



---

Комисия по правни въпроси  
Председателят

---

11.9.2017

Г-н Павел Свобода  
Председател  
Комисия по правни въпроси  
БРЮКСЕЛ

Относно: Становище относно правното основание на предложението за Регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 216/2013 относно електронното публикуване на Официален вестник на Европейския съюз (COM(2017)0087 – 2017/0039(APP))

Уважаеми господин Председател,

На свое заседание от 19 – 20 юли 2017 г. комисията по правни въпроси реши да се самосезира съгласно член 39, параграф 3 от Правилника за дейността във връзка с разглеждането на правилността и целесъобразността на правното основание на въпросното предложение на Комисията.

Комисията по правни въпроси разгледа упоменатия по-горе въпрос на своето заседание от 7 септември 2017 г.

### **I – Контекст**

Официален вестник на Европейския съюз (наричан по-долу „ОВ“) осигурява официалната публикация на законодателството и други актове на Европейския съюз. До 2014 г. единствено печатното издание на ОВ беше считано за валидна и правно обвързваща публикация. Електронната версия, която е достъпна онлайн от 1998 г. насам, беше разглеждана само като информационен инструмент, лишен от всякаква правна стойност.

Съдът постанови в делото *Skoma-Lux*<sup>1</sup>, че правните актове на Съюза не могат да се прилагат спрямо физически лица, ако не са били надлежно публикувани в Официален

---

<sup>1</sup> Решение от 11 декември 2007 г. по дело C-161/06, *Skoma-Lux*, ECLI:EU:C:2007:773, точка 48.

вестник, и че предоставянето на такива актове онлайн не е равнозначно на публикуване с правна сила в Официален вестник предвид отсъствието на правна уредба на Съюза в това отношение.

С оглед на коригирането на това положение, както и за да се даде възможност на всички да разчитат на електронното издание като на официална, автентична, актуализирана и цялостна версия на ОВ, Регламент (ЕС) № 216/2013<sup>1</sup> преобърна предишната практика считано от 2014 г., така че електронното издание да бъде автентично и да има правни последици, а отпечатаният текст да се публикува само и има равни последици само ако информационната система на Службата за публикации на ЕС не функционира поради неизправност.

Не съществува изрично правно основание в Договорите, което предвижда законодателна процедура, която да се използва за въпроси, свързани с публикуването на актове в ОВ. Членове 287 и 297 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) обаче включват задължение за публикуване на актовете в ОВ. Регламент (ЕС) № 216/2013 следователно се основава на член 352 от ДФЕС, т.нар. клауза за гъвкавост, която може да се използва само ако действие на Съюза изглежда необходимо в рамките на определените от Договорите политики с оглед постигането на посочена в Договорите цел, без последните да предвиждат необходимите за това правомощия.

След влизането в сила на Договора от Лисабон през 2009 г. използването на клаузата за гъвкавост, предвидена в член 352 от ДФЕС, изисква одобрението на Парламента. Такова одобрение беше дадено, когато Регламент (ЕС) № 216/2013 беше приет, като се има предвид, че преминаването от печатната към електронната версия беше счтено за чисто техническо по своя характер, не включва никакви потенциални политически решения, по които Европейският парламент, в качеството си на съзаконодател, следва да се произнесе, и с оглед на интереса от влизане в сила на Регламента възможно най-скоро.<sup>2</sup>

Настоящото предложение за изменение на Регламент (ЕС) № 216/2013 цели актуализиране на процедурата за проверка на автентичността на електронната версия на ОВ в контекста на съответното законодателство на ЕС относно електронните подписи, което е актуализирано междувременно. Това законодателство е прието с използване на обикновената законодателна процедура въз основа на член 114 от ДФЕС относно мерките за хармонизация във вътрешния пазар.

Следователно въпросът е дали настоящото предложение за изменение следва да се основава на клаузата за гъвкавост в член 352 от ДФЕС или на правното основание относно хармонизацията, предвидено в член 114 от ДФЕС, или и двете.

## **II – Релевантни членове от Договорите**

---

<sup>1</sup> Регламент (ЕС) № 216/2013 относно електронното публикуване на Официален вестник на Европейския съюз (ОВ L 69, 13.3.2013, стр. 1).

<sup>2</sup> Вж. изложението на мотивите към проекта на препоръка на комисията по правни въпроси от 14 март 2012 г. по процедура 2011/0070 (APP).

В предложението на Комисията са представени като правни основания следните членове от ДФЕС (подчертаването е добавено):

**Член 352**

(предишен член 308 от ДЕО)

*1. Ако действие на Съюза изглежда необходимо в рамките на определените от Договорите политики с оглед постигането на посочена в Договорите цел, без последните да предвиждат необходимите за това правомощия, Съветът, като действа с единодушие по предложение на Комисията и след одобрение от Европейския парламент, приема необходимите разпоредби. Когато тези разпоредби се приемат от Съвета в съответствие със специална законодателна процедура, той действа също с единодушие, по предложение на Комисията и след одобрение от Европейския парламент.*

*2. Комисията, в рамките на процедурата за контрол на принципа на субсидиарност, посочена в член 5, параграф 3 от Договора за Европейския съюз, насочва вниманието на националните парламенти към предложенията, основаващи се на настоящия член.*

*3. Мерките, основаващи се на настоящия член, не могат да включват хармонизиране на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите-членки в случаите, когато Договорите изключват такова хармонизиране.*

*4. Настоящият член не може да служи като основа за постигане на цел, отнасяща се до общата външна политика и политика на сигурност, и всеки акт, приет в съответствие с настоящия член спазва ограниченията, определени в член 40, втора алинея от Договора за Европейския съюз.*

Член 114 от ДФЕС гласи следното (подчертаването е добавено):

**Член 114**

(предишен член 95 от ДЕО)

*1. Освен ако в Договорите не е предвидено друго, следващите разпоредби се прилагат за постигане на целите, заложиени в член 26. Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, след консултация с Икономическия и социален комитет, приемат мерките за сближаване на законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки, които имат за цел създаването или функционирането на вътрешния пазар.*

[...]

Член 287 отДФЕС гласи следното (подчертаването е добавено):

**Член 287**

(предишен член 248 от ДЕО)

*1. Сметната палата проверява отчетите за всички приходи и разходи на Съюза. Тя проверява и отчетите за всички приходи и разходи на всички органи, служби или агенции, създадени от Съюза, доколкото актът за учредяването им не изключва такава проверка.*

*Сметната палата представя на Европейския парламент и на Съвета декларация за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции, които са публикувани в Официален вестник на Европейския съюз. Тази декларация може да бъде допълнена със специфични оценки за всяка основна сфера на действие на Съюза.*

[...]

*4. Сметната палата изготвя годишен доклад след приключването на всяка бюджетна година. Този доклад се представя на останалите институции на Съюза и се публикува в Официален вестник на Европейския съюз заедно с отговорите на съответните институции относно констатациите и оценките на Сметната палата.*

[...]

**Член 297**

(предишен член 254 от ДЕО)

*1. Законодателните актове, приети в съответствие с обикновената законодателна процедура, се подписват от председателя на Европейския парламент и от председателя на Съвета.*

*Законодателните актове, приети в съответствие със специална законодателна процедура, се подписват от председателя на институцията, която ги е приела.*

*Законодателните актове се публикуват в Официален вестник на Европейския съюз. Те влизат в сила на датата, посочена в тях, или при липса на такава дата, на двадесетия ден след тяхното публикуване.*

*2. Незаконодателните актове, приети под формата на регламенти, директиви и решения, които не посочват адресат, се подписват от председателя на институцията, която ги е приела.*

*Регламентите и директивите, които са адресирани до всички държави-членки, както и решенията, когато не посочват адресат, се публикуват в Официален вестник на Европейския съюз. Те влизат в сила на датата, посочена в тях, или при липса на такава дата, на двадесетия ден след тяхното публикуване.*

*Останалите директиви, както и решенията, които посочват адресат, се нотифицират до онези, до които са адресирани, и произвеждат действие от момента на нотифициране.*

### **III – Съдебна практика, свързана с правното основание**

Съгласно установената практика на Съда на ЕС „изборът на правното основание на общностен акт трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, сред които са по-специално целта и съдържанието на акта“<sup>1</sup>. Изборът на неправилно правно основание може следователно да представлява основание за отмяна на въпросния акт.

В този контекст желанието на дадена институция за по-активно участие в приемането на дадена мярка, обстоятелствата, при които дадена мярка е приета, както и работата, извършена в други аспекти в рамките на обхвата на действията, обхванати от дадена мярка, не са относими за определяне на правилното правно основание.<sup>2</sup>

Когато става въпрос за двойно основание, следва да бъде установено дали предложеният акт:

1. има двойна цел или се състои от две части, едната от които може да бъде определена като основна или преобладаваща цел или част, докато другата е само съпътстваща; или
2. преследва едновременно няколко цели или е съставен от множество неразривно свързани съставни части, без някоя от тях да е второстепенна и непряка по отношение на другата.

Съгласно съдебната практика на Съда в първия случай актът трябва да се основава на едно единствено правно основание, а именно изискваното от основната или преобладаващата цел или част, а във втория случай актът ще се основава на съответните различни правни основания.<sup>3</sup>

### **IV. Цел и съдържание на предлагания регламент**

Целта на предложението е да се актуализира процедурата за проверка на автентичността на електронната версия на ОВ чрез електронен подпис. Директива

---

<sup>1</sup> Решение по дело С-45/86, *Комисия/ Съвет* („Общи тарифни преференции“) (Recueil 1987 г., стр. 1439, т. 5); Решение от 2007 г. по дело С-440/05, *Комисия/ Съвет* (Сборник 2007 г., стр. I-9097); Решение от 2009 г. по дело С-411/06, *Комисия/ Парламент и Съвет* (Сборник 2009 г., стр. I-7585).

<sup>2</sup> Решение от 2000 г. по дело С-269/97, *Комисия/ Съвет* (Recueil 2000 г., стр. I-2257, точка 44).

<sup>3</sup> Вж. решение по дело С-411/06, цитирано по-горе, т. 46 – 47.

1999/93/ЕО относно правната рамка на Общността за електронните подписи<sup>1</sup> предвижда използването на квалифицирано удостоверение за такива подписи. Впоследствие тази директива беше отменена и заменена от Регламент № 910/2014 относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар<sup>2</sup>, с който се въведе възможността за установяване на автентичността на даден документ чрез усъвършенстван електронен печат.

Според Комисията използването на такъв усъвършенстван електронен печат би позволило да се автоматизира електронният подпис, както и да се ускори процедурата за публикуване на ОВ в базата данни EUR-Lex, като се има предвид, че използването на електронен печат вместо подпис би довело до промяна в правно отношение, тъй като методът за удостоверяване на автентичността на даден подпис включва конкретно физическо лице, докато когато се използва печат, той се създава от юридическо лице, без да е посочено кой в рамките на това юридическо лице носи отговорност за установяване на автентичността на документ.

Предложението се състои само от два члена; първият изменя член 2, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 216/2013 в светлината на посоченото по-горе, а вторият е стандартен член относно датата на влизането му в сила.

## **V – Определяне на целесъобразното правно основание**

На първо място следва да се отбележи, че тъй като целта на предложението е да се актуализира Регламент (ЕС) № 216/2013, за да се включат технологичното развитие и законодателните промени, които са настъпили след влизането му в сила през 2014 г., с цел постигане на по-ефикасно публикуване на ОВ, настоящото досие не включва никакви потенциални политически решения. Следователно предложението е от чисто техническо естество.

С оглед на посочената по-горе съдебна практика на Съда на Европейския съюз и като се има предвид, че Парламентът даде одобрението си за приемането на Регламент (ЕС) № 216/2013 чрез използването на клаузата за гъвкавост, предвидена в член 352 от ДФЕС, обстоятелството, че това предложение за изменение е мотивирано от появата на технологични промени, свързани с електронните подписи, въведени с Регламент № 910/2014, който е приет въз основа на член 114 от ДФЕС, не води до изменение на правното основание на Регламент (ЕС) № 216/2013.

Следва да се отбележи също, че Европейският парламент, когато даде одобрението си за приемането на Регламент (ЕС) № 216/2013, отхвърли идеята, че той е могъл да бъде приет чрез обикновената законодателна процедура въз основа на т.нар. теория за „имплицитна компетентност“, с обосновката, че тази теория вече не е актуална поради многобройните преразглеждания на Договорите и промените в процедурите за вземане на решения, които са извършени за близо 60-те години, които са изминали от създаването на ОВ с решението на Съвета от 1958 г. въз основа на тази теория.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ОВ L 13, 19.1.2000 г, стр. 12.

<sup>2</sup> ОВ L 257, 28.8.2014 г., стр. 73.

<sup>3</sup> Вж. изложението на мотивите към проекта на препоръка на комисията по правни въпроси от 14 март

Наред с това, клаузата за гъвкавост може да се използва само ако действие на Съюза изглежда необходимо в рамките на определените от Договорите политики с оглед постигането на посочена в Договорите цел, без последните да предвиждат необходимите за това правомощия. Въпреки че задължението за публикуване на актовете в Официален вестник е видно от членове 287 и 297 от ДФЕС, обстоятелството, че член 114 от ДФЕС предвижда използването на обикновената законодателна процедура следователно не е релевантно за тази цел, тъй като не се отнася до такова публикуване, а до хармонизация във вътрешния пазар, чието използване е релевантно за Регламент № 910/2014 относно електронните подписи, но не и за Регламент (ЕС) № 216/2013 относно публикуването на ОВ.

Следователно предложението не може да бъде прието единствено въз основа на член 114 ДФЕС, а трябва да бъде прието въз основа на клаузата за гъвкавост, предвидена в член 352 от ДФЕС.

Поради това възниква въпросът дали вместо това член 114 от ДФЕС следва да бъде включен в правното основание за предложението, заедно с член 352 от ДФЕС. В съответствие с установената съдебна практика едно правно основание се използва когато дадено предложение има двустранна цел или се състои от две части, едната от които може да бъде определена като основна или преобладаваща цел или част, докато другата е само съпътстваща. В настоящия случай е ясно, че основната цел на предложението е публикуването на ОВ и че разпоредбите относно използването на електронен подпис, както произтича от Регламент № 910/2014, са при всички положения само съпътстващи.

Следователно предложението следва да се основава на член 352 от ДФЕС.

Въпреки това следва да се отбележи, че използването на клаузата за гъвкавост е трояко и потенциално отнемащо време — не на последно място като се има предвид, че е предвидено тя да се използва рядко и само по изключение, че Парламентът може само да одобри или отхвърли предложението без пряко участие в изготвянето на окончателния текст и че някои държави членки изискват национален парламентарен контрол за използването на клаузата, както и че бъдещото технологично развитие в областта на роботиката и автоматизацията може да наложи приемането на разпоредби относно публикуването на ОВ и дейностите на Службата за публикации, които да са свързани с основни политически решения. Поради тази причина следва да се разгледа възможността за това, бъдещи преразглеждания на Договорите да включват добавянето на изрично правно основание за приемането на мерки, свързани с подобна публикация и дейности, чрез използването на обикновената законодателна процедура.

## **VI – Заключение**

С оглед на представения анализ член 352 от ДФЕС представлява правилното правно основание за предложението.

## VII – Препоръка

На заседанието си от 7 септември 2017 г. комисията по правни въпроси съответно реши с единодушие<sup>1</sup> да препоръча да бъде изпратено писмо до председателя с препоръка да уведоми Съвета и Комисията относно потенциалните проблеми, които биха могли да възникнат, ако бъдат предложени по-всеобхватни изменения на Регламент (ЕС) № 216/2013 с оглед на технологичния напредък в бъдеще, както и дали това би могло да обоснове създаването, в контекста на предстоящите правителствени конференции за изменение на Договорите, на ново, изрично правно основание, което се позовава на обикновената законодателна процедура по въпроси, свързани с публикуването на Официален вестник и дейностите на Службата за публикации.

С уважение,

Павел Свобода

---

<sup>1</sup> На окончателното гласуване присъстваха: Жан-Мари Кавада (изпълняващ длъжността председател и докладчик), Лидия Йоанна Герингер де Оденберг (заместник-председател), Изабела Адинолфи, Макс Андерсон, Жоел Бержерон, Мари-Кристин Бутоне, Костас Хрисогонос, Серджо Гаetano Коферати, Лидия Йоанна Герингер де Оденберг, Мери Хънибол, Силвия-Ивон Кауфман, Жил Льобретон, Антониу Мариню и Пинту, Юлия Реда, Евелин Регнер, Аксел Фос, Райнер Виланд, Тимо Вьолкен, Тадеуш Звефка, Габриел Мато, Андрей Новаков (за Роса Естарас Ферагут – Емил Радев, съгласно член 200, параграф 2).