Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. WATHELET
представено на 6 септември 2017 година[1]

Дело C-244/16 P

Industrias Químicas del Vallés SA
срещу

Европейска комисия

„Обжалване — Жалба за частична отмяна — Член 263, четвърта алинея ДФЕС — Подзаконов акт, който не включва мерки за изпълнение — Лично засягане — Възражение за частична незаконосъобразност — Продукти за растителна защита — Регламент (ЕО) № 1107/2009 — Регламент за изпълнение (ЕС) № 540/2011 — Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/408 — Пускане на пазара на продукти за растителна защита и установяване на списък на кандидати за замяна — Металаксил“

I. Въведение

1. Предмет на настоящото дело е жалбата, подадена от Químicas del Vallés SA (наричано по-нататък „IQV“) срещу определението на Общия съд на Европейския съюз от 16 февруари 2016 г. Industrias Químicas del Vallés/Комисия (T-310/15, непубликувано, наричано по-нататък „обжалваното определение“, EU:T:2016:79).

2. С обжалваното определение Общият съд отхвърля като недопустима жалбата на IQV за частична отмяна на Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/408 на Комисията от 11 март 2015 година за прилагането на член 80, параграф 7 от Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета относно пускането на пазара на продукти за растителна защита, и за установяване на списък на кандидати за замяна (наричан по-нататък „спорният регламент“)[2]. По същество Общият съд приема, от една страна, че жалбоподателят не е лично засегнат от спорния регламент, и от друга страна, че същият включва по отношение на него мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС.

3. С жалбата си IQV дава възможност за Съда да уточни тълкуването на глагола „включвам“, използван в тази разпоредба[3]. Всъщност, макар този термин да е от основно значение за прилагането на посочената по-горе разпоредба, Съдът в действителност все още не е разгледал въпроса за тълкуването му например по делата, по които е постановил решенията си от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852) или от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2015:284).

1 Език на оригиналния текст: френски.

2 ОВ L 67, 2015 г., стр. 18.

3 Вж. също жалбата срещу определението от Общия съд на Европейския съюз от 27 април 2016 г., European Union Copper Task Force/Комисия (T-310/15, непубликувано, EU:T:2016:265) (дело C-384/16 P, European Union Copper Task Force/Комисия) и заключението ми по това дело от същата дата.

II. Правна уредба

А. Директива 91/414/ЕИО

4. Директива 91/414/ЕИО на Съвета от 15 юли 1991 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита[4] предвижда в своето приложение I списък на активните вещества, разрешени за включване в състава на продукти за растителна защита.

5. Съгласно член 1 и приложението към Директива 2010/28/ЕС на Комисията от 23 април 2009 година за изменение на Директива 91/414/ЕИО на Съвета за включване на металаксил като активно вещество[5] списъкът в приложение I към Директива 91/414 се изменя, като в него се добавя по-специално металаксил.

Б. Регламент (ЕО) № 2580/2009

6. Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414/ЕИО на Съвета[6] предвижда в член 50, озаглавен „Сравнителна оценка на продукти за растителна защита, съдържащи вещества, кандидати за замяна“, следното:

„1. Държавите членки извършват сравнителна оценка при оценяване на заявление за издаване на разрешение за продукт за растителна защита, съдържащ активно вещество, одобрено като кандидат за замяна. Държавите членки не издават разрешение или ограничават употребата на продукт за растителна защита, съдържащ вещество, кандидат за замяна за употреба върху определена селскостопанска култура, когато сравнителната оценка на рисковете и ползите, определена в приложение IV, показва, че:

[…]

4. При продукти за растителна защита, съдържащи вещество, кандидат за замяна, държавите членки извършват предвидената в параграф 1 сравнителна оценка редовно и най-късно при подновяването или изменението на разрешението.

Въз основа на резултатите от сравнителната оценка държавите членки запазват, отнемат или изменят разрешението“.

7. В глава XI от Регламент № 1107/2009, озаглавена „Преходни и заключителни разпоредби“, параграф 7 от член 80 „Преходни мерки“ гласи следното:

„До 14 декември 2013 г. Комисията съставя списък на веществата, включени в приложение I към Директива 91/414/ЕИО, които отговарят на критериите, установени в точка 4 от приложение II към настоящия регламент и спрямо които се прилагат разпоредбите на член 50 от настоящия регламент“.

4 ОВ L 230, 1991 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 17, том 1, стр. 146.

5 ОВ L 104, 2010 г., стр. 57.

6 ОВ L 309, 2009 г., стр. 1.

8. Съгласно член 83 от Регламент № 1107/2009, озаглавен „Отмяна“:

„Без да се засяга член 80, директиви 79/117/ЕИО [на Съвета от 21 декември 1978 година относно забраната за пускане на пазара и употреба на продукти за растителна защита, съдържащи някои активни вещества (ОВ L 33, 1979 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 3, стр. 63)] и 91/414/ЕИО, изменени с изброените в приложение V актове, се отменят, считано от 14 юни 2011 г., без да се засягат задълженията на държавите членки, отнасящи се до сроковете за транспониране в националното законодателство и прилагане на директивите, посочени в същото приложение.

Позоваванията на отменените директиви се считат за позовавания на настоящия регламент. […]“.

B. Регламенти за изпълнение

1. Регламент за изпълнение (ЕС) № 540/2011

9. Съгласно съображение 1 и член 1 от Регламент за изпълнение (ЕС) № 540/2011 за прилагане на Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на списъка на одобрените активни вещества[7] активните вещества, включени в приложение I към Директива 91/414, следва да се считат за одобрени съгласно Регламент № 1107/2009.

2. Спорният регламент

10. Член 1 от спорния регламент, озаглавен „Кандидати за замяна“, гласи следното:

„Активните вещества, включени в приложение I към Директива 91/414/ЕИО, които изпълняват критериите, посочени в точка 4 от приложение II към Регламент (ЕО) № 1107/2009, са определени в списъка в приложението към настоящия регламент.

Първа алинея се прилага и за активните вещества, одобрени съгласно Регламент (ЕО) № 1107/2009 по силата на преходните мерки, съдържащи се в член 80, параграф 1“.

11. Списъкът в приложението към този регламент включва:

„[…]

металаксил

[…]“.

III. Обстоятелства, предхождащи спора

12. Предхождащите спора обстоятелства са представени сбито от Общия съд в точки 1—9 от обжалваното определение. Те могат да бъдат обобщени по следния начин.

7 ОВ L 153, 2011 г., стр. 1.

13. Жалбоподателят е дружество по испанското право, извършващо по-специално дейност по производство, продажба, дистрибуция, представяне и пускане в продажба на продукти за растителна защита, продукти за храна на животни и други химически продукти. В частност то внася в Испания активното химическо вещество металаксил и предлага на пазара в редица държави членки съдържащи това активно вещество продукти за растителна защита.

14. През април 1995 г. жалбоподателят и още едно дружество подават до компетентните органи на Португалската република искане за вписване на металаксил в приложение I към Директива 91/414/ЕИО.

15. С Решение 2003/308/ЕО от 2 май 2003 година относно изключването на металаксил от приложение I към Директива 91/414/ЕИО на Съвета и оттегляне на разрешителните, предоставени за продукти за растителна защита, които съдържат това активно вещество[8], Комисията отхвърля искането за вписване на металаксила в списъка на активните вещества в посоченото приложение, като приканва държавите членки да оттеглят вече предоставените разрешения за продукти за растителна защита, които съдържат това активно вещество, както и да не издават нови такива разрешения.

16. С решение от 28 юни 2005 г., Industrias Químicas del Vallés/Комисия (T-158/03, EU:T:2005:253) Общият съд отхвърля подадената от жалбоподателя жалба за отмяна на Решение 2003/308. Съдът обаче отменя това решение[9]. Като приема, че фазата на производството по разглеждане на спора позволява, Съдът сам постановява решение по същество по делото на основание член 61, първа алинея, второ изречение от Статута на Съда на Европейския съюз и отменя Решение 2003/308.

17. След това решение, на 23 април 2010 г. Комисията приема Директива 2010/28 за изменение на Директива 91/414 за включване на металаксила като активно вещество. Последната е окончателно отменена с Регламент № 1107/2009. Съгласно съображение 1 и член 1 от Регламент за изпълнение № 540/2011 обаче активните вещества, включени в приложение I към Директива 91/414, следва да се считат за одобрени съгласно Регламент № 1107/2009.

18. На 11 март 2015 г. Комисията приема спорния регламент за целите на прилагането на член 80, параграф 7 от Регламент № 1107/2009, като съгласно последната разпоредба Комисията съставя списък на веществата, включени в приложение I към Директива 91/414, които отговарят на съответните критерии, за да бъдат приети за кандидати за замяна, и спрямо които се прилагат разпоредбите на член 50 от този регламент. Посоченият списък, приложен към спорния регламент, включва металаксил.

IV. Производството пред Общия съд и обжалваното определение

19. С жалба, постъпила в секретариата на Общия съд на 5 юни 2015 г., жалбоподателят иска частично да се отмени спорният регламент и да се установи, че Регламент № 1107/2009 е частично неприложим.

20. С обжалваното определение Общият съд уважава повдигнатото от Комисията възражение за недопустимост. В това отношение Общият съд приема, от една страна, че жалбоподателят не е лично засегнат от спорния регламент по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС, и от друга страна, че този регламент представлява подзаконов акт, който включва мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС.

8 ОВ L 113, 2003 г., стр. 8; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 47, стр. 71.

9 Решение от 18 юли 2007 г., Industrias Químicas del Vallés/Комисия (C-326/05 P, EU:C:2007:443).

21. Общият съд също така отхвърля доводите на жалбоподателя относно нарушение на правото му на ефективна съдебна защита.

V. Искания на страните и производство пред Съда

22. С жалбата си жалбоподателят иска от Съда да отмени обжалваното определение, да обяви за допустима жалбата за отмяна на спорния регламент и да върне делото на Общия съд, който да се произнесе по същество. Той също така иска Комисията да заплати съдебните разноски в производството по обжалване.

23. Комисията иска от Съда да отхвърли жалбата и да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

VI. По жалбата

24. В подкрепа на жалбата си жалбоподателят се позовава на три основания. Първо, Общият съд бил допуснал грешка при прилагане на правото, като приел, че спорният регламент е подзаконов акт, който включва мерки за изпълнение по отношение на него по смисъла на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС. Второ, Общият съд бил допуснал грешка при прилагане на правото, като постановил, че недопустимостта на жалбата не лишава жалбоподателя от ефективна съдебна защита. Накрая, трето, Общият съд бил допуснал грешка при прилагане на правото, като приел, че жалбоподателят не е лично засегнат от спорния регламент.

25. Жалбоподателят обаче счита, че спорният регламент го засяга пряко.

A. По първото основание за липса на мерки за изпълнение в спорния регламент

1. Доводи на страните

26. С първото си основание жалбоподателят оспорва точки 39—41, 43—46, 48—50, 58 и 59 от обжалваното определение. Той упреква Общия съд за констатацията му, че спорният регламент включва мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС.

27. Всъщност според жалбоподателя за квалифицирането на металаксила като „кандидат за замяна“ и за следващото от това прилагане на установения с Регламент № 1107/2009 режим не са необходими мерки за изпълнение.

28. Най-напред, ако евентуалното подновяване на разрешителното за металаксила бъде официално утвърдено с акт на Комисията след искане в този смисъл от страна на IQV, този акт не може да се разглежда като акт за изпълнение на спорния регламент, а като акт за изпълнение на Регламент № 1107/2009, който урежда процедурата за подновяване на одобрение за активни вещества.

29. По-нататък, жалбоподателят счита, че спорният регламент пряко налага за продуктите за растителна защита на IQV, съдържащи металаксил, и за тяхното използване да се извърши сравнителна оценка по член 50 от Регламент № 1107/2009. Всъщност член 50, параграф 4 от този регламент предвижда държавите членки да извършват сравнителната оценка редовно и най-късно при подновяването или изменението на разрешението.

30. Като установил в точка 43 от обжалваното определение, че извършването на сравнителна оценка не оказва въздействие върху обстоятелството, че разрешенията за пускане на пазара се издават или отказват, подновяват, отнемат или изменят от държавите членки, Общият съд не бил взел предвид факта, че действието на спорния регламент не зависи от приемането на каквото и да било решение на национален орган.

31. След като не оказвали никакво въздействие върху правния статут на металаксила като кандидат за замяна, нито върху въведения с Регламент № 1107/2009 режим, приетите евентуално от националните органи мерки не можели да се разглеждат като мерки за изпълнение на спорния регламент.

32. Накрая, жалбоподателят смята, че подобно заключение се налага по отношение на принципа на взаимно признаване на продуктите за растителна защита между държавите членки. Всъщност вследствие на приемането на спорния регламент взаимното признаване на продукт, съдържащ кандидат за замяна, вече не ставало автоматично, както за всяко друго активно вещество.

33. Комисията твърди, че това първо основание е необосновано.

34. Тя изглежда приема, че правното основание на актовете, които Комисията или държавите членки предстои да приемат поради включването на металаксила в списъка на кандидати за замяна, няма да бъде спорният регламент, а Регламент № 1107/2009. Според Комисия обаче посочените актове ще бъдат изпълнителни по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС, тъй като ще осигурят на жалбоподателя „съответстващ на логиката на тази разпоредба“ достъп до съд [10].

35. По-нататък, доводът на жалбоподателя, че актовете на Комисията или на държавите членки няма да окажат никакво въздействие върху определянето на металаксила като вещество, кандидат за замяна, нито върху установения с Регламент № 1107/2009 режим за тази категория вещества, не бил релевантен. Всъщност, както посочва Общият съд в точка 59 от обжалваното определение, жалбоподателят би могъл да се позове инцидентно на незаконосъобразността на определянето на металаксила като вещество, кандидат за замяна, и на установения с Регламент № 1107/2009 режим за тези вещества.

36. Накрая, според Комисията фактът, че държавите членки могат да извършват сравнителна оценка на продуктите за растителна защита, които съдържат металаксил, без да има подадено преди това искане за издаване или за подновяване на разрешение, не е от голямо значение, тъй като такова решение на държава членка би могло да се обжалва пред националните ѝ юрисдикции, ако изменя правното положение на жалбоподателя. Освен това, ако сравнителната оценка била негативна за един или за няколко от продуктите и можела поради това да засегне интересите на жалбоподателя, държавата членка следвало да оттегли даденото им разрешение. Оттеглянето обаче щяло да се извърши чрез акт, който също можел да се обжалва.

10 Вж. точка 12 от писмения отговор на Комисията.

2. Анализ

а) Предварителна бележка относно тълкуването на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС

37. В жалбата си IQV твърди, че квалифицирането на металаксила като „кандидати за замяна“ и прилагането вследствие на това на режима, установен с Регламент № 1107/2009, става „непосредствено и пряко“, без да са необходими мерки за изпълнение [11].

38. Следователно проблемът с тълкуването, представен пред Съда, изисква да се определи дали прилагането по отношение на металаксила на специалните правила на Регламент № 1107/2009 е по силата на самото „действие“ на спорния регламент, без поради това да има нужда от мерки за изпълнение stricto sensu, или, обратно, актовете, приети от Комисията или от държавите членки в приложение на особените правила на Регламент № 1107/2009, следва да се разглеждат като мерки за изпълнение на спорния регламент, след като тези правила пораждат конкретно действие по отношение на жалбоподателя единствено чрез тези актове.

39. Разглеждан в по-теоретичен план, въпросът е дали глаголът „включвам“, използван в член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС, визира единствено мерките за изпълнение, приети непосредствено на основание на подзаконов акт Б, или обхватът му може да бъде разширен до актовете, приети на основата на предходен регламент А, но вследствие на приемането на регламент Б, необходим за неговото изпълнение, тоест, в непряка последователност или в известен смисъл, по отразен начин.

40. Не се налага отново да се припомня, че член 263, четвърта алинея ДФЕС е изменен с Договора от Лисабон, така че да предвижда трети начин за пряк достъп до съда за проверка на законосъобразността. Занапред „[в]сяко физическо или юридическо лице може да заведе иск […] срещу решенията, които са адресирани до него или които го засягат пряко и лично, *както и срещу подзаконови актове, които го засягат пряко и които не включват мерки за изпълнение*“ [12].

41. Макар да признава, че тази трета част от член 263, четвърта алинея ДФЕС „смекчава условията за допустимост на подадените от физическите и юридическите лица жалби за отмяна“ [13], Съдът все пак възприема ограничително тълкуване.

42. Най-напред, той тълкува понятието „подзаконов акт“ в смисъл, че „целта на изменението в предвиденото в член 230, четвърта алинея ЕО право на физическите и юридическите лица на жалба е да позволи на тези лица да подават при по-малко стриктни условия жалби за отмяна на актове с общо приложение, [но] *с изключение на законодателните актове*“ [14].

11 Вж. точка 33 от жалбата.

12 Член 263, четвърта алинея ДФЕС. Курсивът е мой.

13 Решение Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 57).

14 Решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 60; курсивът е мой). Както вече съм посочвал, това тълкуване води до парадокса, че делото, по което е постановено решение от 25 юли 2002 г., Unión de Pequeños Agricultores/Съвет (C-50/00 P, EU:C:2002:462), отново би приключило с констатация за недопустимост, макар това дело да е предизвикало изменението на член 263, четвърта алинея ДФЕС (вж. точка 58 от моето заключение по дело Stichting Woonpunt и др./Комисия, C-132/12 P, EU:C:2013:335).

43. По-нататък, що се отнася до условието за липсата на мерки за изпълнение, по делото, по което е постановено решение от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852), е установена обща рамка за анализ:

– първо, Съдът приема, че когато подзаконов акт включва мерки за изпълнение, „съдебният контрол за спазването на правния ред на Съюза се осигурява независимо от това дали посочените мерки са приети от Съюза или от държавите членки“ [15]. Всъщност в първия случай частноправният субект може да обжалва мерките за изпълнение непосредствено пред юрисдикциите на Съюза и на основание член 277 ДФЕС може да изтъкне в подкрепа на жалбата си незаконосъобразността на съответния основен акт, а във втория случай, да постави под въпрос валидността на съответния основен акт пред националните юрисдикции, които могат да се обърнат към Съда на основание член 267 ДФЕС с преюдициални въпроси [16],

– второ, Съдът ограничава преценката за наличието на мерки за изпълнение до „положението на лицето, което се позовава на правото на обжалване съгласно последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС. Следователно няма значение дали съответният акт включва мерки за изпълнение по отношение на други правни субекти“ [17] и

– трето, „трябва да се вземе предвид единствено предметът на жалбата и когато жалбоподател иска само частична отмяна на акт, при необходимост трябва да се вземат предвид единствено мерките за изпълнение, които тази част от акта евентуално включва“ [18].

44. Съдът продължава своето ограничително тълкуване с решение от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2015:284), като преценява, че твърдението за механичния характер на приетите на национално равнище мерки е въпрос, който е „ирелевантен с оглед определяне дали [разглежданите] регламенти съдържат мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС“ [19]. По-конкретно, това предполага, че „условието за липса на мерки за изпълнение не съвпада с това за наличие на пряко засягане“ [20].

45. Като изключва законодателните актове от понятието „подзаконов акт“ и като включва всеки акт, приет от Съюза или от държава членка на основание на акт с общо приложение от правото на Съюза, в понятието „мерки за изпълнение“, Съдът опростява максимално приложното поле на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС.

46. Ако освен това понятието „включва“ трябва да се тълкува в смисъл, че обхваща всеки акт, приет *вследствие* на акт на Съюза, то би трябвало да призная правотата на онези, които без колебание заключават, че тълкуването на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС, припомнено в точки 42—44 от настоящото заключение, не променя практически нищо в достъпа на частноправните субекти до Съда на основание член 263, четвърта алинея ДФЕС [21].

15 Решение от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 28).

16 Вж. в този смисъл решение от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 29).

17 Решение от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 30).

18 Решение от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 31).

19 Точка 42. Вж. също решения от 10 декември 2015 г., Canon Europa/Комисия (C-552/14 P, непубликувано, EU:C:2015:804, т. 47) и от 10 декември 2015 г., Kyocera Mita Europe/Комисия (C-553/14 P, непубликувано, EU:C:2015:805, т. 46).

20 Определение от 14 юли 2015 г., Forgital Italy/Съвет (C-84/14 P, непубликувано, EU:C:2015:517, т. 43).

21 Вж. в този смисъл *Mastroianni*, R. et *Pezza*, A. Striking the Right Balance: Limits on the Right to Bring an Action under Article 263(4) of the Treaty on the Functioning of the European Union. — American University International Law Review, 2015, (30:4), p. 443—795, p. 793. Тези автори стигат дотам, че пишат как възприетото от Съда тълкуване на понятието „мерки за изпълнение“ по смисъла на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС прави „практически невъзможен“ достъпа на частноправните субекти до съдилищата на Съюза („makes it pratically impossible for private applicants […] to bring a case before EU Courts“).

47. Съдът обаче неотдавна изрично припомни, обосновавайки компетентността си в областта на общата външна политика и политика на сигурност, от една страна, че „съгласно първата алинея от член 47 от Хартата, който препотвърждава принципа на ефективна съдебна защита, всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, трябва да има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в този член условия, [и от друга страна], че самото наличие на ефективен съдебен контрол, чието предназначение е да гарантира спазването на разпоредбите от правото на Съюза, е неделимо свързано със съществуването на правовата държава“ [22]. В това отношение от практиката на Съда следва, че процесуалните пречки от гледна точка по-специално на разходи, продължителност и правила за представителство не са без значение за преценката за спазването на тази ефективна съдебна защита, поне що се отнася до държавите членки [23]. Не бих могъл да си представя нещата да стоят по-различно за Съюза. До такива процесуални пречки със сигурност би се стигнало обаче, ако на правния субект се наложи изискване да обжалва решение — в случай че такова бъде прието — при положение че, без да се нарушават условията на договора, той би могъл да обжалва акта пряко.

б) По понятието „включвам“

48. Заключението по моята предварителна бележка ми дава основание да смятам, че глаголът „включвам“, използван в член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС, следва да се тълкува като визиращ единствено мерки за изпълнение, които непременно трябва да бъдат приети на непосредствено основание от подзаконов акт.

49. Буквалното тълкуване, преследваната с изменението на член 230 ЕО цел и принципът на правната сигурност подкрепят това тълкуване на термина „включвам“.

50. Най-напред, като разглеждам смисъла на думата, използвана в текста на френски език, следва да отбележа, че глаголът „comporter“ (включвам) означава „inclure en soi“ (съдържам в себе си) [24]. Подзаконов акт, който не включва мерки за изпълнение, е следователно акт, чието прилагане не *изисква* или не *се нуждае* от никакъв допълнителен акт, с други думи, който сам по себе си е достатъчен [25].

22 Решение от 28 март 2017 г., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, т. 73).

23 Така Съдът е приел, че „разпоредбите на Рамковото споразумение [относно срочната работа, сключено на 18 март 1999 година, съдържащо се в приложението към Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно Рамково споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP)], *във връзка с принципа на ефективност*, трябва да се тълкуват в смисъл, че *не допускат национални процесуални правила*, които задължават работника на срочен трудов договор да предяви нов иск за определянето на подходяща санкция, когато съдебен орган е констатирал злоупотреба с последователни срочни трудови договори, *доколкото от това произтичат процесуални пречки за работника от гледна точка по-специално на разходите, продължителността и правилата за представителство, които могат да направят изключително трудно упражняването на правата, предоставени му от правния ред на Съюза*“ (решение от 14 септември 2016 г., Martínez Andrés и Castrejana López, C-184/15 и C-197/15, EU:C:2016:680, т. 64; курсивът е мой). Макар че Съдът разглежда проблема в светлината на принципа на ефективност, той припомня в точка 59 от това решение, че изискванията за равностойност и за ефективност „изразява[т] общото задължение на държавите членки да гарантират *съдебната защита* на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза“ (курсивът е мой).

24 Вж. речника Dixel Dictionnaire — Le Robert, издание от 2011 г.

25 По отношение на член III-365, параграф 4 от Договора за създаване на Конституция за Европа, идентичен с член 263, четвърта алинея ДФЕС, вж. в този смисъл *Coutron*, L. La Contestation incidente des actes de l'Union européenne. Bruylant, 2007, p. 488. Вж. също *Blumann*, Cl. L'amélioration de la protection juridictionnelle effective des personnes physiques et morales résultant du traité de Lisbonne. — L'Homme et le droit. En hommage au professeur Jean-François Flauss, Éditions Pedone, 2014, p. 77—100, p. 98. В текстове на договора на други езици тази идея е по-добре изразена. Така текстът на английски език използва думата „entail“, която е синоним на глаголите „necessitate“ (нуждае се от), „make necessary“ (прави необходимо), „require“ (изисква), „need“ (има нужда от) или „demand“ (изисква) (вж. Oxford Thesaurus of English, 2. ed., Oxford University Press, 2004). Вж. също и текста на полски език „*nie wymagają* środków wykonawczych“ или пък на португалски език „que *não necessitam* de medidas de execução“.

51. Това следователно означава, че установяването на мярка, приета *вследствие* на спорния подзаконов акт, не е достатъчно, за да се отхвърли жалба срещу него. Обратно, след като актът с общо приложение, обжалваем на основание член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС, следва сам по себе си да е достатъчен, за да бъде пряко обжалван на това основание, използването на думата „включва“ налага установената мярка да има пряка причинно-следствена връзка с нормата с общо приложение[26]. При липса на подобна връзка между двата акта не може да се твърди, че първият *изисква* или *се нуждае* от втория.

52. За да се избегнат всякакви спорове и затруднения, доколкото е възможно, тази причинно-следствена връзка следва да се разглежда като правно основание. Следователно, обратно на тълкуването на правната връзка, необходима за прилагането на член 277 ДФЕС, не би могло да се касае за *непряка* намеса на обжалвания акт в процеса на приемане на установената мярка за изпълнение[27]. В случая спорният регламент би бил само *непряко* приложим за спора, който би бил предявен вследствие на мерки, евентуално приети на *пряко* основание от Регламент № 1107/2009 от Комисията и от държавите членки.

53. По-нататък, целта, преследвана с добавянето на трети начин за достъп до съдебен контрол на законосъобразността в член 263, четвърта алинея ДФЕС, потвърждава това буквално тълкуване. Всъщност, както Съдът посочва в точка 60 от решението си от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625), целта на изменението в предвиденото в член 230, четвърта алинея ЕО право на физическите и юридическите лица на жалба е да позволи на тези лица да подават при по-малко стриктни условия жалби за отмяна. Всъщност, „за да се укрепи съдебна защита на физическите и юридическите лица спрямо актовете на Съюза, Лисабонският договор разширява условията за допустимост на жалбата за отмяна с приемането на член 263, четвърта алинея ДФЕС, който предвижда възможност за подаването на подобна жалба и срещу подзаконови актове, които […] засягат пряко тези лица и които не включват мерки за изпълнение“[28].

54. Колкото повече обаче се увеличава обхватът на условието относно наличието на мерки за изпълнение, толкова повече се намалява обхватът на въведеното с член 263, четвърта алинея ДФЕС разширяване.

55. Накрая, грижата за правната сигурност засилва необходимостта от ограничаване на обхвата на термина „включвам“. Всъщност не следва да се забравя, че съгласно решение от 9 март 1994 г., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) правен субект, който е бил безспорно процесуално легитимиран да предяви по член 263, четвърта алинея ДФЕС жалба за отмяна срещу акт на Съюза, не може да оспорва пред националната юрисдикция валидността на този акт след изтичането на срока за обжалване по член 263, шеста алинея ДФЕС. Същото правило се прилага спрямо възражението за незаконосъобразност по член 277 ДФЕС[29]. Съдът неотдавна имаше повод да потвърди, че разширяването на условията за допустимост на жалба за отмяна, въведено с Договора от Лисабон, не означава, че тази съдебна практика се отхвърля[30].

26 Вж. в този смисъл *Rhimes*, M. The EU Courts Stand Their Ground: Why Are the Standing Rules for Direct Actions Still So Restrictive? — European Journal of Legal Studies, 2016, vol. 9, №°1, p. 103—172, p. 124.

27 Още с решение от 13 юли 1966 г., Италия/Съвет и Комисия (32/65, EU:C:1966:42) Съдът приема, че норма с общо приложение, по отношение на която е повдигнато възражението за незаконосъобразност на основание член 277 ДФЕС, следва *„пряко или непряко* да е приложим[а] в случая, който е предмет на иска или жалбата“ (Rec. стр. 594; курсивът е мой). Това правило продължава да се прилага от Общия съд (вж. по-специално решение от 12 юни 2015 г., Plantavis и NEM/Комисия и EFSA, T-334/12, EU:T:2015:376, т. 51).

28 Решение от 14 март 2017 г., A и др. (C-158/14, EU:C:2017:202, т. 68).

29 Вж. в този смисъл решение от 6 март 1979 г., Simmenthal/Комисия (92/78, EU:C:1979:53, т. 39).

30 Решение от 14 март 2017 г., A и др. (C-158/14, EU:C:2017:202, т. 69).

56. Следователно, колкото по-далечна е връзката между подзаконовия акт и мярката за изпълнение, толкова по-трудно е за правния субект да определи дали има право да обжалва пряко първия пред Общия съд на основание член 263, четвърта алинея ДФЕС. Тази неопределеност води не само до риск за правния субект — чиято жалба за отмяна на подзаконовия акт може да бъде обявена за недопустима от Общия съд — но и до несигурност в правния ред на Съюза, тъй като установяването на мярка за изпълнение, свързана със спорния подзаконов акт, може да се различава според различните лица или юрисдикции.

57. В заключение, буквалното и телеологичното тълкуване, както и принципът на правната сигурност ми дават основание да смятам, че глаголът „включвам“, използван в член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС, следва да се тълкува като визиращ единствено мерки за изпълнение, приети по необходимост на непосредствено основание от подзаконов акт.

58. Наистина изолираното разглеждане на спорния регламент би могло да изглежда изкуствено. Всъщност без съмнение, щом списъкът с кандидати за замяна е приложен към Регламент № 1107/2009, а не към отделен регламент, въпросът за наличието на мерки за изпълнение вероятно не би възникнал, след като последиците от квалифицирането на металаксила като „кандидат за замяна“ биха могли да настъпят по необходимост посредством мерки за изпълнение само на този регламент. Това съображение обаче според мен не би могло да има значение за анализа. Освен в случай на злоупотреба с власт или на нарушение на правило за определяне на компетентност, в който би могло да се стигне до невалидност на разглеждания акт, изборът на правния инструмент е от изключителната компетентност на автора на акта, а не на Съда.

в) По прилагането от Общия съд на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС

59. Общият съд е приел, че спорният регламент съставлява подзаконов акт по смисъла на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС. Тази квалификация не се оспорва.

60. Както Общият съд уместно е преценил в точки 31 и 32 от обжалваното определение, касае се, от една страна, за акт с общо приложение, който се прилага към обективно определени положения и поражда правно действие спрямо категории лица, посочени общо и абстрактно. От друга страна, спорният регламент следва да се разглежда като незаконодателен акт, тъй като съгласно критериите, посочени от Съда за прилагането на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС, той не е приет чрез обикновена или чрез специална законодателна процедура.

61. Считам обаче, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точки 41, 44 и 48 от обжалваното определение е заключил съответно, че:

– „последиците от [спорния] регламент по отношение на срока на валидност на подновяването на одобрението за вече одобрени кандидати за замяна като металаксила биха засегнали [IQV] единствено чрез приет от Комисията регламент за подновяване на посоченото одобрение“, като такъв регламент би съставлявал при това положение мярка за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС,

– „последиците от [спорния] регламент по отношение на провеждането от държавите членки на сравнителна оценка на рисковете за здравето или за околната среда от продукти за растителна защита, съдържащи металаксил, в сравнение със заместващ продукт или нехимически метод за предотвратяване или борба срещу вредители по културите, биха

засегнали [IQV] единствено чрез актове, приети от компетентните органи на държавите членки“, като такива актове биха съставлявали при това положение мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС, и

– „последиците от [спорния] регламент относно процедурата по взаимно признаване на разрешения за пускане на пазара на продукти за растителна защита, съдържащи кандидати за замяна, засягат единствено свободата на преценка, с която разполагат държавите членки, когато се произнасят по заявление в този смисъл. При все това тези последици биха засегнали евентуално [IQV] единствено чрез актове на националните органи, с които се произнасят по заявления за взаимно признаване, подадени от въпросните членове“, като такива актове биха съставлявали при това положение мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС.

62. Всъщност, обратно на приетото от Общия съд, считам, че различните посочени по-горе актове не съставляват мерки за изпълнение на спорния регламент по смисъла на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС, тъй като не са приети *непосредствено* на негово основание. Напротив, както Комисия изглежда сама приема, всеки от тези актове би имал за правно основание разпоредба от Регламент № 1107/2009 [31].

63. Наистина приемането на спорния регламент е било необходимо условие за прилагането на разпоредбите на Регламент № 1107/2009 относно веществата, кандидати за замяна. След като обаче активното вещество е включено в списъка на кандидати за замяна от спорния регламент, специалните разпоредби на Регламент № 1107/2009 за тези вещества се прилагат автоматично. Следователно спорният регламент не съставлява непосредствено основание за мерките, които ще бъдат приети от Комисията или от държавите членки.

64. Обратно, както с основание твърди IQV, спорният регламент поражда специфичните си последици per se. С други думи, той сам по себе си е достатъчен: вписването на металаксила като кандидат за замяна е непосредствено и пряко на основание единствено на спорния регламент.

65. Именно това вписване обаче е предмет на подадената от IQV жалба за отмяна. Следователно, след като мерките, които Комисията или държавите членки евентуално ще приемат на основата на Регламент № 107/2009 по отношение на металаксила, няма да имат никакво действие върху вписването на последния в списъка на кандидатите за замяна, няма основание те да се вземат предвид. Всъщност, за да се прецени допустимостта на жалба, подадена на основание член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС, преценката за наличието на мерки за изпълнение следва да се ограничи до положението на лицето, което се позовава на правото на обжалване, и да се вземе предвид единствено предметът на жалбата [32].

66. Освен това не мога да се съглася с твърдението на Комисията, че доводът относно основанието на мерките за изпълнение — тоест Регламент № 1107/2009, а не спорния регламент — следва да се отхвърли, тъй като заключението на Общия съд е „напълно съответстващо на целта на член 263, четвърта алинея ДФЕС“ [33].

31 „Жалбоподателят единствено твърди, че посочените актове са за изпълнение не на обжалвания регламент, а на Регламент № 1107/2009 (точки 34, 42 и 45 от жалбата). *Макар правното основание на въпросните актове наистина да не е обжалваният регламент, а Регламент № 1107/2009*, така или иначе споменатите актове — които единствено пораждат последиците, на които се позовава жалбоподателят в първоинстанционното производство — били мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС, тъй като предоставяли достъп до съд в съответствие с логиката на разпоредбата“ (точка 12 от писмения отговор на Комисията; курсивът е мой).

32 Вж. в този смисъл решение от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 30 и 31).

33 Точка 12 от писмения отговор на Комисията.

67. Наистина член 263, четвърта алинея ДФЕС е изменен, за да се избегне необходимостта частноправен субект да трябва да наруши правото на Съюза, за да получи достъп до съд. Загрижеността в това отношение и последвалото изменение на Договора обаче следва да се разглеждат в определената от Съда обща рамка на системата от способи за защита, като съгласуваността на тази система позволява да се осигури завършеност на предвидената в Договора система за контрол на законосъобразността.

68. Твърдението на Съда, че „посредством разпоредбите на членове 263 и 277, от една страна, и член 267, от друга страна, Договорът за функционирането на ЕС е установил завършена система от способи за защита и процедури, чиято цел е да осигурят контрола за законосъобразност на актовете на Съюза, поверявайки го на съда на Съюза“ [34], се обяснява с една корекционна логика. Всъщност Съдът твърди, че системата е завършена благодарение на възражението за незаконосъобразност и на преюдициалното запитване за преценка на валидност, тъй като „[*т*]*ака* физическите и юридическите лица са защитени от прилагането спрямо тях на актове с общо действие, които те не могат да обжалват непосредствено пред Съда *поради особените условия за допустимост, посочени в член [263, четвърта алинея ДФЕС]*“ [35]. Следователно механизмите за контрол за законосъобразност чрез инцидентно оспорване имат компенсационна функция [36].

69. Считам, че разширяването на обхвата на едно от условията, наложени в член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС, така че да се изключи компетентността на Съда за отмяна *в полза на* инцидентно оспорване, би означавало преобръщане на логиката на системата. Всъщност в светлината на хипотетичен компенсационен способ за защита следва да се тълкуват не условията за допустимост на член 263, четвърта алинея ДФЕС. Обратно, именно условията за компенсационните способи на защита следва евентуално да се тълкуват широко, тъй като прекият достъп до съда на Съюза е невъзможен.

70. Този подход според мен е потвърден от Съда по делото, по което е постановено определение от 16 ноември 2000 г., Schiocchet/Комисия (C-289/99 P, EU:C:2000:641). Всъщност в него Съдът потвърждава, че предоставената с член 277 ДФЕС възможност за позоваване на неприложимост на регламент може да съставлява единствено подкрепящо жалба основание, но не и предмет на жалба, и че „следователно допустимостта на самите жалби следва да се преценява с оглед на техните искания, *независимо от евентуалните възражения за незаконосъобразност, които могат да бъдат повдигнати в тяхна подкрепа*“ [37].

71. Следователно, тъй като IQV се е позовало на възражение за незаконосъобразност на Регламент № 1107/2009, позоваването на правилата на този регламент в рамките на разглеждането по същество на жалбата за отмяна на спорния регламент според мен не е непоследователно, но не следва да се взема предвид при преценката на допустимостта на въпросната жалба. Така според мен в случая IQV напълно е отчело връзката между способите за защита, като, от една страна, е обжалвало спорния регламент, а от друга страна, се е позовало в жалбата си на възражение за незаконосъобразност на Регламент № 1107/2009 [38].

34 Решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 92). Това утвърждаване е направено за първи път в точка 23 от решение от 23 април 1986 г., Les Verts/Парламент (294/83, EU:C:1986:166). Оттогава то е повтаряно многократно. Вж. по-специално решения от 25 юли 2002 г., Unión de Pequeños Agricultores/Съвет (C-50/00 P, EU:C:2002:462, т. 40), от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 57), от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 45) и от 28 март 2017 г., Rosneft (C-72/15, EU:C:2015:236, т. 66).

35 Решение от 23 април 1986 г., Les Verts/Парламент (294/83, EU:C:1986:166, т. 23). Курсивът е мой.

36 Вж. в този смисъл *Berrod*, Fr. La systématique des voies de droit communautaires. Dalloz, Paris, 2003, № 294 за преюдициалното запитване и № 834 за възражението за незаконосъобразност; и *Coutron*, L. La contestation incidente des actes de l'Union européenne. Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 129 et 213.

37 Точка 25. Курсивът е мой.

38 Вж. точка 13 от обжалваното определение.

72. Този процесуален избор впрочем отличава настоящото дело от това, по което е постановено решение от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2015:284).

73. На пръв поглед може да изглежда, че последното дело се отнася до сходен механизъм, а именно до хипотезата, в която обстоятелства от основно значение за прилагането на регламент за изпълнение X., на основата на който ще бъдат приети мерки за изпълнение, се определят от регламент за изпълнение Y.

74. При все това обаче жалбоподателите не се позовават на възражение за незаконосъобразност, а искат отмяната на два регламента. Мерките за изпълнение, установени от Съда в точка 40 от това решение, са изрично основани на въпросните два регламента: заявленията за лицензии се основават на Регламент за изпълнение (ЕС) № 302/2011 на Комисията от 28 март 2011 година за откриване на извънредна тарифна квота за внос на определени количества захар за пазарната 2010/2011 година[39], а решенията на националните органи вследствие на тези заявления прилагат коефициенти, определени с Регламент за изпълнение (ЕС) № 393/2011 на Комисията от 19 април 2011 година за определяне на коефициента на разпределение за издаването на лицензии за внос, заявени в периода от 1 до 7 април 2011 г., за захарни продукти в рамките на някои тарифни квоти и за преустановяване на подаването на заявления за такива лицензии[40].

75. Всъщност в точка 40 от решение от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2015:284) Съдът е постановил, че „що се отнася до Регламенти за изпълнение № 302/2011 и № 393/2011, те пораждат правно действие спрямо жалбоподателите само посредством актовете, приети от националните органи вследствие на подаването на заявления за лицензии въз основа на Регламент за изпълнение № 302/2011“. Съдът обаче се е погрижил да уточни, че „решенията на националните органи за предоставяне на такива лицензии […] прилагат спрямо съответните оператори коефициентите, определени в Регламент за изпълнение № 393/2011“, поради което „решенията за пълен или частичен отказ за лицензии […] представляват мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС“.

76. В настоящото дело обаче IQV не иска отмяна на регламента, на основата на който ще бъдат приети евентуалните мерки за изпълнение.

3. Заключение по първото основание

77. Тъй като мерките за изпълнение, както ги е установил Общият съд, не са непосредствено основани на спорния регламент, а на Регламент № 1107/2009, смятам, че първото основание на IQV следва да бъде уважено. С оглед на това обжалваното съдебно решение следва да бъде отменено в частта, в която Общият съд приема, че спорният регламент включва мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС.

78. Следователно ще разгледам второто и третото основание само при условията на евентуалност.

39 ОВ L 81, 2011 г., стр. 8.
40 ОВ L 104, 2011 г., стр. 39.

Б. По третото основание относно личното засягане на IQV

79. Най-напред ще разгледам третото основание. Всъщност второто основание се отнася до въпроса за липсата на ефективна съдебна защита на жалбоподателя в хипотезата, в която той не би могъл да се ползва от право на пряко обжалване пред съда на Съюза. Третото основание се отнася пък до условието за лично засягане на жалбоподателя. Следователно, ако това трето основание бъде прието за обосновано, жалбата за отмяна, подадена от IQV до Общия съд, би могла да бъде уважена, при условие че същото е и пряко засегнато от спорния регламент.

80. Проблемът дали обжалваното определение поставя под въпрос правото на IQV на ефективна съдебна защита, възниква единствено при положение че Общият съд обяви жалбата на IQV за недопустима на основание правилно тълкуване на член 263, четвърта алинея ДФЕС. Поради това изглежда по-логично редът на разглеждане на второто и на третото основание да се размести [41].

1. Доводи на страните

81. Съгласно третото основание Общият съд неправилно приел в точки 28 и 29 от обжалваното определение, че жалбоподателят не е лично засегнат от спорния регламент.

82. В подкрепа на това си основание жалбоподателят се позовава на обстоятелството, че той единствен е нотифицирал металаксила и че следователно единствен е предприел действия в производството по издаване на разрешение за това вещество на равнището на Съюза. Предходните жалби пред Общия съд и Съда също имали значение за индивидуализирането на жалбоподателя, тъй като довели до отмяната на първото неблагоприятно решение на Комисията и до приемането на директива за вписването на металаксила [42].

83. Ето защо, като единствено предприятие, предявило искане за вписване на металаксила на равнището на Съюза при приемането на спорния регламент и носещо следователно отговорност за това вписване, IQV било лично засегнато от регламента. Това фактическо обстоятелство го характеризирало по отношение на металаксила спрямо всички останали лица.

84. В допълнение жалбоподателят посочва, че видно от съображение 4, спорният регламент е приет въз основа по-специално на доклади за преразглеждане на веществата. В тези доклади се посочвало, че единствено той нотифицирал металаксила.

85. Според Комисията третото основание е недопустимо, тъй като жалбоподателят не изложил доводи, въз основа на които можело да се установи, че Общият съд допуснал грешка, като приел, че фактът, че жалбоподателят единствен подал искане за вписване на металаксила в списъка с активни вещества на Регламент № 1107/2009, не бил достатъчен за индивидуализирането му спрямо спорния регламент.

86. Във всички случаи основанието било необосновано, тъй като, както се посочвало в точка 28 от обжалваното определение, жалбоподателят бил засегнат само поради обективното си качество на вносител на металаксил и на разпространител на съдържащи това вещество продукти по същия начин като всеки друг икономически оператор, който действително или потенциално се намирал в същото положение.

41 Вж. в този смисъл решение от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 18).

42 Вж. решение на Съда от 18 юли 2007 г., Industrias Químicas del Vallés/Комисия (C-326/05 P, EU:C:2007:443) и решение на Общия съд от 28 юни 2005 г., Industrias Químicas del Vallés/Комисия (T-158/03, EU:T:2005:253).

2. Анализ

87. Подкрепям становището на Комисия по допустимостта на третото основание, което жалбоподателят изтъква в подкрепа на жалбата си.

88. Всъщност съгласно член 169 от Процедурния правилник на Съда с изтъкнатите основания трябва „ясно се указват оспорените части от мотивите на съдебния акт на Общия съд“. Съгласно постоянната съдебна практика това означава, че жалбата трябва точно да посочва пороците на съдебното решение, чиято отмяна се иска, както и правните доводи, с които по специфичен начин се подкрепя искането [43]. Ето защо основание, което не съдържа никаква правна аргументация, разкриваща в какво Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, и което представлява просто искане за преразглеждане на подаденото в първоинстанционното производство искане, не отговаря на тези изисквания [44].

89. В случая жалбоподателят посочва кои точки от определението иска да оспори. Следва обаче да се констатира че той не излага какъвто и да било правен довод, доказващ наличието на грешка при прилагане на правото в точки 28 и 29 от обжалваното определение. Всъщност IQV само повтаря вече изложените от него пред Общия съд и индивидуализиращи го фактически обстоятелства, уточнявайки в коя точка от жалбата си е направило това [45], без при това по какъвто и да било начин да оспори правните съображения, на които е основано обжалваното определение.

90. В този смисъл с третото основание се цели в действителност преразглеждане от Съда на вече изложени пред Общия съд доводи и нова преценка на фактите. Поради това то трябва да се отхвърли като явно недопустимо.

B. По второто основание относно ефективната съдебна защита на IQV

1. Доводи на страните

91. С второто си основание жалбоподателят упреква Общия съд за констатацията, че като отхвърля жалбата му като недопустима, не го лишава от правото му на ефективна съдебна защита.

92. Жалбоподателят поддържа, че не би могъл да обжалва национална мярка за изпълнение, позволяваща му да оспори последиците от спорния регламент. Всъщност, докато националният орган не реши да замени металаксила, това активно вещество трябвало да е обект на периодични сравнителни оценки. Ако обаче след провеждането на сравнителните оценки националният орган реши да не заменя металаксила, жалбоподателят твърди, че не би могъл да обжалва тези „решения“, тъй като не би имал процесуална легитимация да обжалва акт, който не го засяга.

93. Следователно жалбоподателят бил принуден да предизвика приемане на отрицателно решение от националните органи, за да може да го обжалва и в рамките на това обжалване да оспори квалифицирането на металаксила като „кандидат за замяна“.

43 Вж. в този смисъл решения от 13 септември 2007 г., Il Ponte Finanziaria/СХВП (C-234/06 P, EU:C:2007:514, т. 44) и от 5 март 2015 г., Ezz и др./Съвет (C-220/14 P, EU:C:2015:147, т. 111).

44 Вж. в този смисъл решение от 13 септември 2007 г., Il Ponte Finanziaria/СХВП (C-234/06 P, EU:C:2007:514, т. 45 и 46).

45 Вж. точки 56 и 59 от жалбата на IQV.

94. Комисията намира основанието за недопустимо, тъй като IQV единствено възпроизвеждало доводите, представени пред Общия съд, без при това да посочва каквато и да било грешка при прилагане на правото в обжалваното определение. При условията на евентуалност тя счита, че основанието е необосновано.

2. Анализ

95. Склонен съм a priori да приема становището на Комисията и относно допустимостта на второто изтъкнато от жалбоподателя в жалбата му основание.

96. Всъщност, обратно на изискванията по член 169 от Процедурния правилник на Съда и в припомнената в точка 88 от настоящото заключение съдебна практика, жалбоподателят не посочва кои точки от обжалваното определение визира с второто си основание.

97. При все това обаче лесно може да се разбере, че той оспорва всички свързани със съдебната му защита доводи на Общия съд, а именно точки 51—59 от обжалваното определение. С извода, който направил въз основа на тях, Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото.

98. Поради това второто основание било допустимо. В случая обаче трябва да констатирам, че при всяко положение Общият съд не е допуснал никаква грешка при прилагане на правото. Всъщност, макар и предмет на немалко критики в правната теория, тъй като „завършеността“ на системата понякога е илюзорна, Общият съд само е приложил постоянната практика на Съда, съгласно която посредством разпоредбите на членове 263 и 277, от една страна, и член 267, от друга страна, Договорът за функционирането на ЕС е установил завършена система от способи за защита и процедури, чиято цел е да осигурят контрола за законосъобразност на актовете на Съюза, поверявайки го на съда на Съюза [46].

99. В това отношение физическите или юридическите лица, които поради посочените в член 263, четвърта алинея ДФЕС условия за допустимост не могат да обжалват пряко подзаконов акт на Съюза пред съда на Съюза, са защитени срещу прилагането на такъв акт спрямо тях чрез възможността да обжалват включените в него мерки за изпълнение [47].

100. Всъщност, „[к]огато изпълнението на посочените актове е от компетентността на институциите на Съюза, [физическите или юридическите] лица могат на подадат пряка жалба пред юрисдикцията на Съюза срещу актовете за прилагане при условията, посочени в член 263, четвърта алинея ДФЕС, и съгласно член 277 ДФЕС те могат да изтъкнат в подкрепа на тази жалба незаконосъобразността на спорния общ акт. Когато това изпълнение е възложено на държавите членки, те могат да се позоват на недействителността на спорния акт на Съюза пред националните юрисдикции и да дадат повод на тези юрисдикции да се обърнат към Съда, на основание член 267 ДФЕС, с преюдициални въпроси“ [48].

46 Вж. в този смисъл точка 68 от настоящото заключение и съдебната практика, цитирана в бележка под линия 34. Измежду множество коментари вж. по-специално *Meij*, A. Standing in Direct Actions in the EU Courts After Lisbon. — In: De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins — Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 301—312; *Turmo*, A. Nouveau refus d'élargir l'accès des particuliers au recours en annulation contre les actes de l'Union européenne. R.A.E, 2013, p. 825—835; *Waelbroeck*, D. et *Bombois*, T. Des requérants „privilégiés“ et des autres… À propos de l'arrêt Inuit et de l'exigence de protection juridictionnelle effective des particuliers en droit européen. — Cahiers de droit européen, 2014/1, p. 21—76; *Van Malleghem*, P.-A. et *Baeten*, N. Before the Law Stands a Gatekeeper — Or, What Is a „Regulatory Act“ in Article 263(4) TFEU? Inuit Tapiriit Kanatami. — Common Market Law Review, 2014, vol. 51, p. 1187—1216.

47 Вж. в този смисъл решения от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 28) и от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2015:2834, т. 30).

48 Решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 93). Вж. също решения от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 29) и от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2015:2834, т. 31).

101. В случая обаче, ако Съдът реши да не приеме моето тълкуване за подзаконов акт, „който не включва мерки за изпълнение“, констатацията на Общият съд, че спорният регламент включва мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС, би била правилна.

102. В такъв случай би трябвало както Регламент № 1107/2009, така и спорният регламент да могат да бъдат предмет на инцидентен контрол. Несъмнено спорният регламент не би могъл да е правно основание в тесен смисъл на мерките за изпълнение. Практиката на Съда не налага все пак подобна строгост при определянето на правната връзка между обжалвания акт и акта, който е предмет на възражение за незаконосъобразност, с оглед приложимостта на член 277 ДФЕС [49]. В рамките на прегледа за допустимост на възражение за незаконосъобразност въпросът, който се поставя, е дали би било възможно да се приеме обжалваният акт при липса на нормата, визирана от възражението за незаконосъобразност [50].

103. В случая обаче се налага изводът, че евентуалните мерки за изпълнение, които ще бъдат приети на основата на Регламент № 1107/2009, не биха могли да бъдат постановени, ако металаксилът не беше предварително вписан в списъка на кандидати за замяна със спорния регламент.

104. Освен това отхвърлянето на възражението за незаконосъобразност на спорния регламент би го „имунизирало“ срещу всякакъв съдебен контрол, тъй като прякото производство пред Съда би било изключено поради мерките за изпълнение, които този регламент „включва“. Такова „имунизиране“ несъмнено би противоречало на правовия Съюз, в който актовете на институциите му са обект на контрол за съответствие по-специално с Договора за функционирането на ЕС и общите принципи на правото [51]. Такова „имунизиране“ би представлявало следователно празнота в системата от способи за защита и процедури, установена с ДФЕС, за да се повери на Съда контролът за законосъобразност на актовете на Съюза. Следователно посочената система вече не би била завършена.

3. Заключение по второто основание и допълнителни бележки по действието на член 19 ДЕС

105. От гореизложените съображения следва, че ако Съдът приеме първото основание за необосновано, то Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точка 58 от обжалваното определение е отхвърлил като недопустим довода на жалбоподателя, че отхвърлянето на жалбата му би го лишило от ефективна съдебна защита. Всъщност, макар да не може да обжалва пряко спорния регламент пред съда на Съюза поради посочените в член 263, четвърта алинея ДФЕС условия за допустимост, IQV може да оспори инцидентно валидността на този регламент пред компетентните юрисдикции, както по същество отбелязва Общият съд в точка 59 от обжалваното определение.

106. Това заключение не може да бъде оборено с довода, че жалбоподателят няма да може да оспори сравнителната оценка, извършена от държавите членки, докато националните органи решават да подновяват разрешението на продукт за растителна защита, съдържащ металаксил, след като подобно решение няма да промени правното положение на жалбоподателя и следователно не би било признато за обжалваем акт от испанските съдилища.

49 Като пример, в който Съдът е приел да разгледа възражение за незаконосъобразност на акт, който не е правното основание на обжалвания акт, вж. решение от 28 юни 2005 г., Dansk Rørindustri и др./Комисия (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P—C-208/02 P и C-213/02 P, EU:C:2005:408).

50 Вж. в този смисъл *Barav*, A. The Exception of Illegality in Community Law: a Critical Analysis. — Common Market Law Review, 1974, p. 366—386, p. 374.

51 Вж. по-специално в този смисъл решение от 29 юни 2010 г., E и F (C-550/09, EU:C:2010:382, т. 44).

107. Всъщност, както Общият съд по същество приема в точка 57 от обжалваното определение, член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС задължава държавите членки да установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза.

108. Освен това съдебната практика на Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) и на Tribunal Constitucional (Конституционен съд, Испания) относно наличието на правен интерес, на която се позовава IQV в подкрепа на своята жалба, не може да измени обхвата на член 263 ДФЕС.

109. Всъщност, тъй като член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС налага на държавите членки задължение за резултат, „задача на националните юрисдикции е да тълкуват условията за допустимост и приложимите към правните средства за защита процесуални правила, като това за наличие на правен интерес, доколкото е възможно по такъв начин, че тяхното прилагане да допринася за осъществяването на припомнената в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз цел за гарантиране на ефективна съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза“ [52].

110. Освен това, ако такова тълкуване не е възможно, то в такъв случай следва да се констатира, че „от структурата на разглеждания национален правен ред [личи], че няма никакъв способ за защита, който да позволява дори и инцидентно да се гарантира спазването на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза“ [53]. При тези условия би било задача на съответната държава членка да създаде нови способи за защита пред националните юрисдикции с оглед спазването на правото на Съюза [54].

111. Наистина посочените в двете предходни точки решения съдържат известен парадокс предвид строгостта, с която Съдът тълкува условията за допустимост на жалбите за отмяна [55]. Те обаче биха съответствали на логиката на член 19 ДЕС и биха били единствените способни да гарантират липсата на празнота в съдебната защита на гражданите на Съюза.

112. В заключение, предвид гореизложените съображения считам, че второто основание, повдигнато от жалбоподателя в подкрепа на неговата жалба, следва да се отхвърли по същество.

VII. По допустимостта на жалбата на жалбоподателя и по връщането на делото на Общия съд

113. В края на моя анализ на основанията, повдигнати от жалбоподателя в подкрепа на неговата жалба, смятам, че първото основание следва да се уважи. Ето защо следва да се отмени обжалваното определение, в частта, в която Общият съд приема, че обжалваният регламент включва мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС.

114. Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз при отмяна на решението на Общия съд Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото на Общия съд за постановяване на решение.

52 Определение от 14 юли 2015 г., Forgital Italy/Съвет (C-84/14 P, непубликувано, EU:C:2015:517, т. 66).

53 Решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 104).

54 Вж. в този смисъл решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 103 във връзка с т. 104).

55 Вж. в този смисъл *Arnull*, A. Arrêt „Inuit“: la recevabilité des recours en annulation introduits par des particuliers contre des actes réglementaires. — Journal de droit européen, 2014, p. 14—16, p. 15. Авторът говори за „парадокс“, когато „Съдът налага на националните юрисдикции изисквания, каквито самият той не е готов да приеме“.

115. В случая, тъй като Общият съд е отхвърлил жалбата на фазата на прегледа на допустимостта, Съдът не може да се произнесе по съществото на жалбата. За сметка на това Съдът разполага с необходимите доказателства, за да се произнесе с окончателно решение по повдигнатото от Комисията в хода на първоинстанционното производство възражение за недопустимост. Всъщност както IQV, така и Комисията е изразила позиция по прякото засягане на IQV от спорния регламент. Тъй като обаче подзаконовият характер на спорния регламент е установен и не се оспорва, става въпрос за единственото условие, наложено в член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС, което още не е разглеждано.

116. Жалбоподателят твърди, че е пряко засегнат от спорния регламент. По-специално той припомня, от една страна, че спорният регламент квалифицира активното вещество металаксил като кандидат за замяна, като така пряко го подчинява на съдържащите се в Регламент № 1107/2009 материалноправни разпоредби. С това по отношение на металаксила били наложени по-ограничителни условия от тези, приложими за активните вещества, които не са кандидати за замяна. От друга страна, тази последица произтичала пряко от спорния регламент и не предоставяла на Комисията при бъдещи процедури за подновяване на одобрението за металаксила или на националните органи при процедурите за подновяване на националните разрешения на продукти за растителна защита, съдържащи металаксил, или на заявления за взаимно признаване никаква свобода на преценка относно квалификацията на металаксила като „кандидат за замяна“.

117. Напротив, според Комисията жалбоподателят можел да е пряко засегнат от спорния регламент само ако последният поражда последици за правното му положение. Жалбоподателят обаче не уточнявал какви последици за правното му положение пораждало квалифицирането на металаксила като кандидат за замяна. Той не можел да направи това, тъй като се позовал на последици, които възниквали не пряко от вписването на металаксила в разглеждания списък, а от евентуални последващи решения на Комисията или на държавите членки, като приемането на тези решения предполагало широко право на преценка.

118. Съгласно постоянната практика на Съда дадено физическо или юридическо лице е пряко засегнато от акт на Съюза, ако последният „непосредствено […] произвежда последици в правното положение на частноправни[я] субект[…] и […] не признава никакво право на преценка на адресатите [си], на които е възложено [неговото] изпълнение, което е от чисто автоматично естество и което произтича от самата […] правна уредба [на Съюза], без да се прилагат други правила с опосредяващ характер“ [56].

119. В случая, обратно на твърдяното от Комисията, спорният регламент има пряко действие върху правното положение на жалбоподателя, без да е необходима намесата на институция на Съюза или на националните органи на държава членка. Всъщност само поради факта на вписване на металаксила в списъка на кандидати за замяна от спорния регламент правният режим на това вещество е изменен.

120. Макар да разполагат с определена свобода на преценка в рамките на заявленията за подновяване на одобрение на активно вещество или за подновяване на разрешения на продукти за растителна защита, както и във връзка със сравнителната оценка, предвидена в член 50 от Регламент № 1107/2009, Комисията и държавите членки не разполагат с никакво право на

56 Решение от 13 март 2008 г., Комисия/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, т. 47). След като Съдът е развил това тълкуване по повод на член 263, четвърта алинея, втора част от изречението ДФЕС, аз не виждам причини то да не се прилага и за третата част от изречението. Вж. в това отношение точка 66 и бележка под линия 21 от моето заключение по дело Stichting Woonpunt и др./Комисия (C-132/12 P, EU:C:2013:335).

преценка по отношение на квалифицирането на металаксила като кандидат за замяна, а следователно и по отношение на приложимия режим. Свободата на преценка на Комисията или на държавите членки може да се упражнява само в рамките на прилагането на Регламент № 1107/2009. Не неговата отмяна обаче иска жалбоподателят.

121. Ето защо считам, че жалбата на жалбоподателя за отмяна на спорния регламент на основание член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС е допустима, тъй като се касае за подзаконов акт, който го засяга пряко и който не включва мерки за изпълнение по смисъла на тази разпоредба.

VIII. Заключение

122. Изглежда безспорно, че правен субект като IQV не би могъл да обжалва Регламент № 1107/2009. Всъщност две от трите условия на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС не могат да бъдат изпълнени. От една страна, макар и подзаконов акт по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС, този регламент по необходимост включва мерки за изпълнение. От друга страна, той не изменя правното положение на засегнатите лица, без Комисията или държавите членки да упражнят право на преценка.

123. Поради това според мен жалбоподателят е спазил изцяло диалектиката на способите за защита, установена с Договора и постоянно припомняна от Съда. Той подава жалба за отмяна на регламент, налагащ прилагането на увреждащ го режим, като в рамките на това пряко обжалване се позовава на основание член 277 ДФЕС на незаконосъобразността на установяващия дерогационния режим регламент. Тази динамика на обжалване може да осигури, от една страна, ефективната съдебна защита на жалбоподателя, но също, от друга страна, и сигурността на правния ред на Съюза. Всъщност тя предлага единно решение на проблем на законосъобразността посредством единствено производство, по-бързо и по-евтино от множество хипотетични и бъдещи преюдициални запитвания.

124. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да се произнесе по следния начин:

– *Главен отговор:*

„1) Отменя определение на Общия съд на Европейския съюз от 16 февруари 2016 г., Industrias Químicas del Vallés/Комисия (T-296/15, непубликувано, EU:T:2016:79).

2) Жалбата на Industrias Químicas del Vallés SA за отмяна на Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/408 на Комисията от 11 март 2015 година за прилагането на член 80, параграф 7 от Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета относно пускането на пазара на продукти за растителна защита, и за установяване на списък на кандидати за замяна е допустима.

3) Връща делото на Общия съд на Европейския съюз за произнасяне по същество.

4) Не се произнася по съдебните разноски“.

– *При условията на евентуалност, ако Съдът приеме, че първото основание е необосновано:*

„1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Industrias Químicas del Vallés SA да заплати съдебните разноски“.