



Брюксел, 2 март 2020 г.
(OR. en)

6009/20

LIMITE

JUR 71
REGIO 14
FC 6
CADREFIN 22
IA 12
CODEC 108

Междуетноститутитионитли дотити:
2018/0198(COD)

СТАНОВИЩЕ НА ПРАВНАТА СЛУЖБА¹

Относно: Предложитиене за Реглмент на Европейския парламенти и на Съвета относно механизъм за преодолитване на правните и административните пречки в транслграничен контекст

- Избор на правно основание
- Съвместитиост с Договорите
- Избор на правен акт и доброволен характер на механизма

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Работна група „Структурни мерки“ поиска от Правната служба на Съвета становище по различни правни въпроси, свързани с предложитието на Комисията за реглменти за създаване на механизъм за преодолитване на правните и административните пречки в транслграничен контекст (наричан по-нататък „механизмът“)².

¹ Настоящият документ съдържа правно становище, защитено по силата на член 4, параграф 2 от Реглменти (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламенти и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламенти, 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.

² Предложитиене от 29 май 2018 г. за Реглменти на Европейския парламенти и на Съвета относно механизъм за преодолитване на правните и административните пречки в транслграничен контекст, COM(2018) 373 final, док. 9555/18.

Въпросите, повдигнати от делегатите, могат да бъдат разделени по-конкретно на три основни групи, отнасящи се съответно до избора на член 175 от ДФЕС като подходящо правно основание за приемането на регламента, съвместимостта в по-широк смисъл на предложението с Договорите и избора на регламент като правен акт за предложения механизъм, особено предвид неговия доброволен характер. Настоящото становище потвърждава и доразвива вижданията на Правната служба на Съвета, изложени устно по време на заседанията на работната група.

II. ПРАВЕН КОНТЕКСТ

i) Приложими разпоредби на Договорите

2. В третата алинея на параграф 3 от член 3 от ДЕС, в който са определени целите на Европейския съюз, се предвижда, че „[Съюзът] насърчава икономическото, социалното и териториалното сближаване, както и солидарността между държавите членки“.
3. В член 4, параграф 2 от ДЕС се пояснява, че „Съюзът зачита (...) националната идентичност на [държавите членки], присъща на техните основни политически и конституционни структури, включително по отношение на местното и регионалното самоуправление. Той зачита съществените функции на държавата (...)“.
4. Икономическото, социалното и териториалното сближаване е уредено в част трета, дял XVIII от ДФЕС. Член 174, първа алинея от ДФЕС гласи:

„За да насърчи цялостното си хармонично развитие, Съюзът разработва и осъществява свои инициативи, които водят до укрепването на неговото икономическо, социално и териториално сближаване.

По-специално Съюзът има за цел намаляването на неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони. (...)

Измежду тези региони специално внимание се обръща на (...) трансграничните (...) региони“.

5. В член 175, първа и трета алинея отДФЕС се предвижда следното:

„Държавите членки осъществяват своята икономическа политика и я координират по такъв начин, че да постигнат целите, предвидени в член 174. Формулирането и прилагането на политиките и дейностите на Съюза, както и осъществяването на вътрешния пазар, се съобразяват с целите, предвидени в член 174, като допринасят за тяхното осъществяване. (...)“

Ако се окажат необходими специфични действия извън рамките на тези фондове, и без да се накърняват мерките, за които е взето решение в рамките на друга политика на Съюза, тези действия могат да бъдат одобрени от Европейския парламент и Съвета в съответствие с обикновената законодателна процедура (...)“.

ii) Общо описание на предложението

6. С цел преодоляване на правните пречки, затрудняващи осъществяването на трансграничен инфраструктурен проект (наричан по-нататък „трансграничният проект“) или предоставянето на трансгранична услуга от общ икономически интерес, предложението предвижда създаването на механизъм, който ще позволява прилагането в една държава членка (наричана по-нататък „ангажиращата се държава членка“) на правните разпоредби на съседна държава членка (наричана по-нататък „прехвърлящата държава членка“) (член 1). Когато не съществува подходяща правна разпоредба за преодоляване на правната пречка, двете държави членки биха могли също така да постигнат съгласие относно *ad hoc* правно решение (член 9, параграф 1, буква б).
7. Съгласно преамбюла на предложението граничните региони в ЕС все още са изложени на редица правни пречки, особено тези, свързани със здравните услуги, регулирането на пазара на труда, данъците и развитието на бизнеса, и пречки, свързани с различията в административната култура и националната правна уредба (съображение 4). Въпреки че съществуващите механизми за постигане на целите на сближаването в граничните региони, независимо дали са финансови (по-специално Interreg), или административни (Европейските групи за териториално сътрудничество), са доказали своята ефективност, те следва да бъдат допълнени от регулаторни механизми, като например предложения, с цел премахване на правните и административните пречки в трансграничен контекст (съображения 4—8)³.

³ Вж. също стр. 1 и 2 от обяснителния меморандум към предложението.

8. Съгласно предложението на държавите членки се позволява да изберат да използват или механизма, или съществуващ начин за преодоляване на трансгранични пречки. Такъв избор може да се отнася до всички граници на дадена държава членка или до конкретна граница (член 4, параграф 1 от предложението). Механизмът може да се прилага както за морските граници, така и за границите между държава членка (или отвъдморска територия) и една или повече трети държави (член 4, параграф 3).
9. От държавите членки, които изберат да използват механизма, се изисква да създадат едно или повече звена за трансгранична координация на национално или регионално равнище в съответствие със своите конституционни и институционални структури, на които са поверени определени задачи, свързани с координацията, задействането и прилагането на механизма.⁴ Националните звена за трансгранична координация отговарят за връзките с различните компетентни национални органи и за координацията със съответните звена за трансгранична координация в съседната държава членка. Те извършват предварителна оценка на исканията за премахване на правни пречки, изготвят и приемат мерките по механизма и проследяват тяхното изпълнение (член 6)⁵.
10. Механизмът предвижда два алтернативни вида мерки за справяне с правните пречки, които засягат трансгранични проекти, а също така и допълнителен вид мерки, в случай че пречките са само от законодателно естество (т.е. административни или практически).
11. Първият вид мярка представлява „ускорена процедура“, приложима, когато правната пречка пред даден трансграничен проект е административна разпоредба или практика и може да бъде едностранно отстранена от съответната държава членка (член 10, параграф 2, букви г) и д) и член 12, параграф 4). С този вид мярка се установява процедурно задължение за държавата членка да преразгледа съществуващите национални административни практики в определен срок.

⁴ Член 5, параграф 1 позволява на държавите членки да създадат звена за трансгранична координация като отделни органи, да ги създадат в рамките на съществуващи национални или регионални органи или да поверят съответните задачи на съществуващи национални или регионални органи.

⁵ Държавите членки могат обаче също да решат, че когато правната пречка засяга въпрос от законодателна компетентност, изготвянето и приемането на мерките по механизма следва да бъде възложено на друг компетентен национален орган (член 5, параграф 2).

12. Вторият и третият вид мерки — декларации и ангажменти — се прилагат, когато премахването на правна пречка изисква промени в разпоредба, приета в съответствие с национална законодателна процедура.
13. Декларацията няма пряко дерогационно действие, но задължава компетентния национален орган да представи предложение на съответния законодателен орган за изменение на националните правни разпоредби, съставляващи правната пречка (член 1, параграф 2, буква б), член 14, параграфи 1 и 3, член 19). Правното действие на декларацията е да се установят редица процедурни задължения за съседната държава членка, последното от които представлява задължение за внасяне на предложение до законодателния орган на ангажиращата се държава членка за изменение на съответното национално право.
14. Третата мярка — ангажиментът — е предназначен да има дерогационно правно действие. С ангажимента ще се създаде правен режим (по принцип конкретна правна разпоредба на прехвърлящата държава членка, но евентуално и *ad hoc* нов правен режим), чиито разпоредби трябва да се разглеждат като разпоредби на националното право на съответните държави членки. Ангажиментите се характеризират с „непосредствено действие“ (вж. член 1, параграф 2, буква а) от предложението). Това понятие имплицитно определя мястото на тези ангажменти в системата от източници на националното право, като им дава предимство пред други национални разпоредби, включително законодателни разпоредби (вж. обяснителния меморандум, стр. 7 и съображение 19).
15. Въпреки че държавите членки са задължени да осигурят приемането на посочените по-горе мерки⁶, изборът на вида мярка е предоставен на звената за трансгранична координация във връзка с всеки конкретен трансграничен проект. Предложението на Комисията обаче не изяснява критериите, съгласно които следва да се направи този избор, и оставя на звената за трансгранична координация пълна свобода на преценка при разрешаването на този въпрос.

⁶ В член 5, параграф 2 ясно е посочено, че държавите членки определят органите, на които са предоставени правомощия за сключване на ангажменти, както и органите, на които са предоставени правомощия за сключване на декларации.

16. С предложението се установява процедура за задействане на механизма (членове 8—17 от предложението). Процедурата се задейства от „инициатор“ (член 8, параграф 2 от предложението), който посочва правната пречка пред трансграничния проект и предлага решение. Инициаторът, който може да бъде и частен или публичен оператор по проекта, трябва да представи „инициативен документ“ на компетентното звено за трансгранична координация на ангажиращата се държава членка.
17. С предложението на звената за трансгранична координация на ангажиращите се и прехвърлящите държавите членки се възлага задължението за оценяване на инициативните документи и за постигане на съгласие по ангажимент или декларация, по целесъобразност (членове 8—17 от предложението). Освен това в член 20 от предложението се определят правила относно компетентността за мониторинг върху изпълнението на ангажиментите или декларациите.
18. И накрая, в глава IV от предложението се определят правила относно правната защита (съдебни средства за защита) срещу изпълнението на ангажиментите или декларациите, включително мониторинга върху тяхното изпълнение, като се установява коя юрисдикция е компетентна да разглежда искове/жалби срещу изпълнението им.

III. ПРАВЕН АНАЛИЗ

19. В настоящото становище първо ще бъдат разгледани съвместно въпросите, свързани с избора на правно основание и с цялостната съвместимост на предложението с Договорите (раздел А), и след това ще бъдат разгледани въпросите, свързани с избора на регламент като подходящ акт за приемането на предложения механизъм, по-специално с оглед на неговия добровolen характер (раздел Б).

20. В рамките на този анализ ще бъде възможно да се разгледат редица забележки и въпроси, повдигнати от делегациите във връзка с предложението, които в крайна сметка са свързани с въпроса за правното основание. Много от тези въпроси са свързани със степента, в която акт, чието правно основание е основанието, отнасящо се до политиката на сближаване, може да засегне националната институционална и процесуална автономия, както и с възможния конфликт с други политики, предвидени в Договорите, като например данъчното облагане, социалното осигуряване и съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси. В настоящото становище обаче няма да бъдат разгледани други въпроси, повдигнати от делегациите във връзка със специфичния смисъл и обхвата на разпоредбите на предложението, както и с евентуалното прилагане и функциониране на предвидения механизъм, по които Комисията, в качеството си на автор на предложението, следва да предостави съответните обяснения.

А. Адекватност на правното основание на предложението

21. Първият въпрос, който трябва да бъде разгледан, е дали предложеното правно основание, т.е. член 175, трета алинея от ДФЕС, който предвижда предприемането на специфични действия извън рамките на структурните фондове на Съюза, ако това е необходимо за постигането на целите за икономическо, социално и териториално сближаване⁷, е подходящо.
22. Съгласно добре утвърдената съдебна практика на Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът“) изборът на правното основание на даден акт на Съюза трябва да се основава на обективни критерии, които могат да бъдат предмет на съдебен контрол, в т.ч. по-специално целта и съдържанието на акта⁸.

⁷ Следва да се отбележи, че сред другите инструменти, приети на основание член 175, трета алинея от ДФЕС, са фонд „Солидарност“ на Европейския съюз (Регламент (ЕО) 2012/2002 за създаване на фонд „Солидарност“ на Европейския съюз), Европейският фонд за приспособяване към глобализацията (Регламент (ЕС) № 1309/2013 относно Европейския фонд за приспособяване към глобализацията), Програмата за подкрепа на структурните реформи (Регламент (ЕС) 2017/825 за създаването на Програмата за подкрепа на структурните реформи за периода 2017—2020 г.), Европейският фонд за стратегически инвестиции (Регламент (ЕС) 2015/1017 за Европейския фонд за стратегически инвестиции, Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси и Европейския портал за инвестиционни проекти, „ЕФСИ“) и Регламент (ЕО) № 1968/2006 относно финансовото участие на Общността в Международния фонд за Ирландия (и „наследилите го“ регламенти).

⁸ Вж. напр. решенията по дела С-43/12, *Комисия/Парламент и Съвет*, EU:C:2014:298, точка 29 и цитираната съдебна практика; С-137/12, *Комисия/Съвет*, EU:C:2013:675, точка 52 и цитираната съдебна практика; С-130/10, *Парламент/Съвет*, EU:C:2012:472, точка 42; С-411/06, *Комисия/Парламент и Съвет*, EU:C:2009:518, точка 45 и цитираната съдебна практика.

1. Предварителни забележки

23. Както Правната служба на Съвета вече е посочвала в различни свои становища⁹, нито в Договорите, нито в съответната съдебна практика на Съда се дава точно определение на икономическото, социалното и териториалното сближаване, за постигането на чиито цели, определени в член 174 от ДФЕС, трябва да допринася член 175, трета алинея от ДФЕС. Обхватът на член 174 от ДФЕС не се ограничава до определени сектори и се дефинира функционално — въз основа на неговите цели — а не органично¹⁰. В този смисъл Съдът е постановил, че разпоредбите на Договора по отношение на политиката на сближаване са от програмно естество¹¹.
24. Понятието „политика на сближаване“ следователно е особено широко и обхватно¹² и, предвид своето програмно естество, оставя значителна свобода на преценка на законодателя как следва да бъдат постигнати целите на сближаването.
25. Освен това член 175, трета алинея от ДФЕС не уточнява формата, която предвидените в него *„специфични действия извън рамките на тези фондове“* могат да приемат.¹³ Такива *„специфични действия“* могат да се изразяват в разнообразен набор от мерки за финансова помощ, които имат за цел да окажат положително въздействие върху социалното и икономическото положение на даден регион или територия и, в края на краищата, на Съюза като цяло, посредством засилване на икономическата, социалната и териториалната конвергенция и хомогенност, както и на икономическото, социалното и териториалното развитие и напредък¹⁴.

⁹ Вж. по-специално скорошните становища относно предложението за Европейска функция за стабилизиране на инвестициите, док. 5347/19, точка 24 и следващите точки, и относно предложението за Програма за подкрепа на реформите, док. 6582/19, точка 19 и следващите точки.

¹⁰ Вж. също становището на Правната служба на Съвета, док. 14745/16, точка 19.

¹¹ Дело С—149/96, Португалска република/Съвет на Европейския съюз, EU:C:1999:574, точка 86.

¹² Вж. ген. адвокат Bot по дело С—166/07, *МФИ*, цитирано по-горе, точка 90. Вж. също становището на Правната служба на Съвета, посочено в бележка под линия 9 по-горе.

¹³ Дело С—166/07, *МФИ*, посочено по-горе, точка 45.

¹⁴ Дело С—166/07, *МФИ*, посочено по-горе, точки 52 и 53.

26. В съответствие с широкия смисъл, даден на понятието „действие“ в Договорите¹⁵, член 175, трета алинея от ДФЕС не може да се ограничава до мерки за финансова помощ. При условие че е насочено към постигане на целите на политиката на сближаване, „специфичното действие“ може да бъде и под формата на различни инструменти, като например механизми за административно сътрудничество или регулаторни инструменти, които установяват процесуалноправни или материалноправни правила и създават права, задължения и дори правни субекти.¹⁶
27. Въпреки че законодателят на ЕС може да предприеме особено широк набор от действия на основание член 175, трета алинея от ДФЕС, всички такива действия трябва да спазват редица ясно определени ограничения.
28. Първо, член 3, параграф 3 от ДЕС и членове 174 и 175 от ДФЕС установяват еднопосочна връзка между политиката на сближаване и други политики на Съюза. Докато Договорите изискват формулирането и прилагането на политиките на Съюза, и по-специално осъществяването на вътрешния пазар, да допринасят за постигането на първостепенната цел за икономическо, социално и териториално сближаване, „действията“ по политиката на сближаване не могат да бъдат предприемани предимно за постигане на целите на Съюза в други области на политиката.

¹⁵ Вж. напр. член 5 от ДЕС, член 2, параграф 5 от ДФЕС и член 6 от ДФЕС.

¹⁶ Например, това правно основание бе използвано за установяване на правен режим за групи за сътрудничество на публичните органи на различните държави членки, които са юридически лица и имат за задача да насърчават трансграничното сътрудничество (Европейската група за териториално сътрудничество, вж. Регламент (ЕО) № 1082/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. относно Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС) (ОВ L 210, 31 юли 2006 г., стр. 19). Този правен режим включва както материалноправни, така и процесуалноправни правила относно учредяването, организацията и прекратяването на групата, както и разпоредби относно приложимото право и компетентната юрисдикция. Правната служба на Съвета потвърди, че член 159, трета алинея от Договора за ЕО — който беше преномериран като член 175, трета алинея от ДФЕС — е подходящото правно основание за приемането на правния режим, тъй като понятието „специфично действие“ е особено широко и не може да бъде ограничено само до мерки от оперативен характер. Вж. док. 15253/04, точка 11 и следващите, и по-специално точки 12 и 13.

В член 175, трета алинея от ДФЕС ясно се посочва, че тези „специфични действия“, които законодателят на ЕС може да одобри извън рамките на фондовете с цел постигане на целите на политиката на сближаване, не трябва да накърняват „мерките, за които е взето решение в рамките на друга политика на Съюза“. Следователно тези „специфични действия“ не могат за целите на политиката на сближаване да водят до изменения, дерогации или ограничения в приложното поле на правните актове, приети в рамките на други политики на Съюза, или да имат за водеща цел уреждането на въпроси, които попадат в приложното поле на други правни основания в Договорите, дори в случаите, когато такова специфично действие би било ограничено до трансгранични ситуации¹⁷. Ето защо член 175, трета алинея от ДФЕС има субсидиарен характер по отношение на други правни основания в Договорите и на мерките, приети в рамките на други такива политики на Съюза.

29. Съдът е потвърдил това заключение, като е заявил, че политиката на сближаване „се управляв[а] съгласно нормативна[та] уредба [на Съюза], като [нейното] съдържание не надхвърля сферата на политиката на икономическо и социално сближаване [на Съюза]”¹⁸.
30. На второ място, политиката на сближаване има за цел постигането на икономическа, социална и териториална конвергенция и хомогенност между всички държави — членки на Съюза, а не само между някои от тях. Това обаче не възпрепятства прилагането на дадена мярка за сближаване само по отношение на някои държави членки или на някои от техните региони, които отговарят на условията за това въз основа на конкретната обективна ситуация в тях.
31. Именно в тази светлина следва да бъде направена оценката доколко е подходящо използването на член 175, трета алинея от ДФЕС като правно основание за предложението.

¹⁷ Неотдавна Правната служба на Съвета поясни това ограничение в специфичния контекст на връзката между политиката на сближаване и политиката за координация на икономическите политики, а тези констатации се прилагат в настоящия случай *mutatis mutandis*. Вж. становищата, посочени в бележка под линия 9 по-горе.

¹⁸ Вж. дело C—166/07, Европейски парламент / Съвет, Международен фонд за Ирландия („МФИ“), EU:C:2009:499, точка 46.

2. *Разглеждане на целта на предложението*

32. Заявената цел на предложението е преодоляването на правните пречки, затрудняващи осъществяването на трансгранични инфраструктурни проекти или предоставянето на трансгранични услуги от общ икономически интерес и, в резултат на това, развитието на пълния потенциал на трансграничните региони. Тези региони са посочени в член 174, трета алинея от ДФЕС като региони, на които в рамките на политиката на сближаване трябва да се обърне специално внимание (вж. в този смисъл член 1 от предложението, както и съображения 4—6 и стр. 1 и 2 от обяснителния меморандум).
33. В преамбюла на предложението се подчертава, че съществуващите форми на финансова подкрепа от фондовете на ЕС не позволяват цялостното посрещане на нуждите на трансграничните региони, които продължават да се характеризират с по-ниски икономически резултати, повече трудности при достъпа до обществени услуги и повече и по-високи административни разходи.¹⁹ Според преамбюла съществуването на различия и дублиране в правните и административните режими, които се прилагат по отношение на трансграничните проекти, е основна причина за тези трудности.²⁰
34. Поради тази причина в предложението се установява ясна връзка между преодоляването на правните или административните пречки, засягащи някои проекти и услуги, и стремежа към икономическо, социално и териториално развитие на трансграничните региони като част от по-широката политика на сближаване на Съюза. В този смисъл целта на предложението ясно съответства на целта на политиката на сближаване, определена в Договорите.

3. *Разглеждане на съдържанието на предложението*

35. Друг въпрос е дали заявените цели на предложението са правилно отразени в неговото съдържание, така че предложеният механизъм да представлява истински инструмент за сближаване, или, алтернативно, дали посоченият механизъм се състои от елементи, чието прилагане би надхвърлило или не би било свързано с постигането на целите на политиката на сближаване. В това отношение следва да се вземат предвид: i) правните последици от предвидения механизъм и ii) неговото приложно поле.

¹⁹ Вж. съображения 4, 5 и 6, както и стр. 1 и 2 от обяснителния меморандум.

²⁰ Съображение 4 и стр. 2 от обяснителния меморандум.

i) *Правни последици от предвидения механизъм*

36. Както бе пояснено по-горе (точка 24 и следващите), законодателят на ЕС разполага със значителна свобода на преценка при предприемането на мерките, които счита за необходими за постигането на целите на политиката на сближаване. Тези мерки не следва да се разбират като ограничаващи се до предоставянето на финансиране (със сигурност най-често срещаното действие в рамките на политиката на сближаване), а могат да обхващат и други видове действия, включително създаването на рамка за регулаторна координация между държавите членки с оглед на преодоляването на правни и административни пречки пред изпълнението на съвместни проекти в трансгранични региони.
37. Въпреки това даден кохезионен инструмент не може да се използва, за да се придават на двустранни договорености, сключени между държави членки (като предвидените в предложението), правни последици, които са специфични за правото на ЕС. Акт на вторичното право на ЕС не може да трансформира правните актове на държавите членки в правни актове на ЕС, все едно са част от системата от източници на правото на ЕС. Макар че ефективното прилагане на правото на ЕС се основава на националните правни системи и на това държавите членки да *„приемат всички мерки на националното право, необходими за прилагането на правно обвързващите актове на Съюза“* (член 291, параграф 1 от ДФЕС)²¹, акт на вторичното законодателство на ЕС не може да възлага на националните законодатели и други органи задачата да приемат актове вместо институциите и органите на Съюза. Противното би представлявало своеобразно „доверително“ ползване на националното право вместо правото на Съюза, а това би противоречало на съществената характеристика на правото на ЕС като отделен правен ред: Съюзът не би бил в състояние да използва всички средства, с които разполага, за да гарантира автономията на своя правен ред, като например възможността да изменя или установява дерогации от своите правила по целесъобразност или да прибегва до инструменти за прилагане или принудително изпълнение (включително правни средства за защита), с които да гарантира неговото цялостно действие.

²¹ Вж. също член 4, параграф 3, втора алинея от ДЕС.

38. Освен това принципът на предимство на правото на Съюза, съгласно който правото на Съюза има предимство пред националното право на държавите членки, се прилага спрямо отношението между правото, произтичащо от Договорите, и националното право, но не може да се прилага и за регулиране на отношението между съответните правни уредби на две държави членки. Прилагането на правото на една държава членка в друга държава членка с цел преодоляване на правна или административна пречка (както е предвидено в предложението) трябва да се основава на изричен акт за приемане от тези държави членки.

Макар че достиженията на правото на ЕС, по-специално в областта на съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси, съдържат правни актове, които определят кое право от правото на различни държави членки се прилага към конкретни ситуации, в които възниква стълкновение на закони (като договорни и извъндоговорни задължения, развод и законна раздяла и наследяване с международен елемент), правните основания за тези актове се съдържат в Договора и предвиждат приемането на мерки, отнасящи се до стълкновението на закони (като например член 81, параграф 2, буква в) от ДФЕС). Тези правила не предвиждат инкорпориране на закона на една държава членка в правния ред на друга държава членка (както би направило предложението), а по-скоро целят да определят кой от влизащите в стълкновение закони се прилага в дадена ситуация ²².

²² Вж. Регламент (ЕО) № 593/2008 относно приложимото право към договорни задължения (Рим I), (ОВ L 177, 4.7.2008 г., стр. 6), Регламент (ЕО) № 864/2007 относно приложимото право към извъндоговорни задължения (Рим II) (ОВ L 199, 31.7.2007 г., стр. 40), Регламент (ЕС) № 1259/2010 от 20 декември 2010 г. относно осъществяването на засилено сътрудничество в областта на приложимото право при развод и законна раздяла (ОВ L 343, 29.12.2010 г., стр. 10), Регламент (ЕС) № 650/2012 относно компетентността, приложимото право, признаването и изпълнението на решения и приемането и изпълнението на автентични актове в областта на наследяването и относно създаването на европейско удостоверение за наследство (ОВ L 201, 27.7.2012 г., стр. 107).

39. С оглед на изложеното по-горе механизмът не може да предвижда задължение за държава членка да не приложи цяла област от своето национално право, за да инкорпорира и приложи закона на друга държава членка, нито да определи правните последици, които различните инструменти, предвидени в механизма, имат в националното право, освен ако това не бъде договорено от съответните държави членки.

В предложението обаче могат да се определят условията и процедурите за координация, съгласно които държавите членки ще постигнат взаимно съгласие относно преодоляването на правните пречки с оглед постигането на целите на политиката на сближаване, включително задължението на държавите членки, които използват механизма, да създадат органи, като например звената за трансгранична координация (член 5 от предложението). Ето защо с предвидения регламент може да се установят задължения като това за създаването на звена за трансгранична координация (член 5 от предложението), предназначени да постигат такава координация.

40. Заключение в предходния параграф се подкрепя и от факта, че предложението може да се прилага и за „услугите от общ интерес“ по смисъла на член 14 от ДФЕС. Следва да се обърне внимание на тълкувателните разпоредби на Протокол (№ 26) относно услугите от общ интерес, съгласно които споделените ценности на Съюза по отношение на въпросните услуги от общ икономически интерес включват „основната роля и голямата дискреционна власт на националните, регионалните и местните органи за предоставяне, възлагане и организиране на услугите от общ икономически интерес, така че да се доближават максимално до потребностите на ползвателите“ (подчертаването е добавено, вж. първото тире от член 1 от Протокола). Освен това в Протокола се отчита, че „Разпоредбите на Договорите по никакъв начин не засягат компетентността на държавите членки да предоставят, възлагат и организират нестопански услуги от общ интерес“ (вж. член 2 от Протокола).

41. Предложеният механизъм трябва да бъде оценен в светлината на тези принципи. В предложението са предвидени три вида мерки с различни правни последици (вж. по-горе т. 10 и следващите): т. нар. „ускорена процедура“ (приложима, когато „правната пречка“ пред даден трансграничен проект се изразява в административна разпоредба или практика и може да бъде преодоляна едностранно от дадена държава членка), приемането на декларации и приемането на ангажменти.
42. Както при ускорената процедура, така и при приемането на декларация държавите членки запазват суверенната си власт да приемат или да откажат прилагането на правото на друга държава членка на тяхна територия. С ускорената процедура просто се установява процедурно задължение за държавата членка да преразгледа съществуващи национални административни практики. При приемането на декларации всяка държава членка е задължена единствено да представи официално предложение на съответните си законодателни органи, за да бъдат изменени съответно националните правни разпоредби, а националният законодателен орган остава свободен да приеме или да отхвърли това предложение и следователно да посочи съответните правни последици от евентуалното прилагане на правото на другата държава членка в своя правен ред (вж. член 14, параграф 3 от предложението).
43. Ето защо Правната служба на Съвета счита, че с оглед на своето правно действие както ускорената процедура, така и декларацията създават механизми за координация, които спазват ограниченията, свързани с позоваването на член 175, трета алинея, както бе обяснено по-горе (точки 28—30).
44. Заключение по отношение на ангажментите е различно. Като определя, че тези ангажменти имат непосредствено действие (член 1, параграф 2, буква а) от предложението) — вследствие на което физически лица и образувания могат да се позовават непосредствено на тях — и като им дава предимство пред националното право на съответната държава членка (ангажментите имат дерогационно действие по отношение на приложимите национални разпоредби, включително законодателните²³), предложението би придало на разпоредби от националното право правни последици на територията на друга държава членка, като например директен ефект и предимство, които са типични за самото право на ЕС.

²³ Вж. обяснителния меморандум, стр. 7 и съображение 19 от предложението.

45. Все пак, както бе обяснено по-горе (вж. точки 37— 40), за да се запази координационният характер на механизма, правните последици от посочените ангажименти следва да бъдат установени от съответните държави членки, а не от предвидения регламент. Процедурата, приложима по отношение на предложенията за ангажименти, обаче е много неясна: след като тя вече е веднъж задействана от инициатора, няма разпоредба в предложението, която да предоставя на ангажиращата се държава членка свободата да не поеме ангажимент, по силата на който правото на прехвърлящата държава членка би се прилагало на нейна територия²⁴.

ii) Приложно поле

46. Механизмът се прилага по отношение на тези ситуации, в които „правните разпоредби на [дадена държава членка] биха представлявали правна пречка, възпрепятстваща изпълнението на съвместен проект (...)“ (член 1, параграф 1 от предложението, подчертаването е добавено). В предложението обаче понятията „правна разпоредба“ и „правна пречка“ са дефинирани широко и без квалифициращи елементи, просто чрез позоваване на трансграничните проекти, по отношение на които ще се прилагат или ще възникнат. Правните пречки се отнасят до всяка правна разпоредба — включително законовите и административните разпоредби, както и административните практики, — която е свързана с планирането, разработването, набирането на персонал, финансирането или функционирането на съвместен проект и която създава пречки пред присъщия за граничните региони потенциал при трансгранично взаимодействие.

47. Следователно предложението би се прилагало по отношение на всички евентуални правни пречки от какъвто и да е характер, които засягат изпълнението на съвместен проект, независимо от съдържанието на съвместния проект и сектора, с който той би могъл да е свързан. Фактът, че механизмът може да се прилага по отношение на всяка област или предмет безусловно, създава възможността в приложното му поле да попаднат сфери, различни от сближаването, за които е възможно в Договорите да е предвидена специфична компетентност и процедура на Съюза или за които той изобщо не би разполагал с компетентност.

²⁴ Възможността за прилагане на ad hoc правно решение в правната рамка на ангажиращата се държава членка изглежда е ограничена до случаи, в които не съществува подходяща правна разпоредба в правната рамка на прехвърлящата държава членка (вж. член 14, параграф 1, буква ж) от предложението).

48. Както беше посочено обаче по-горе, „*специфичните действия*“, които законодателят на ЕС може да одобри съгласно член 175, трета алинея от ДФЕС извън рамките на фондовете с цел постигане на целите на политиката на сближаване, не трябва нито да накърняват „*мерките, за които е взето решение в рамките на друга политика на Съюза*“, нито да бъдат използвани предимно за постигане на целите на Съюза в други области на политиката или да излизат извън рамките на приложното поле на политиката на сближаване на Съюза.
49. Няколко примера могат да послужат за илюстрация в това отношение. Предложението би могло да се прилага по отношение на пречки, произтичащи от гражданското процесуално право на две държави членки, в областта на което Договорите предвиждат специфична рамка за сътрудничество в член 81 от ДФЕС (относно съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси); то би могло да се прилага по отношение на правни пречки, произтичащи от прилагането на различни данъчни режими, във връзка с което Договорите определят правомощия за хармонизиране (вж. членове 113 и 115 от ДФЕС), или то би могло да се прилага по отношение на социалната политика, във връзка с която член 151 от ДФЕС предвижда специфични правила и процедури, включително приемането на мерки за насърчаване на сътрудничеството между държавите членки (вж. член 153, параграф 2, буква а) и член 156 от ДФЕС).
50. Трябва да се подчертае, че рискът от припокриване с други политики на Съюза не се изключва от факта, че предложеният механизъм ще се прилага само за трансгранични ситуации. Макар че трансграничните региони са посочени сред регионите, на които следва да обръща специално внимание в рамките на политиката на сближаване (член 174, трета алинея от ДФЕС), това само по себе си не е достатъчно, за да се обоснове заключението, че всяко действие, което е насочено към този вид региони или може да ги засегне, попада автоматично в приложното поле на политиката на сближаване, изключвайки приложението на други политики (като например тези, посочени в предходната точка).

51. Неопределеното приложно поле на предложението е релевантно и от гледна точка на неговата връзка с предвидените в Договорите правни средства за защита срещу нарушения на правото на ЕС пред Съда на Европейския съюз (членове 258 и 259 от ДФЕС). Правна пречка по смисъла на предложението в действителност може също така да представлява нарушение на правото на ЕС (например дискриминация въз основа на гражданство или ограничение на свободата на установяване или свободата на предоставяне на услуги), чието отстраняване от вътрешния правен ред на държавите членки не би било гарантирано само чрез прилагането на предвидения регламент. Не може да се изключи хипотезата, при която дадена мярка на държава членка е едновременно предмет както на иск за установяване на нарушение, предявен от Комисията, така и на процедурата, предвидена в предложението за регламент.
52. На последно място, трябва да се разгледа и географският обхват на приложение на предложението. Съгласно член 4, параграф 3 от предложението държавите членки могат също така да използват механизма в трансгранични региони между една или повече държави членки и една или повече трети държави. Въпреки че не е необичайно инструмент за сближаване да подкрепя дейности, извършвани в трети държави, по-специално в случай на трансгранично сътрудничество²⁵, обхватът на политиката на сближаване — нито на която и да било друга компетентност на ЕС — не се простира дотам да предписва начина, по който държавите членки следва да преговарят и да сключват споразумения с трети държави, или да определя последиците, които подобно споразумение следва да има в техния вътрешен правен ред.

²⁵ Такъв е по-специално случаят с целта „Европейско териториално сътрудничество“ на Европейския фонд за регионално развитие, Регламент (ЕС) № 1299/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно специални разпоредби за подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие по цел „Европейско териториално сътрудничество“ (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 259).

В. Доброволен характер на механизма и избор на правен акт

1. Доброволен характер на механизма

53. Съгласно член 4, параграф 1 от предложението „[д]адена държава членка трябва или да избере механизма, или да предпочете да използва съществуващите начини за преодоляване на правни пречки, затрудняващи осъществяването на съвместен проект в трансгранични региони (...)“. Тази разпоредба е формулирана по такъв начин, че да оставя всъщност на държавите членки избора да прилагат регламента или да използват алтернативни съществуващи средства, които вече са въвели. Поради тази причина тя е подобна на разпоредба, създаваща система, основана на възможност за участие/неучастие.
54. Инструмент за сближаване като предвидения регламент не може да бъде обвързан с възможност за участие/неучастие от страна на държавите членки. Извън конкретните и ясно очертани области, определени по отношение на ограничен брой държави членки и единствено в първичното право, не е възможно приложното поле на правен инструмент на ЕС да бъде поставено в зависимост от индивидуални решения на държави членки²⁶. По принцип правото на Съюза се прилага еднакво за всички негови държави членки²⁷. Държавите членки не могат да се ползват от дерогации, освен когато това е изрично предвидено в първичното право или когато въпросните дерогации са временни, почиват на обективни критерии и са обективно обосновани²⁸. Това не изключва възможността регламент на ЕС да бъде предназначен да се прилага само за група от държави членки. Всяко такова ограничение трябва обаче да се основава на специфични обстоятелства, които отличават съответните държави членки по обективен и характерен начин и са от значение за целите на предложението и съответната област на компетентност на ЕС²⁹.

²⁶ Както се припомня в становището на Правната служба на Съвета от 2 април 2008 г., „Правото на Общността, за разлика от международното публично право, не предвижда възможност държавите членки да променят неговото приложение чрез едностранни декларации извън случаите на специфични механизми за засилено сътрудничество“ (документ 8038/08, точка 2. Вж. също становище на Правната служба на Съвета от 25 април 2018 г., документ 8334/18, точка 29).

²⁷ По въпроса за еднаквото прилагане на правото на Съюза във всички държави членки вж. съединени дела 205—215/82, *Deutsche Milchkontor GmbH и др./ Федерална република Германия*, EU:C:1983:233, точка 17; дело C182/84, *Наказателно производство срещу Miro BV*, EU:C:1985:470, точка 14.

²⁸ Вж. становище на Правната служба на Съвета от 19 февруари 2019 г., документ 6582/19, точка 58.

²⁹ Вж. становище на Правната служба на Съвета от 15 януари 2019 г., документ 5347/19, точка 49 и следващите.

55. В настоящия случай не съществува дерогация, произтичаща от първичното право във връзка с политиката на сближаване — политика, насочена към преодоляване на различията между всички държави членки и техните региони. Следователно акт в областта на политиката на сближаване се прилага за всички държави — членки на Съюза. В настоящия случай възможността за използване на алтернативни средства за преодоляване на трансгранични пречки не би била следствие от обективни обстоятелства, които характеризират ситуацията на дадена граница или в дадена държава членка, а би била резултат от политически избор по отношение на степента на сътрудничество, която държавите членки искат да постигнат.
56. Същото заключение важи дори ако възможността за „неучастие“ би била ограничена до случаи, в които вече съществуват алтернативни начини за сътрудничество за дадена граница, което означава, че изборът би бил между запазването на съществуващите договорености или приемането на новия механизъм на ЕС. Въпреки че не може се изключи, че наличието на алтернативни средства за сътрудничество би могло да оправдае временна дерогация от прилагането на даден акт на ЕС (по-специално за да се даде възможност на съответните държави членки да адаптират своята рамка за сътрудничество към новия механизъм на ЕС), неограничено и безусловно неучастие би позволило на държавите членки да търсят постоянно различно равнище на трансгранично сътрудничество.
57. Разгледаният по-горе въпрос за еднаквото прилагане на регламента следва да се разграничи от въпроса за неговото последващо действие. След като бъде приет и влезе в сила, регламентът ще определи механизма, който ще бъде приложен за всички държави членки. Както в случаите с други актове в областта на политиката на сближаване, държавите членки биха могли да запазят свободата си да се позовават на правата и задълженията, предвидени в акта в областта на политиката на сближаване, или да поискат задействането на механизма в съответствие с условията за допустимост и програмиране или с други условия, предвидени в него. По този начин държавите членки ще запазят свободата си да се ползват, за всеки отделен случай, от рамката за координация, която предложеният регламент създава, и да приемат прилагането на правото на друга държава членка в изложения по-горе смисъл (вж. точки 39, 42 и 43). Формулировката на член 4, параграф 1 от предложението следва да бъде изменена, за да отрази такъв един подход, така че да стане ясно, че не става въпрос за система, основана на възможност за участие/неучастие.

2. Избор на правен акт

58. Беше повдигнат въпросът дали приемането на предложения механизъм под формата на директива би позволило различен извод по отношение на възможността за доброволно участие на държавите членки.
59. Обстоятелството, че за разлика от регламентите приложното поле на дадена директива може да бъде ограничено само до някои държави членки³⁰, не променя направените по-горе забележки в точка 54 и следващите, тъй като евентуалното ограничаване на дадена директива до определени държави членки също трябва да бъде обективно обосновано, като обосновката трябва да бъде ясно изложена в преамбюла на акта.³¹
60. В това отношение мотивите, приведени от Комисията във връзка с доброволния характер на механизма, а именно необходимостта от зачитане на конституционната и институционалната структура на държавите членки и принципа на субсидиарност, не са уместни. Нито един от тези два елемента не представлява валиден аргумент в полза на разрешаването на възможност за неучастие в акт от правото на ЕС.
61. Следователно възможността за доброволно участие в акта не би могла да се осигури чрез използване на директива.
62. Следва да се припомни, че ако не е възможно да се получи достатъчна подкрепа за приемането на акт, приложим за всички държави членки, в Договорите се предвижда възможността за използване на засилено сътрудничество само между определени държави членки, при условие че са изпълнени материалноправните и процесуалноправните условия, предвидени в член 20 от ДЕС и членове 326—336 от ДФЕС.

³⁰ Вж. член 288, трета алинея от ДФЕС: „Директивата е акт, който обвързва по отношение на постигането на даден резултат от държавите членки, до които е адресиран (...)“.

³¹ Вж. становище на Правната служба на Съвета от 25 април 2018 г., док. 8334/18.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

63. Предвид гореизложения анализ използването на член 175, трета алинея от ДФЕС като правно основание на предложението ще изисква внасянето на редица съществени изменения в това предложение:
- а. Механизмът следва да бъде адаптиран, за да се превърне в инструмент за координация между държавите членки, ограничен до установяването на методите и процедурите, съгласно които държавите членки ще се споразумяват за разрешаване на правни и административни пречки с оглед постигането на целите на политиката на сближаване. По-специално това ще изисква сключването на ангажиментите да се основава на акт за приемане от държавите членки, а правните последици от тези ангажименти в националното право да се определят от самите държави членки.
 - б. Материалният обхват на предложението, т.е. правните и административните пречки, националните правни разпоредби и съвместните проекти, по отношение на които то се прилага, следва да бъде определен достатъчно точно, така че да не засяга упражняването на други правомощия и мерки, за които е взето решение в рамките на други политики на Съюза, нито да засяга институционалния баланс, предвиден в Договорите.
 - в. Следва да се поясни, че предложението не засяга правните средства за защита, предвидени в Договорите, за отстраняване на нарушения на правото на ЕС от страна на държави членки.
 - г. Приложното поле на предложението следва да се ограничи до регулиране на трансграничното сътрудничество между държавите — членки на Съюза. Трансграничното сътрудничество с трети държави следва да бъде изключено.
64. Възможността за доброволно участие във варианта, в който понастоящем е предвидена в член 4, параграф 2 от предложението, не е съвместима с Договорите. Механизмът трябва да се прилага еднакво за всички държави членки. Формулировката следва да бъде адаптирана, за да се поясни, че механизмът се прилага за всички държави членки, като те могат да избират дали да го използват или не и дали да го задействат в конкретен случай при предвидените в регламента условия.
65. Приемането на предложения механизъм под формата на директива не би позволило ограничаването на приложното му поле до някои държави членки.