



Брюксел, 14 декември 2018 г.
(OR. en)

14620/18

LIMITE

JUR 558	ENFOCUSTOM 258
FREMP 210	AGRI 580
JAI 1184	ETS 43
TELECOM 431	SERVICES 72
COMPET 810	TRANS 569
RC 36	FISC 502
CONSOM 335	SAN 424
DAPIX 359	ENV 809
DATAPROTECT 256	GAF 58
DROIPEN 186	ATO 89
FIN 909	CYBER 298
EMPL 547	COPEN 409
MI 886	POLGEN 229
PI 165	INF 223
SOC 730	ANIMAUX 26
CODEC 2095	

СТАНОВИЩЕ НА ПРАВНАТА СЛУЖБА¹

От:	Правната служба
До:	Работна група „Основни права, граждански права и свободно движение на хора“ (FREMP)
Относно:	Предложение на Комисията за директива на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза (предложение относно лицата, сигнализиращи за нередности) – правно основание

¹ Настоящият документ съдържа правно становище, защитено по силата на член 4, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, и до което Съветът на Европейския съюз не предоставя публичен достъп. Съветът си запазва всички законни права по отношение на неразрешено публикуване.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. На 23 април 2018 г. Комисията представи посоченото по-горе законодателно предложение². Целта на предложението за директива е да установи минимални стандарти в държавите членки за защита на лицата, сигнализиращи за нередности³, които в професионален контекст докладват или разкриват информация за нарушения, свързани с правото на ЕС. С предложението Комисията отговаря на многократните искания на Европейския парламент⁴ за хоризонтална законодателна инициатива за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в публичния и частния сектор в целия ЕС.
2. До този момент законодателят на Съюза е избрал да процедира сектор по сектор чрез включването в няколко акта на Съюза за конкретни сектори на специфични правила относно подаването на сигнали за нарушения. Тези актове са изброени в част 2 от приложението към предложението за директива. Целта на предложението е да се пристъпи към по-хоризонтален подход и то ще допълва тези специфични разпоредби, които ще продължат да се прилагат (вж. член 1, параграф 2 от предложението за директива). Поради това хоризонталните минимални правила, съдържащи се в предложението за директива, няма да водят до официално изменение на актове на Съюза, които вече съдържат правила относно подаването на сигнали за нарушения.
3. Предложението досега беше разгледано на заседанията на работна група „Основни права, граждански права и свободно движение на хора“ (FREMP) през септември, октомври и ноември 2018 г. Редица делегации поискаха становище от Правната служба относно предложените многобройни правни основания (общо седемнадесет⁵). На заседанието от 5 ноември 2018 г. председателят на FREMP официално поиска от Правната служба на Съвета да представи становище относно правното основание на предложението. Настоящото становище е изготвено в отговор на това искане.

² Документ 8713/18 и 8713/18 ADD 1.

³ В постановителната част на предложението не се използва терминът „лица, сигнализиращи за нередности“, а следното описателно определение: „лица, работещи в частния и публичния сектор, които получават информация за нарушения в контекст, свързан с работата (...)“ : Вж. например член 2, параграф 1. В настоящото становище ще се използва терминът „лица, сигнализиращи за нередности“.

⁴ Вж. обяснителния меморандум към предложението на Комисията, стр. 2.

⁵ Комисията предлага следните правни основания: членове 16, 33, 43, 50, член 53, параграф 1, членове 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 и член 325, параграф 4 от ДФЕС и член 31 от Договора за ЕОАЕ (Евратом). Тя е на мнение, че тези правни основания са необходими, за да бъдат обхванати избраните от нея области на политиката на Съюза: единния пазар, безопасността на продуктите, безопасността на транспорта, опазването на околната среда, ядрената безопасност, безопасността на храните и фуражите, здравето на животните и хуманното отношение към тях, общественото здраве, защитата на потребителите, защитата на неприкосновеността на личния живот и личните данни, сигурността на мрежите и информационните системи, конкуренцията и финансовите интереси на Съюза.

II. ПОДХОДЪТ НА КОМИСИЯТА

4. Комисията възприе кумулативен подход по сектори или „омнибус“ подход, при който тя разглежда защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, като част от инструментариума за прилагане на правото на Съюза в избрани области на политиката на Съюза⁶. Предложените многобройни правни основания са резултат от прегледа на правните основания, извършен от Комисията по отношение на всички актове на ЕС и/или области на политиката, посочени в предложението.⁷
5. Въз основа на посочените по-долу три критерия Комисията е избрала конкретните области на политиката на Съюза, в които:
- „i) е необходимо да се подобри правоприлагането;*
ii) недостатъчното подаване на сигнали от лица, сигнализиращи за нередности, е ключов фактор, засягащ правоприлагането;
и
iii) нарушенията могат сериозно да навредят на обществения интерес.⁸“
6. Избраните по този начин области на политиката са изложени в член 1 от предложението, озаглавен „Материален обхват“. Този член трябва да се чете отчасти във връзка с приложението към предложението и обхваща четири различни категории: а), б), в) и г).

⁶ Вж. обяснителния меморандум, стр. 2 и 5; Вж. също: съображение 81, член 1, параграф 1, член 3, параграфи 1 и 2 от предложението в допълнение към устните обяснения, дадени от Комисията на заседанието на FREMP.

⁷ Този подход е отразен по-специално в съображение 81 от предложението. Въпреки това, както е отбелязано по-долу, е очевидно, че Комисията не изрежда всички правни основания, посочени в съответните актове. Не са споменати например членове 113 и 115 от ДФЕС, нито член 106а от ЕОАЕ (Договора за Евратом).

⁸ Вж. обяснителния меморандум, стр. 2—3 и съображение 5 от предложението.

7. По отношение на първата категория в член 1, параграф 1, буква а) от предложението на Комисията са изброени 10 различни области на политиката, които не са обединени под общо наименование или тема. Член 1, параграф 1, буква а) гласи следното:

„нарушения, попадащи в обхвата на актовете на Съюза, определени в приложението (част I и част II), във връзка със следните области:

- i) обществени поръчки;*
- ii) финансови услуги, предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма;*
- iii) безопасност на продуктите;*
- iv) безопасност на транспорта;*
- v) опазване на околната среда;*
- vi) ядрена безопасност;*
- vii) безопасност на храните и фуражите, здраве на животните и хуманно отношение към тях;*
- viii) обществено здраве;*
- ix) защита на потребителите;*
- x) защита на неприкосновеността на личния живот и личните данни и сигурност на мрежите и информационните системи.“*

8. Десетте области на политиката, посочени в член 1, параграф 1, буква а), трябва допълнително да се разглеждат във връзка с подробния и изчерпателен списък на вторичното законодателство, поместен в приложението. Само нарушения, които попадат в обхвата на някой от актовете, изброени в приложението, ще водят до привеждането в действие на правилата, предвидени в предложението⁹. Освен това актовете на Съюза, изброени в приложението, се разделят на две категории: в част I са изброени актове, които понастоящем не съдържат правила за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, а в част II — актовете, които вече съдържат правила за защита на лицата, сигнализиращи за нередности. Във връзка с актовете на Съюза, изброени в част I, с предложението следователно ще се въведат нови правила, които да допълват посочените актове, докато във връзка с актовете на Съюза, изброени в част II, предложението има за цел да допълни списъка със съществуващи правила относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности.¹⁰

⁹ Вж. също член 3, параграфи 1 и 2 от предложението за директива, където нарушенията са определени както следва: „(...) действителни или потенциални незаконни действия или злоупотреба със закона във връзка с актовете на Съюза и областите, попадащи в обхвата, посочен в член 1 и в приложението“.

¹⁰ Вж. също член 1, параграф 2 от предложението на Комисията.

9. По отношение на втората категория член 1, параграф 1, буква б) от предложението на Комисията се отнася до нарушенията на разпоредби на първичното право в областта на политиката относно правото на конкуренцията и държавната помощ, както и нарушенията, попадащи в обхвата съответно на основния регламент на Съвета относно правила за конкуренцията и на основния регламент на Съвета относно държавната помощ. Член 1, параграф 1, буква б) гласи следното:

„нарушения на член 101, член 102, член 106, член 107 и член 108 от ДФЕС и нарушения, попадащи в обхвата на Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета и Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета.“

10. По отношение на третата категория член 1, параграф 1, буква в) от предложението на Комисията се отнася до:

„нарушения, засягащи финансовите интереси на Съюза, по смисъла на член 325 от ДФЕС и допълнително конкретизирани по-специално в Директива (ЕС) 2017/1371 и Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013.“

11. По отношение на четвъртата категория член 1, параграф 1, буква г) от предложението на Комисията гласи следното:

„нарушения свързани с вътрешния пазар, както е посочено в член 26, параграф 2 от ДФЕС, по отношение на действия, които нарушават правилата за корпоративното данъчно облагане, или договорености, чиято цел е да се получи данъчно предимство, което противоречи на предмета или на целта на приложимото корпоративно данъчно законодателство.“

12. За разлика от букви а), б) и в), в постановителната част на предложението няма позоваване на вторично законодателство по отношение на областта на политиката, посочена в член 1, параграф 1, буква г). Въпреки това от обяснителния меморандум¹¹ и препратките в бележките под линия към съображение 17 от предложението става ясно, че Комисията има предвид две конкретни директиви на ЕС, както и два текущи проекта за директиви, предложени от нея:

- Директива 2011/16/ЕС от 15 февруари 2011 г. относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане¹²;
- Директива (ЕС) 2016/1164 от 12 юли 2016 г. за установяване на правила срещу практиките за избягване на данъци, които пряко засягат функционирането на вътрешния пазар¹³;
- Предложение за директива на Съвета относно обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък¹⁴;
- Предложение за директива на Съвета относно обща основа за облагане с корпоративен данък¹⁵.

III. АНАЛИЗ

A. Принципи, произтичащи от установената съдебна практика

13. Съгласно утвърдената съдебна практика правното основание на даден акт на Съюза не зависи от убедеността на дадена институция в преследваната цел, а трябва да се определи съобразно обективни фактори, които подлежат на съдебен контрол, в т.ч. по-специално целта и съдържанието на мярката¹⁶.

¹¹ Обяснителен меморандум, стр. 3.

¹² ОВ L 64, 11.3.2011 г., стр. 1—12; специална законодателна процедура въз основа на членове 113 и 115 от ДФЕС.

¹³ ОВ L 193, 19.7.2016 г., стр. 1—14; специална законодателна процедура въз основа на член 115 от ДФЕС.

¹⁴ COM/2016/0683 final — 2016/0336; документ 13731/2016 на Съвета; специална законодателна процедура въз основа на член 115 от ДФЕС.

¹⁵ COM/2016/0685 final — 2016/0337; документ 13730/2016 на Съвета; специална законодателна процедура въз основа на член 115 от ДФЕС.

¹⁶ Вж. дело C-300/89 Комисия/Съвет (Титаниев диоксид), EU:C:1991:244, точка 10 от решението; дело C-147/13, Испания/Съвет, EU:C:2015:299, точка 68 и цитираната съдебна практика. Тази съдебна практика последователно се припомня в становищата на Правната служба. Вж. също: становище на Правната служба от 26 септември 2018 г., документ 12004/18 на Съвета, точки 9 и 10, и съдебната практика, посочена в бележки под линия 4 и 5 от това становище и становище на Правната служба от 26 март 2018 г., документ 7502/18 на Съвета, точка 6, както и съдебната практика, цитирана в бележка под линия 11 от посоченото становище.

14. Освен това в съответствие със същата съдебна практика процедурите, свързани с различните правни основания, са следствие от избора, направен от авторите на Договорите, и не следва да определят избора на правно основание¹⁷.
15. В допълнение следва да се отбележи, предвид предложените от Комисията 17 правни основания, че в съответствие с установената съдебна практика определянето на многобройни правни основания е обосновано само при изключителни обстоятелства и за него се изисква да се докаже, че мярката преследва едновременно няколко различни правни цели с еднаква тежест. По-конкретно, Съдът многократно се е произнасял, че:

„Ако при проверката на общостен акт се установи, че той има двойна цел или че е съставен от две части, едната от които може да бъде определена като основна или преобладаваща, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правно основание, което съответства на основната или преобладаващата цел или съставна част (...).

От друга страна, ако по изключение се установи, че съответният акт преследва едновременно няколко цели или е съставен от множество неразривно свързани съставни части, без една от тях да е второстепенна по отношение на другата или да е опосредена от нея, такъв акт трябва да бъде основан на съответните различни правни основания (...).“¹⁸

¹⁷ Вж. дело С-130/10, Европейски парламент/Съвет на Европейския съюз, EU:C:2012:472, точки 80—82.

¹⁸ Дела С-300/89, Комисия/Съвет (Титаниев диоксид), EU:C:1991:244, точки 17—21; С-36/98, Испания/Съвет, EU:C:2001:64, точка 59; С-211/01, Комисия/Съвет, точка 39; С- 336/00, Huber, EU:C:2002:509, точка 31; С-338/01, Комисия/Съвет, EU:C:2004:253, точка 55 и следващи; С-411/06, Комисия/Парламент и Съвет, EU:C:2009:518, точки 46 и 47; С-155/07, Парламент/Съвет, EU:C:2008:605, точка 36 и следващи.

16. Освен това Съдът многократно се е произнасял, че прибягването до двойно правно основание не е възможно, ако процедурите, предвидени за всяко едно от тях, са несъвместими една с друга¹⁹ или ако използването на две правни основания може да засегне правата на Парламента²⁰.
17. От това следва, че съгласно установената съдебна практика даден законодателен акт може да се основава на две или повече правни основания единствено ако са изпълнени следните три условия:
- първо, актът преследва две или повече цели, без едната цел да е основна или преобладаваща спрямо другите.
 - второ, целите, заложи в законодателния акт, трябва да бъдат неразривно свързани.
 - и трето, правните основания трябва да предвиждат съвместими процедури²¹.

Б. Разглеждане на целта и съдържанието на предложението

18. В контекста на цитираната по-горе установена съдебна практика целта и съдържанието на предложението трябва първо да се разгледат, за да се установи каква е (основната) цел на предложението.

¹⁹ Дела С-300/89, Комисия/Съвет (Титаниев диоксид), EU:C:1991:244, точки 17—21. Както ще стане ясно по-нататък, подобна несъвместимост възниква например между законодателни процедури и незаконодателни процедури. Несъвместимост съществува и между обикновената законодателна процедура, където основното правило за гласуване в Съвета е с квалифицирано мнозинство, и специалната законодателна процедура, която изисква единодушие в Съвета.

²⁰ Съединени дела С-164/165 и 165/97, Парламент/Съвет, EU:C:1999:99, точка 14; С-338/01, Комисия/Съвет, EU:C:2004:253, точка 55 и следващи; С-178/03, Комисия/Парламент и Съвет, EU:C:2006:4, точка 57.

²¹ Вж. също: Становище на Правната служба от 24 април 2018 г., документ 8268/18 на Съвета, точка 16 и съдебната практика, посочена в бележка под линия 6 от това становище.

19. Както вече беше споменато по-горе, основната цел на предложението на Комисията — въз основа на текста, представен на Съвета и изменен в резултат на досегашните обсъждания във FREMP — е да укрепи прилагането на правото на Съюза чрез установяването на правила, насочени към защита на лицата, които съдействат за разкриването, разследването и наказателното преследване на нарушения на правото на Съюза в конкретни области на политиката. В член 1, параграф 1 от предложението се потвърждава, че това действително е основната цел на предложението:

„С оглед на по-ефективното прилагане на правото и политиките на Съюза в конкретни области (...)“.

Тази основна цел е отразена и в съображения 2, 19, 25, 48 и 84, съответните части от които гласят следното:

„На равнището на ЕС сигналите, подадени от лицата, сигнализиращи за нередности, са един от компонентите отдолу нагоре по веригата на прилагане на правото на Съюза: те предоставят на националните правоприлагащи системи и на правоприлагащите системи на Съюза информация, която води до ефективно разкриване, разследване и наказателно преследване на нарушения на правото на Съюза.“

„Всеки път, когато се приема нов акт на Съюза, към който защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, има отношение и за чието по-ефективно прилагане тя може да допринесе, следва да се вземе предвид възможността за изменение на приложението към настоящата директива с цел включването на акта в нейното приложно поле.“

„Ефективното прилагане на правото на Съюза изисква тази защита да се предоставя на възможно най-широк кръг категории лица (...)“.

„Ефективното разкриване и предотвратяване на нарушенията на правото на Съюза изисква да се гарантира, че лицата, които биха могли да сигнализират за нередности, могат лесно и напълно поверително да предоставят информацията, която притежават, на вниманието на съответните компетентни органи, които могат да разследват и да отстранят проблема, когато е възможно.“

„Целта на настоящата директива, а именно подобряване на правоприлагането в определени области и актове на политиката, в които нарушенията на правото на Съюза могат да причинят сериозна вреда на обществен интерес, посредством ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности (...)“.

20. Съдържанието на предложението е изложено подробно в глави II, III и IV. Тези глави съдържат предложените от Комисията правила, насочени към предоставяне на минимални стандарти за хармонизиране на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, за „сигнализиращите лица“, които попадат съгласно член 2 в персоналния обхват на директивата и които работят в частния и в публичния сектор, както е посочено в директивата.
21. В глава II се определят стандартите за вътрешно подаване на сигнали и последващи действия по отношение на сигналите. По-конкретно в член 4 и 5 от тази глава се определя задължението за държавите членки да гарантират, че правните субекти в частния и публичния сектор създават подходящи канали за вътрешно подаване на сигнали и процедури за приемане на сигнали и предприемане на последващи действия по тях.
22. В глава III се определят стандартите за външно подаване на сигнали и последващи действия по отношение на сигналите. Съгласно членове 6—12 от тази глава държавите членки се задължават да гарантират, че компетентните органи са въвели канали за външно подаване на сигнали и процедури за приемане на сигнали и предприемане на последващи действия, както и да определят минималните стандарти, приложими по отношение на тези канали и процедури.

23. В глава IV се определят минимални стандарти за защита на сигнализиращите и „засегнатите“ лица²². По-конкретно в член 13 се определят условията, при които сигнализиращо лице има право на защита по силата на директивата. Изисква се например сигнализиращите лица да имат разумни основания да считат, че информацията, за която са сигнализирали, е вярна към момента на подаването на сигнала. Освен това сигнализиращите лица обикновено са задължени да използват първо вътрешни канали. В членове 14 и 15 се разглеждат забранените ответни мерки. В член 16 се пояснява, че засегнатите от сигналите лица се ползват в пълна степен от правата си съгласно Хартата на основните права на ЕС, включително презумпцията за невинност, правото на ефективни средства за защита и на справедлив съдебен процес, както и правото им на защита. Член 17 задължава държавите членки да предвидят ефективни, пропорционални и възпиращи санкции.
24. Накрая следва да се отбележи, че предложените в директивата разпоредби представляват минимални правила. Това следва ясно от член 1, който гласи, че директивата има за цел да предостави общи минимални стандарти за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в конкретни области на политика на Съюза, и от член 19, който позволява на държавите членки да въведат или да запазят разпоредби, по-благоприятни за правата на сигнализиращите лица²³. Освен това нищо не възпрепятства държавите членки да запазват или въвеждат национално законодателство за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, за сектори на политиката, които не се споменават в предложението на Комисията.
25. От гореизложеното следва, че основната или преобладаващата цел на предложението е да укрепи прилагането на определени области от правото на Съюза чрез установяването на правила, насочени към защита на лицата, сигнализиращи за нередности.

²² За определението на „засегнати лица“ вж.: член 3, параграф 11 от предложението.

²³ Вж. също: обяснителен меморандум, стр. 6, където предложението е описано като „директива за минимална хармонизация“.

В. Определяне на правното основание

26. Правната служба отбелязва, че няма едно единствено правно основание в Договорите, което да предоставя на Съюза компетентност да законодателства конкретно относно укрепването на прилагането на правото на Съюза чрез защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в няколко области на правото и политиката на Съюза.²⁴ Поради това подходът на Комисията, а именно да се процедира сектор по сектор, е юридически подходящият подход. Както бе посочено в точка 2 по-горе, законодателят на Съюза вече е възприел този подход чрез включването в законодателни актове за конкретни сектори на специфични разпоредби относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, като е действал въз основа на правното основание на всеки от тези актове. Въз основа на този подход Правната служба счита, че директивата преследва едновременно различни цели с еднаква тежест, които освен това са неразривно свързани. По-конкретно директивата има за цел, както е посочено в член 1, параграф 1 от предложението, да укрепи прилагането на правото и политиките на Съюза във всяка от изброените конкретни области на политиката, като това укрепване представлява отделна цел за всяка от областите.
27. Въпреки това, както е посочено по-долу, Правната служба също счита, че редица от предложените от Комисията правни основания в различни сектори не са необходими и че съществуват някои правни основания, които предвиждат несъвместими процедури и следователно ще трябва да бъдат приети с отделен акт (в повечето случаи чрез разделяне на предложението).

²⁴ Следва да се отбележи, че в Договорите съществуват някои разпоредби, които задължават държавите членки да гарантират, че правото на Съюза се прилага правилно. Съгласно член 4, параграф 3, втората алинея от ДЕС *„държавите членки вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза.“* Освен това член 197, параграф 1 от ДФЕС предвижда, че *„ефективното прилагане на правото на Съюза от страна на държавите членки, което е основно условие за доброто функциониране на Съюза, се счита за въпрос от общ интерес“* и съдържа правно основание, което оправомощава законодателя на Съюза да приеме мерки за подпомагане на административния капацитет на държавите членки. Член 291, параграф 1 от ДФЕС също предвижда, че *„държавите членки предприемат всички необходими мерки по вътрешното право за прилагане на правно обвързващите актове на Съюза“*.

28. Едно от основните правни основания, предложени от Комисията, е член 114 от ДФЕС²⁵.
Както Съдът многократно е постановявал, мярка, приета въз основа на член 114 от ДФЕС:

„трябва от една страна, да съдържа мерки за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки и от друга страна, да има за цел създаването и функционирането на вътрешния пазар“²⁶.

Мерките, за които се отнася тази разпоредба, целят подобряване на условията за установяването и функционирането на вътрешния пазар и трябва действително да преследват тази цел, като допринасят за премахването на пречките пред свободното движение на стоки или свободното предоставяне на услуги или способстват за преодоляването на нарушенията на конкуренцията.

Позоваването на член 95 ЕО [понастоящем член 114 от ДФЕС] като правно основание е възможно, ако целта е да се предотврати появата на бъдещи пречки пред търговията в резултат на разнородно развитие на националните законодателства, но появата на такива пречки трябва да бъде вероятна и въпросната мярка трябва да е насочена към предотвратяването им²⁷.

29. В предложението на Комисията има формулировка, която обосновава използването на член 114 от ДФЕС като основно правно основание. По-специално съображение 4 от предложението се отнася до разпокъсаността на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, в държавите членки и нейната нееднородност в различните области на политиката на ЕС. Освен това съображение 6 се отнася до нарушенията на конкуренцията, а съображение 10 — до възможното странично въздействие отвъд националните граници, що се отнася до престъпленията в областта на околната среда. Съществуват и препратки в текста към ефективното функциониране на вътрешния пазар и/или член 114 от ДФЕС в съображенията, свързани с общественото здраве и защитата на потребителите (съображение 13), неприкосновеността на личния живот и личните данни и сигурност на мрежите и информационните системи (съображение 14), и в съображение 81.

²⁵ Вж. съображение 81 от предложението на Комисията.

²⁶ Дело C-270/12, Обединено кралство/Европейски парламент и Съвет, EU:C:2014:18, точка 11.

²⁷ Дело C-491/01, P/Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco, EU:C:2002:741, точка 60. Вж. също дело C-376/98, Германия/Европейски парламент и Съвет, EU:C:2000:544, точка 84.

30. Въпреки това, поради изложените по-долу съображения, член 114 от ДФЕС не би представлявал достатъчно правно основание за цялото предложение. В частност член 114 от ДФЕС не може да се използва за укрепване на прилагането на правото на Съюза, когато не може да бъде направена пряка връзка с вътрешния пазар, нито може да се използва, когато съществува по-конкретно правно основание в Договорите. Освен това член 114 от ДФЕС предвижда обикновената законодателна процедура, а това е несъвместимо с други правни основания, посочени от Комисията.

Въпроси, посочени в член 1, параграф 1, буква а)

31. Що се отнася до първата категория въпроси, посочени в член 1, параграф 1, буква а), Правната служба счита, че мерките за укрепване на прилагането на актовете на Съюза, посочени в приложението и отнасящи се до следните области на политиката, може да бъдат представени на основание член 114 от ДФЕС: обществени поръчки²⁸; финансови услуги, предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма²⁹; безопасност на продуктите³⁰; безопасността на храните и фуражите³¹; защита на потребителите³² и защита на неприкосновеността на личния живот и личните данни, и сигурност на мрежите и информационните системи³³.
32. Въпреки това е необходимо да бъде заличен от приложението един акт, свързан с въпроса за безопасността на продуктите: Регламент (ЕС) № 258/2012 относно незаконното производство и трафика на огнестрелни оръжия, посочен в приложението, част I, буква В, точка 2, подточка iii), чиято цел е изпълнението на Протокола на ООН за огнестрелните оръжия. Този регламент не може да бъде включен, тъй като се отнася до законодателен акт съгласно член 207, параграф 2 от ДФЕС, отнасящ се до общата търговска политика, който позволява приемането на законодателство само под формата на регламенти, а не на директиви. Ако законодателят на Съюза желае да приеме правила относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, свързани с този акт на Съюза, за да направи това, той ще трябва да приеме отделен регламент въз основа на член 207, параграф 2 от ДФЕС (чрез разделяне на предложението).

²⁸ Член 1, параграф 1, буква а), подточка i).

²⁹ Член 1, параграф 1, буква а), подточка ii).

³⁰ Член 1, параграф 1, буква а), подточка iii).

³¹ Член 1, параграф 1, буква а), подточка vii).

³² Член 1, параграф 1, буква а), подточка ix).

³³ Член 1, параграф 1, буква а), подточка x).

33. Освен това редица въпроси, изброени в първата категория, не могат да попаднат в обхвата на член 114 от ДФЕС, тъй като укрепването на прилагането на правото на Съюза по тези въпроси представлява правна цел в отделна област, която изисква собствено правно основание.
34. Една от тези области е общественото здраве, като свързаните с нея действащи актове на Съюза се основават единствено на член 168, параграф 4 от ДФЕС³⁴. Тези актове са насочени изключително към защитата на човешкото здраве и нямат достатъчна връзка със създаването или функционирането на вътрешния пазар. За да може тези актове да бъдат обхванати, ще е необходимо отделно правно основание с подходяща обосновка. Целта за укрепване на прилагането на правото на Съюза в областта на общественото здраве трябва да се разглежда като отделна цел на директивата, която оправдава използването на член 168, параграф 4 от ДФЕС като самостоятелно правно основание и е неразривно свързана с другите цели, посочени в настоящото становище.
35. Що се отнася до актовете, свързани със сектора на общественото здраве, изброени в част I, буква З от приложението, само онези от тях, които се основават на разпоредба, предвиждаща хармонизация, могат да бъдат обхванати от предложената директива. Това означава, че могат да бъдат включени актовете, приети въз основа на член 168, параграф 4 от ДФЕС, но не и актовете, основани на член 168, параграф 5 от ДФЕС, тъй като той позволява на Съюза да приема поощрителни мерки, но изрично изключва хармонизацията. От това следва, че Решение № 1082/2013/ЕС за сериозните трансгранични заплахи за здравето на човека, посочено в част I, буква З, точка 3, не може да бъде включено, тъй като то е прието въз основа на член 168, параграф 5 от ДФЕС³⁵.

³⁴ Вж. по-конкретно актовете на ЕС, посочени в част I, буква З, точка 1.

³⁵ Комисията призна устно в рамките на FREMP, че това е грешка и се съгласи, че този акт следва да бъде заличен от приложението.

36. Втората област на политиката в рамките на първата категория се отнася до актове, свързани с общата транспортна политика на ЕС, която съгласно ДФЕС и съдебната практика на Съда има различни характеристики и изисква отделно правно основание от областта на транспорта.³⁶ Следователно нарушенията на актовете на Съюза, изброени в приложението, отнасящи се до областта на политиката за безопасност на транспорта³⁷, не могат да бъдат обхванати от член 114 от ДФЕС. Включването на нарушенията на актове в тази област на политиката изисква отделно съответно правно основание (членове 91 и 100 от ДФЕС), различно от правното основание, свързано с вътрешния пазар.
37. Освен това член 114 от ДФЕС не може да се използва във връзка с посочените в приложението актове на Съюза, насочени към защитата на хуманното отношение към животните³⁸. Много от въпросните актове понастоящем се основават само на член 43, параграф 2 от ДФЕС (селско стопанство и рибарство) и нямат очевидна пряка връзка с вътрешния пазар. Целта за укрепване на прилагането на правото и политиките на Съюза в областта на хуманното отношение към животните следва да се разглежда като отделна цел на директивата, която оправдава използването на член 43, параграф 2 от ДФЕС и е неразривно свързана с другите цели, посочени в настоящото становище.

³⁶ Вж. член 58, параграф 1, член 91 и член 207, параграф 5 от ДФЕС; дело C-97/78, Schumalla, EU:C:1978:211, точка 4; съединени дела C-248/95 и C-249/95, SAM Schiffahrt и Stapf, EU:C:1997:377, точка 23; дело C-176/09, Люксембург/Парламент и Съвет, EU:C:2011:290, точка 34; дело C-344/04, IATA и ELFAA, EU:C:2006:10, точка 80; съединени дела C-184/02 и C-223/02, Испания и Финландия/Парламент и Съвет, EU:C:2004:497, точка 29; съединени дела C-27/00 и C-122/00, Omega Air и др., EU:C:2002:161, точка 63; дело C-440/05, Комисия/Съвет, EU:C:2007:625, точка 58; дело C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, EU:C:2010:814, точка 30; съединени дела C-184/02 и C-223/02, Кралство Испания и Република Финландия /Европейски парламент и Съвет, EU:C:2004:497, точка 29 и следващи.

³⁷ Член 1, параграф 1, буква а), подточка iv) и актовете, изброени в част I, буква Г и част II, буква Б от приложението.

³⁸ Член 1, параграф 1, буква а), подточка vii) и част I, буква Ж, точка 4 от приложението.

38. В същия дух Правната служба счита, че укрепването на прилагането на правото на Съюза в областта на опазването на околната среда няма очевидна правна връзка с функционирането на вътрешния пазар.³⁹ Във всеки случай не съществува връзка с вътрешния пазар при онези мерки, изброени в приложението, които по същество са насочени към изпълнението на международната политика на ЕС в областта на околната среда.⁴⁰ За този сектор ще трябва да се добави член 192, параграф 1 от ДФЕС като отделно правно основание със своя правна обосновка. Целта за укрепване на прилагането на правото и политиките на Съюза за опазване на околната среда трябва да се разглежда като отделна цел на директивата, която оправдава използването на член 192, параграф 1 от ДФЕС като самостоятелно правно основание и е неразривно свързана с другите цели, посочени в настоящото становище.
39. Всички посочени дотук правни основания (член 43, параграф 2, членове 91, 100, 114, член 168, параграф 4 и член 192, параграф 1 от ДФЕС) са правно съвместими, тъй като всички те предвиждат обикновената законодателна процедура.

³⁹ Член 1, параграф 1, буква а), подточка v) и част I, буква Д и част II, буква В от приложението.

⁴⁰ Вж. например Регламент (ЕС) № 649/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012 г. относно износа и вноса на опасни химикали (ОВ L 201, 27.7.2012 г., стр. 60), посочен в част I, буква Д, подточка vii). Този регламент понастоящем се основава на член 192, параграф 1 и член 207 от ДФЕС. Освен това Директива 2013/30/ЕС, посочена в част II, буква В, точка 1, има само екологична цел.

40. Посочената по-горе констатация не важи за актовете на Евратом⁴¹ в областта на политиката за ядрена безопасност, посочена в член 1, параграф 1, буква а) и съответната част от приложението, в която са изброени пет акта⁴². Тези актове са приети съгласно член 31 от Договора за Евратом, който установява специфична процедура, която е извън рамките на ДФЕС и е незаконодателна.⁴³ Освен това процедурата на Евратом изисква Комисията да се консултира с експерти по обществено здраве, избрани от Научния и технически комитет, създаден по силата на Договора за Евратом, както и от Икономическия и социален комитет, и да предава техните становища на Съвета.⁴⁴ Този недостатък не може да бъде отстранен от Съвета, тъй като Научният и технически комитет, посочен в член 31 от Договора за Евратом, е част от Комисията.

⁴¹ Консолидиран текст на Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия, ОВ С 327, 26.10.2012 г., стр. 1—107.

⁴² Вж. член 1, параграф 1, буква а), подточка vi) и част I, буква Е от приложението.

⁴³ Член 31 от Договора за Евратом гласи следното: „*Основните стандарти се изготвят от Комисията, след като тя е получила становището на група лица, определени от Научния и технически комитет измежду научни експерти, и в частност експерти по обществено здраве в държавите-членки. Комисията иска становището на Икономическия и социален комитет относно така изготвените основни стандарти. След консултации с Европейския парламент, Съветът, с квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията, която му изпраща становищата на тези комитети, получени от нея, установява основните стандарти; Съветът се произнася с квалифицирано мнозинство.*“

⁴⁴ Член 134 от Договора за Евратом гласи следното: „*1. Към Комисията се създава Научен и технически комитет с консултативен характер. С комитета се осъществяват задължително консултации, когато настоящият договор предвижда това. С комитета може да се осъществяват консултации във всички случаи, когато Комисията смята това за подходящо. 2. Комитетът се състои от четиридесет и двама членове, назначени от Съвета след консултации с Комисията. Членовете на комитета се назначават в лично качество за срок от пет години. Техният мандат може да бъде подновяван. Те не могат да бъдат обвързани от никакъв задължителен мандат. Научният и технически комитет избира всяка година председател и бюро измежду своите членове*“ (подчертаването е добавено).

41. В допълнение следва да се отбележи, че член 31 от Договора за Евратом предвижда незаконодателна процедура. Правната служба вече е имала повод да поясни защо законодателни и незаконодателни правни основания не следва да се съчетават в един и същи акт на Съюза. Причините са свързани с различните правила за публичност и за задължителното изпращане на проекти на законодателни актове на националните парламенти; прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност и ролята на националните парламенти; различните правила относно прозрачността на заседанията на Съвета и критериите за процесуалната легитимация (*locus standi*) при прегледа на законосъобразността на актовете на Съюза, които варират в зависимост от законодателното или незаконодателното естество на акта.⁴⁵
42. Това означава, че за приемането на правила за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, свързани с тези на актове на Евратом, отнасящи се до областта на политиката „ядрена безопасност“, ще бъде необходим отделен акт на Съюза в съответствие с член 31 от Договора за Евратом, който ще изисква от Комисията да предава на Съвета необходимите становища, получени от Научния и технически комитет и Икономическия и социален комитет.

⁴⁵ За повече подробности вж.: документ 9303/13 на Съвета, становище на Правната служба от 6 май 2013 г., точки 28 и 39; вж. също документ на Съвета 6138/11, становище на Правната служба от 9 февруари 2011 г. г., точки 20 и 23, където се посочва, че хибридните актове, съчетаващи законодателна мярка (член 352 от ДФЕС) и мярка за изпълнение (член 291 от ДФЕС), не са съвместими с Договорите.

Въпроси, посочени в член 1, параграф 1, буква б)

43. Член 1, параграф 1, буква б) от предложението се отнася до по-ефективното прилагане на правото на Съюза в областите на политиката, свързани с правото на конкуренция и държавните помощи. Тази секторна цел не може да се основава нито на член 114 от ДФЕС, нито на което и да било друго секторно правно основание, запазено до този момент. Това е така, защото правните основания за приемането на мерки в тези области на политиката – членове 103 и 109 от ДФЕС – дори когато са свързани с вътрешния пазар, са законодателни процедури. Както е посочено по-горе Правната служба вече е разяснявала защо, след влизането в сила на Договора от Лисабон, едновременното използване на законодателни и незаконодателни актове следва да се избягва.⁴⁶

Въпроси, посочени в член 1, параграф 1, буква в)

44. Предлаганата разпоредба гласи следното:

„нарушения, засягащи финансовите интереси на Съюза, по смисъла на член 325 от ДФЕС и допълнително конкретизирани по-специално в Директива (ЕС) 2017/1371 и Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013.“

45. Член 114 от ДФЕС не може да се използва при нарушения на мерките, насочени към защита на финансовите интереси на Съюза. Това не може да бъде уредено и чрез никое друго секторно правно основание, запазено досега. Оттук следва, че тази мярка ще се нуждае от свое собствено правно основание (член 325, параграф 4 от ДФЕС). Целта за по-ефективно прилагане на правото и политиките на Съюза за защита на финансовите интереси на Съюза, както е определена в член 325 от ДФЕС, трябва да се разглежда като самостоятелна цел на директивата, която е неразривно свързана с посочените по-горе други цели. Тъй като това правно основание е съвместимо с другите правни основания, изтъкнати по-горе, които също се отнасят до прилагането на обикновената законодателна процедура, член 325 от ДФЕС може да се добави към тези други правни основания.

⁴⁶ Трите институции ще трябва да обменят мнения относно промяната на правното основание. Вж. точка 25 от Междунституционалното споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество от 13 април 2016 г. (ОВ, 12.5.2016 г., L 123/1): „Ако се предвиди промяна на правното основание, водеща до преминаване от обикновената законодателна процедура към специална законодателна процедура или към незаконодателна процедура, трите институции ще обменят мнения в тази връзка.“

46. Позоваването на Директива (ЕС) 2017/1371, обаче, трябва да отпадне. Тази директива беше приета въз основа на член 83, параграф 2 отДФЕС, въведен с Договора от Лисабон, за да даде възможност на Съюза за сближаване на наказателните законови и подзаконови актове на държавите членки посредством „минимални правила относно определянето на престъпленията и на санкции“ в дадена област на политиката на Съюза, в която такова сближаване „е належащо, за да се осигури ефективното прилагане на политика на Съюза в област, в която са приети мерки за хармонизиране“.⁴⁷ Следователно целта на правното основание на член 83, параграф 2 отДФЕС е да подкрепя, посредством наказателноправни разпоредби, други политики на Съюза. По-конкретно Директива (ЕС) 2017/1371 подкрепя Регламент (ЕС, Евратом) № 833/2013, но урежда далеч по-тясно определен предмет. Не е необходимо позоваване на Директива (ЕС) 2017/1371 в член 1, параграф 1, буква в).⁴⁸
47. И накрая, за разлика от актовете на Евратом относно ядрената безопасност, не съществува проблем на несъвместимост по отношение на Регламент (ЕС, Евратом) № 833/2013. Това е така, защото член 106а от Договора за Евратом⁴⁹ прави член 325 отДФЕС приложим към Договора за Евратом. Независимо от това би трябвало да се добави правното основание на член 106а от Договора за Евратом.

⁴⁷ Вж. документ 15309/12 на Съвета, становище на Правната служба от 22 октомври 2012 г., точки 6 и 7.

⁴⁸ Следва също да се припомни, че член 83, параграф 2 отДФЕС се намира в дял V, част трета отДФЕС и задейства прилагането на Протоколи № 21 и № 22 относно позицията на Обединеното кралство, Ирландия и Дания. Наред с това член 83, параграф 3 отДФЕС дава правото на член на Съвета, който счита, че даден проект за директива би засегнал основни аспекти на наказателноправната система на неговата държава, да поиска този въпрос да бъде отнесен до Европейския съвет, при което обикновената законодателна процедура се спира. Обратно, при наличие на разногласие и ако най-малко девет държави членки желаят да установят засилено сътрудничество въз основа на въпросния проект за директива, те могат да действат на тази основа.

⁴⁹ Член 106а от Договора за Евратом гласи следното: „1. Член 7, членове 13-19, член 48, параграфи 2 — 5 и членове 49 и 50 от Договора за Европейския съюз, член 15, членове 223 — 236, членове 237 — 244, член 245, членове 246 — 270, членове 272, 273 и 274, членове 277 — 281, членове 285 — 304, членове 310 — 320, членове 322 — 325 и членове 336, 342 и 344 от Договора за функционирането на Европейския съюз, както и Протоколът относно преходните разпоредби се прилагат към настоящия договор.“

Въпроси, посочени в член 1, параграф 1, буква г)

48. Правната служба отбелязва, че член 114 от ДФЕС не може да се използва за по-ефективно прилагане на правото на Съюза, насочено към засилване на борбата с избягването на корпоративното данъчно облагане/отклонението, която трябва да се основава на член 115 от ДФЕС⁵⁰. Правното основание за законодателния акт на Съюза или предлагания законодателен акт, посочено имплицитно в точка 1, подточка 1, буква г), и изрично в бележките под линия към съображение 17 от предложението на Комисията, са процедурите, предвидени в член 113 и/или член 115 от ДФЕС. И двете разпоредби предвиждат прилагането на специална законодателна процедура, изискваща единодушие в Съвета и консултация с Европейския парламент. Следователно тази област на политиката (посочена в член 1, параграф 1, буква г)) ще трябва да бъде изтеглена от проекта за предложение посредством разделяне, и да бъде разглеждана успоредно, тъй като не е възможно да се съчетаят в един-единствен акт на ЕС обикновената законодателна процедура и специалната законодателна процедура, изискваща единодушие⁵¹.

⁵⁰ Вж. също становище на Правната служба от 11 ноември 2016 г., документ 14384/16 на Съвета.

⁵¹ Вж. дело C-300/89 Комисия/Съвет „Титаниев диоксид“, EU:C:1991:244, точки 17—21. Съдът установи, че „процедурата за съвместно вземане на решения“ (и предишната „процедура по сътрудничество“) по силата на предишния член 251 ЕО противоречи на правното основание, изискващо единодушие в рамките на Съвета. Вж. също: информационна бележка на Правната служба до Корепер относно решението на Съда на ЕС по дело C-130/10, Парламент/Съвет: документ 15826/12 на Съвета, точка 9.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

49. Поради изложените по-горе причини Правната служба на Съвета смята, че:

- 1) предлаганата директива изисква следните правни основания: член 43, параграф 2, членове 91, 100, 114, член 168, параграф 4, член 192, параграф 1 и член 325 от ДФЕС, във връзка с член 106а от Договора за Евратом; Тези правни основания могат да обхващат всички сектори на правото на Съюза, посочени в член 1, параграф 1, букви а) и в) от предложението на Комисията, с изключение на ядрената безопасност;
- 2) ще бъдат необходими отделни актове, всеки от които има самостоятелно правно основание, посредством разделяне, за следните сектори и актове на Съюза, които могат да се разглеждат в пакет, успоредно с разглеждането на предлаганата директива:
 - а) за актовете на Съюза, отнасящи се до ядрената безопасност, посочени в член 1, параграф 1, буква а), подточка viii) от предложението на Комисията, тъй като самостоятелният акт ще трябва да се основава на специфичната незаконодателна процедура, предвидена в член 31 от Договора за Евратом;
 - б) за актовете на Съюза, отнасящи се до правото на конкуренция и държавните помощи, посочени в член 1, параграф 1, буква б) от предложението на Комисията, тъй като самостоятелният акт ще трябва да се основава на незаконодателната процедура, предвидена в членове 103 и 109 от ДФЕС;
 - в) за правилата относно корпоративното данъчно облагане или за укрепване на прилагането на мерки срещу договорености, чиято цел е да се получи данъчно предимство, предвидени в член 1, параграф 1, буква в), тъй като самостоятелният акт ще трябва да се основава на специалната законодателна процедура, предвидена в член 115 от ДФЕС;
 - г) за Регламент (ЕС) № 258/2012 (огнестрелни оръжия), посочен в част I С 2, подточка iii) от приложението към предложението на Комисията, тъй като самостоятелният акт ще трябва да бъде приет под формата на регламент съгласно член 207, параграф 2 от ДФЕС;

- 3) позоваванията на следните актове на Съюза ще трябва да отпаднат:
- а) позоваването на Директива (ЕС) 2017/1371 в член 1, параграф 1, буква в) от предложението на Комисията;
 - б) позоваването на Решение № 1082/2013/ЕС, посочено в точка I Н (3) от предложението, отнасящо се до трансграничните заплахи за здравето на човека.
-