когато във връзка с НОР се прави законодателно предложение. Първо, единственото решение, на което се позовава Съветът, за да обоснове това становище, е постановено при съвсем различни фактически обстоятелства[24]. Второ, основавайки становището си предимно на географската специфика на член 349 ДФЕС, Съветът не обяснява, с изключение на член 114 ДФЕС, защо член 349 ДФЕС е по-специален по отношение на своето нормативно съдържание отколкото секторните основания, предлагани от Комисията. Трето, въпреки че правното основание, посочено за

24 — Вж. решение Комисия/Съвет, C-533/03, EU:C:2006:64. Това решение е свързано с въпроса за правното основание на акт от вторичното законодателство в областта на данъчното сътрудничество. Точка 45 от него, на която се позовава Съветът, разглежда положението на lex specialis на член 93 ЕО (понастоящем член 113 ДФЕС) относно хармонизирането на някои данъци спрямо общата разпоредба за сближаване на законодателствата, установена в член 95 ЕО (понастоящем член 114 ДФЕС). Последната разпоредба изрично посочва, че се прилага, „освен ако […] не е предвидено друго“, както и че не се прилага за хармонизирането на „данъчни разпоредби“. Следователно, за разлика от разглежданите случаи, този пример за lex specialis изглежда съвсем очевиден.

приемането на други актове на ЕС, е ирелевантно[25], считам, че подходът на Съвета не съответства на неговата собствена настояща практика[26]. Четвърто, предлаганото от Съвета тълкуването на член 349 ДФЕС, изглежда, не отчита факта, че тази разпоредба не предоставя автоматично право на НОР да бъде взето предвид специфичното им положение[27].

70. Следователно според мен от съдържанието на Договорите не може да се предположи, че член 349 ДФЕС има предимство пред секторните правни основания. С други думи, член 349 ДФЕС не е „законодателна черна дупка“. Приемайки, че условията на тази разпоредба са изпълнени, Съветът има възможност за избор между това да се позове на тази разпоредба или на секторните разпоредби, но не е длъжен да предпочете едните пред другите. Това, разбира се, не засяга прилагането на другите общи принципи, посочени по-горе в точка 38.

71. Що се отнася до избора между секторните основания и член 349 ДФЕС, Съветът прави извод (както и встъпилите страни) от израза „като взема предвид“, употребен в тази разпоредба, че предприетите мерки сами по себе си не трябва да бъдат предназначени за преодоляване на структурните проблеми, пред които са изправени НОР. Освен това от изразите „по-специално/по-конкретно“ и „включително“, както и от дългото изброяване следва, че член 349 ДФЕС трябва да има широко приложение, включително, доколкото е релевантно, по въпроси, свързани с околната среда. Съветът обаче приема, че специфичните мерки трябва да бъдат „необходими, пропорционални и точно определени“.

72. Съгласен съм със Съвета, че формулировката на член 349 ДФЕС е необичайно широка. Това е силен довод в подкрепа на неговото мнение. Вижда се, че когато възниква възможност за приемане на „специфични мерки“, законодателните правомощия на Съвета са почти неограничени, като включват дори адаптиране на първичното право[28].

73. Все пак не съм убеден, че Съветът може само на думи да се занимава с особеностите на НОР; те трябва да бъдат действително отчитани. Това може да се гарантира преди всичко от законодателната власт[29]. Следователно съдебният контрол спрямо нея, както и по отношение на други решения на законодателната политика, трябва да бъде сведен до минимум[30]. В съответствие с този подход ще се въздържа от заемане на позиция по въпроса дали фактори, свързани с околната среда, могат да обосноват позоваване на член 349 ДФЕС, тъй като това не е необходимо за целта на настоящото производство. Ще кажа обаче следното: от член 293 ДФЕС следва, че в случаи като настоящите, при промяна на правното основание, залегнало в основата на законодателно предложение, Съветът трябва да действа с единодушие. Нещо повече, в такъв случай не може да се отхвърли възможността Комисията да оттегли предложението си, доколкото са изпълнени изискванията за това[31].

25 — Вж. решение Парламент/Съвет, C-48/14, EU:C:2015:91, т. 30 и цитираната съдебна практика.

26 — Вж. като скорошни примери Регламент (ЕС) № 228/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 13 март 2013 година за определяне на специфични мерки за селското стопанство в най-отдалечените региони на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО) № 247/2006 на Съвета (ОВ L 78, стр. 23), който е приет общо на основание член 42, параграф 1, член 43, параграф 2 и член 349 ДФЕС; и Директива 2013/61/ЕС на Съвета от 17 декември 2013 година за изменение на директиви 2006/112/ЕО и 2008/118/ЕО по отношение на френските най-отдалечени региони, и по-специално Майот (ОВ L 353, стр. 5), приета на основание член 113 ДФЕС (изискващ единодушие) на същата дата като обжалваните мерки. На отправения по повод на това въпрос в съдебното заседание Съветът отговори, че правното основание на посочената директива не е променено на член 349 ДФЕС по „практически съображения“.

27 — Вж. в този смисъл определение Região autónoma dos Açores/Съвет, C-444/08 P, EU:C:2009:733, т. 38 и 39.

28 — Бившият съдия Puissochet, пишейки в извънсъдебно качество Aux confins de la Communauté européenne: Les régions ultrapériphériques. — In: *Rodríguez Iglesias*, G. C. et al. (Eds.), Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler. 1999, Nomos, Baden-Baden, p. 506, бележка под линия 54, загатва, че може да не е било необходимо решението за налога, събиран в пристанищата, който е в основата на решение Chevassus-Marche (C-212/96, EU:C:1998:68), да се основава на член 235 от Договора за ЕО (понастоящем член 352 ДФЕС) *в допълнение към* член 227, параграф 2 от Договора за ЕО.

29 — Сравни с *Perrot*, D. Op. cit., бележка под линия 56. Вж. аналогично решение Sodiprem и др. (C-37/96 и C-38/96, EU:C:1998:179, т. 33).

30 — Вж. относно член 227, параграф 2 от Договора за ЕИО решение Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons, 58/86, EU:C:1987:164, т. 14 и 17.

31 — Вж., относно обикновената законодателна процедура, решение Съвет/Комисия, C-409/13, EU:C:2015:217.

74. Следвайки този ред на мисли, трябва да отбележа, първо, че член 349 ДФЕС съдържа предпазна уговорка: специфичните мерки не могат „да увреждa целостта и съгласуваността на правния ред на Съюза“. Но какво означава това? Дали на практика е равносилно на обикновена проверка на пропорционалността, при която да се установи дали специфичните мерки са „необходими, пропорционални и точно определени“?

75. Този израз се съдържа в решение Chevassus-Marche [32], което е свързано с член 227, параграф 2 от Договора за ЕО — разпоредба, която е изцяло изменена. Следователно е съмнително дали тази съдебна практика може просто да бъде отнесена към член 349 ДФЕС. Наистина, възможността за „увреждa[не на] целостта и съгласуваността на правния ред на Съюза“ се оказва близка до понятието за „сериозен риск от засягане на единството или съгласуваността на правото на Съюза“, използвано в член 256, параграф 2 ДФЕС. Все пак с право се задава въпросът дали изобщо е възможно изключение, съгласно член 349 ДФЕС, от нормите, свързани с вътрешния пазар или общите политики, без да се накърни тяхното действие и да се увреди целостта и съгласуваността на правния ред на Съюза [33]. Не виждам обаче друга възможност — противното би застрашило самата цел на член 349 ДФЕС. Всъщност вече има съдебно решение в подкрепа на този възглед (макар да не засяга пряко член 299, параграф 2 ЕО или член 349 ДФЕС): по дело RAR [34] генералният адвокат Mischo твърди, че безпрепятствената възможност за износ на захар, произведена с подкрепата на селскостопански помощи, от Азорските острови към останалата част от Общността би довела до „изопачаване на системата“. Съдът обаче отговаря, че при липса на изрична забрана и в съответствие с основния принцип за свободно движение на стоки, не съществува ограничение за доставянето на такава захар за Общността. Освен това рамковата програма, отпускаща тази помощ, не е имала за цел да раздели пазара на Азорските острови или да създаде непреодолими пречки за търговията, а да съдейства за участието им на вътрешния пазар, предоставяйки им определени облаги [35].

76. Второ, убеден съм, че съгласно член 349, трета алинея ДФЕС трябва да има законодателно ограничение на правомощията на Съвета, което да отразява разликата между НОР и ОСТ. В действителност цялостната идея за осигуряването на достъп до статут на НОР е, че законодателството на ЕС по принцип трябва да се прилага изцяло, доколкото местното положение не прави това начинание невъзможно. В този контекст се съмнявам, че приемането на постоянно изключение, без някаква форма на периодично преразглеждане или „ограничителна клауза“, би съответствало на целта на тази разпоредба [36].

77. При всички случаи в настоящото производство не се твърди, че обжалваните мерки застрашават правния ред на Съюза. Следователно Съдът не е длъжен да се произнесе по този въпрос.

E – *Спорни въпроси по дело C-132/14 и последици във връзка с жалбите за отмяна*

78. Вече направих заключение, че трите жалби на Комисията за отмяна (C-133/14—C-135/14), както и жалбите на Парламента срещу Хоризонталната директива по дело C-136/14 и оспорването на член 4 от Регламента по дело C-132/14 следва да бъдат отхвърлени. По останалите въпроси по дело C-132/14 Парламентът не отрича, че Съветът може да приеме

32 — C-212/96, EU:C:1998:68, т. 49.

33 — Вж. *Omarjee*, I. Op. cit., p. 135.

34 — Заключение RAR, C-282/00, EU:C:2002:299, т. 81—92.

35 — Вж. решение RAR, C-282/00, EU:C:2003:277, т. 55 и 59 и решение Sodiprem и др., C-37/96 и C-38/96, EU:C:1998:179, т. 33, в които съдът приема, че смущенията на вътрешния пазар, причинени от такива дерогации, трябва да бъдат „колкото се може по-малки и да не засягат неблагоприятно условията за търговия до степен, противоречаща на общия интерес“.

36 — В този смисъл вж. по-специално *Kochenov*, Op. cit., p. 712.

член 3, параграфи 1 и 2 и член 5 от Регламента съгласно член 349 ДФЕС. Следователно Съдът трябва да реши дали Съветът е бил оправомощен да се позове на последната разпоредба във връзка с приемането на членове 1 и 2 и член 3, точка 3 от Регламента, или пък е трябвало да се позове на член 43, параграф 2 ДФЕС.

79. Разглеждайки най-напред член 1, точка 2 от Регламента, считам, че доводът на Парламента във връзка с тази разпоредба, която засяга забраната за риболов с мрежи гъргър, се основава, както отбелязва Съветът, на неразбиране на целта на Регламента, и по-специално на съображение 3 от него[37]. Негова цел не е да се опитва да опази едрите мигриращи риби, например риба тон и подобни на нея видове, заради самите тях (което би било безсмислено предвид това, че те са мигриращи видове), а да ги запази *близо до бреговете на Майот в полза на местния риболовен флот*, който все още широко използва механични кораби с парагади вместо по-съвременните кораби с мрежи гъргър и поради това не може да се конкурира с чуждестранния флот. Следователно, тъй като подобна забрана отчита специфичната социално-икономическа ситуация в Майот, тя наистина може да бъде приета на основание член 349 ДФЕС.

80. Подобно на това и член 2 (който предвижда изключение от правилата относно етикетирането на продукти от риболов, предлагани за продажба на дребно на крайния потребител в Майот) отчита същите фактори, видно от съображение 4 на Регламента[38].

81. Относно останалите разпоредби на разглеждания Регламент, а именно член 1, точка 1 и член 3, точка 3, приемам становището на Съвета, че те са акцесорни спрямо основната цел на Регламента за установяване на определени специфични правила и изключения, които отчитат особената социално-икономическа ситуация в Майот. При това положение от посочената по-горе в точка 38 съдебна практика следва, че Съветът с основание се е позовал само на член 349 ДФЕС, и според мен не възниква въпрос във връзка с наличието на двойно (или тройно) правно основание.

82. Следователно, предвид всички изложени съображения, считам, че останалите твърдения, на които се позовава Парламентът, за да оспори членове 1, 2 и член 3, точка 3 от Регламента, съдържащи се в жалбата по дело C-132/14, трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни, а в съответствие с това следователно и петте жалби в тяхната цялост.

Ж – *Съображения при условията на евентуалност*

83. Ако Съдът не приеме, че Съветът е имал право да се позове на член 349 ДФЕС като единствено правно основание на обжалваните мерки, трябва да се направят някои допълнителни бележки.

1. Пълна или частична отмяна?

84. Тълкуването на Комисията е съвсем ясно: ако Съдът го приеме, обжалваните мерки трябва да бъдат изцяло отменени.

37 — Това съображение гласи: „използването на мрежи гъргър за пасажи от риба тон и подобни на нея видове в зоната от 24 мили от изходната линия на острова следва да бъде забранено, за да се запазят пасажите от едри мигриращи риби в близост до остров Майот“. Освен това съображение 7 от преамбюла на Регламента описва флота на Майот като „недостатъчно развит[...] флот от механични кораби с парагади“.

38 — Това съображение гласи, по-специално, че „предвид много разпокъсаните и недостатъчно развити пазарни структури на Майот, прилагането на правилата за етикетиране на рибните продукти би наложило на търговците на дребно тежест, несъразмерна с информацията, която ще бъде предоставена на потребителите“.

85. Ако обаче Съдът възприеме становището на Парламента, последиците ще бъдат разнородни. От една страна, е ясно, че Хоризонталната директива трябва да бъде отменена, тъй като тя не е можела да бъде надлежно приета на основание член 349 ДФЕС. От друга страна, по отношение на Регламента положението не е така ясно. Решението ще зависи от това дали Съдът е съгласен с Парламента: i) че член 349 ДФЕС не допуска специфични мерки под формата на обикновено отлагане (което би довело до отмяната на член 4 от Регламента); ii) че членове 1, 2 и член 3, точка 3 от Регламента не отчитат социално-икономическото положение в Майот, а са твърде общи мерки на ОПР (което би означавало обявяване на тези разпоредби за недействителни); или iii) по всичко гореизложено.

86. Във връзка с това Парламентът твърди, че секторните правни основания и член 349 ДФЕС е трябвало да бъдат приложени кумулативно при приемането на Регламента, тъй като нито едно от правните основания само по себе си няма превес. Съветът обаче отвръща, и според мен правилно, както съдебното заседание ясно показва, че Парламентът не е обяснил по каква причина разпоредбите на Регламента, за който Парламентът твърди, че не могат да бъдат приети единствено на основание член 349 ДФЕС, не могат да бъдат отделени от останалите. Например не виждам какво общо имат правилата за етикетиране на продуктите от риболов, предлагани за продажба на дребно на крайния потребител в Майот съгласно ООППРА (член 2 от Регламента), с правилата относно риболовния капацитет и регистъра на риболовния флот съгласно ОПР (член 3, точки 1 и 2 от Регламента).

87. Тъй като обаче според мен жалбата на Парламента по дело C-132/14 не трябва да бъде уважена, няма да продължавам разсъжденията си в тази посока.

2. По искането за запазване на действието на обжалваните мерки

88. В случай на отмяна Комисията и Съветът, позовавайки се на член 264, втора алинея ДФЕС, искат Съдът да запази действието на обжалваните мерки, като Парламентът се присъединява към това искане в писмената си дуплика. Според мен тук се включва и възможността за частична отмяна по отношение на така отменените разпоредби.

89. Ако Съдът отмени обжалваните мерки частично или изцяло, последицата ще бъде, че правилата, чието изменение се иска, ще се прилагат към Майот от момента, определен по принцип в тези правила, по същия начин, както в останалата част на Съюза. Безспорно е, че обжалваните мерки са необходими и че тяхното съдържание е обосновано предвид текущата ситуация в Майот.

90. При тези обстоятелства съм убеден, че по изключение, би било непропорционално да не се запази действието на така отменените мерки.

91. Отчитам факта, че Комисията и Съветът не посочват определен период от време, през който следва да се запази действието на така отменените мерки, но искат мерките да продължат действието си до влизането в сила на нови мерки, основани на подходящи правни основания.

92. Особено важно е обаче действието на незаконни актове да не бъде продължавано за по-дълъг период от строго необходимото. Във връзка с това отбелязвам, че законодателният процес в разглежданите случаи, който също е бил предмет на времеви ограничения, е продължил, от предложението до приемането, около шест месеца. Тъй като институциите нямат политически разногласия относно необходимостта или съдържанието на обжалваните мерки, трябва да е възможно прилагането на бърза законодателна процедура. Следователно, за

да насърчи законодателните органи на ЕС да действат съответно, в случай че Съдът отмени обжалваните мерки изцяло или частично, според мен действието на така отменените мерки трябва да бъде продължено за срок, не по-дълъг от шест месеца, считано от датата на обявяване на съдебното решение по настоящите съединени дела.

VI – **Съдебни разноски**

93. По смисъла на член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане от спечелилата делото страна. По всичките пет дела Съветът е поискал съдебните разноски да бъдат заплатени, а Парламентът и Комисията са загубили съответните дела.

94. Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник държавите членки и институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Следователно Кралство Испания, Френската република и Португалската република трябва да понесат направените от тях съдебни разноски по петте дела.

VII – **Заключение**

95. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам Съдът:

— да отхвърли жалбите,

— да осъди Парламента и Комисията да заплатят съдебните разноски,

— да осъди Кралство Испания, Френската република и Португалската република да заплатят направените от тях съдебни разноски.