Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (шести състав)

15 юли 2021 година*

„Преюдициално запитване — Директива 2006/123/ЕО — Член 14, точка 6 — Свобода на установяване — Разрешение за търговска дейност, издадено от колегиален орган — Орган, състоящ се по-специално от квалифицирани лица, представляващи икономическата среда — Лица, които могат да съставляват или да са представители на оператори, конкуренти на заявителя за разрешение — Забрана“

По дело C-325/20

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) с акт от 15 юли 2020 г., постъпил в Съда на 22 юли 2020 г., в рамките на производство по дело

BEMH,

Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

срещу

Premier ministre,

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance,

Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales,

СЪДЪТ (шести състав),

състоящ се от: L. Bay Larsen, председател на състава, R. Silva de Lapuerta (докладчик), заместник-председател на Съда, и C. Toader, съдия,

генерален адвокат: A. Rantos,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за Conseil national des centres commerciaux (CNCC), от E. Piwnica, адвокат,

* Език на производството: френски.

– за френското правителство, от E. de Moustier и N. Vincent, в качеството на представители,

– за чешкото правителство, от M. Smolek, J. Vláčil и T. Machovičová, в качеството на представители,

– за нидерландското правителство, от K. Bulterman и P. Huurnink, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от L. Armati, C. Vrignon и L. Malferrari, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до член 14, точка 6 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50).

2 Запитването е отправено в рамките на три производства, инициирани от BEMH и Conseil national des centres commerciaux (CNCC), отнасящи се по-конкретно до законосъобразността на Décret nº 2019-331, du 17 avril 2019, relatif à la composition et au fonctionnement des commissions départementales d'aménagement commercial et aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale (Декрет № 2019-331 от 17 април 2019 г. относно състава и функционирането на регионалните комисии за търговска инфраструктура и заявленията за разрешение за търговска дейност (JORF от 18 април 2019 г., текст № 11).

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Член 14, точка 6 от Директива 2006/123 гласи:

„Държавите членки не може да поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга на тяхна територия в зависимост от което и да било от следните условия:

[…]

6. прякото или непряко включване на конкурентни оператори, включително в рамките на консултативни органи, при предоставянето на разрешение или взимането на други решения от компетентните органи, с изключение на професионални институции и сдружения или други организации, в случаите когато действат като компетентни

органи; тази забрана не се отнася до консултация с организации като търговски камари или социални партньори по въпроси различни от конкретното разрешително или до консултации с широката общественост“.

4 По силата на член 15, параграф 3 от тази директива:

„Държавите членки удостоверяват, че изискванията, посочени в параграф 2, отговарят на следните условия:

а) недискриминация: изискванията не трябва да дискриминират нито пряко, нито непряко на основата на националност, нито на основание местоположение на адреса на управление по отношение на компаниите;

б) необходимост: изискванията трябва да са оправдани от [императивно съображение от общ] интерес;

в) пропорционалност: изискванията трябва да са подходящи за постигане на преследваната цел, не трябва да надхвърлят необходимото за нейното постигане и не трябва да е възможно да бъдат заменени с други, по-малко рестриктивни мерки, които постигат същия резултат“.

5 Съгласно член 16, параграф 1, трета алинея от посочената директива:

„Държавите членки не поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга на тяхна територия, в зависимост от изпълнението на всякакви изисквания, които не са съобразени със следните принципи:

а) недискриминация: изискването не може да дискриминира нито пряко, нито непряко на основание националност, а по отношение на юридическите лица, с оглед на държавата членка, в която са установени;

б) необходимост: изискването трябва да бъде оправдано по съображения, свързани с обществен[ред], обществена сигурност, обществено здраве или опазване на околната среда;

в) пропорционалност: изискванията трябва да са подходящи за постигане на преследваната цел и не трябва да надхвърлят необходимото за нейното постигане“.

Френското право

6 По силата на член L. 710-1 от Code de commerce (Търговски кодекс):

„В качеството си на междинно държавно учреждение всяка от структурите от мрежата на търговско-промишлените палати изпълнява функцията да представлява интересите на промишлеността, търговията и сектора на услугите пред публичните органи или чуждестранните органи […]“.

7 Съгласно член L. 751-1 от този кодекс:

„Регионалната комисия за търговска инфраструктура се произнася по заявленията за разрешение за търговска дейност, подадени до нея на основание членове L. 752-1, L. 752-3 и L. 752-15“.

8 Декретът от 17 април 2019 г. е приет по-специално за прилагането на член L. 751-2 от посочения кодекс, в редакцията му след измененията, въведени с Loi n° 2018-1021, du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique (Закон № 2018-1021 от 23 ноември 2018 г. за развитие на жилищното настаняване, благоустройството и цифровите технологии (JORF от 24 ноември 2018 г., текст № 1) (известен като „Законът ELAN“).

9 Посоченият член L. 751-2 предвижда, че регионалната комисия за търговска инфраструктура (РКТИ) се състои по-специално, както следва:

„II. В департаментите, различни от Париж […]

3° от три квалифицирани лица, които са представители на икономическата среда: едно, посочено от Chambre de commerce et d’industrie (Търговско-промишлена палата), едно, посочено от Chambre de métiers et de l’artisanat (Занаятчийска камара), и едно, посочено от Chambre d’agriculture (Земеделска камара).

[…]

Комисията изслушва всеки, който може да даде яснота във връзка с нейното решение или становище. Без да участват в гласуването, лицата, посочени от Chambre de commerce et d’industrie и от Chambre de métiers et de l’artisanat, представят положението на икономическата среда в съответната зона, в която се намират потенциалните клиенти, и въздействието на проекта върху тази икономическа среда […].

III.- В Париж […]

3° от две квалифицирани лица, които са представители на икономическата среда: едно, посочено от Chambre de commerce et d’industrie, и едно, посочено от Chambre de métiers et de l’artisanat.

За да получи яснота във връзка с нейното решение или становище, комисията изслушва всеки, чието становище представлява интерес. Без да участват в гласуването, квалифицираните лица, посочени от Chambre de commerce et d’industrie и от Chambre de métiers et de l’artisanat, представят положението на икономическата среда в съответната зона, в която се намират потенциалните клиенти, и въздействието на проекта върху тази икономическа среда“.

10 В член L. 752-1 от същия кодекс са изброени проектите, за които се изисква разрешение за търговска дейност. Сред тези проекти в точка 1 от тази разпоредба се предвижда: „[с]ъздаването на магазин за търговия на дребно с търговска площ над 1000 квадратни метра вследствие на ново строителство или преобразуване на съществуващ недвижим имот“.

11 Съгласно член L. 5-1, втора алинея от Code de l'artisanat (Кодекс за занаятите):

„Мрежата от занаятчийски камари допринася за икономическото развитие на предприятията, вписани в регистъра на занаятите, както и за териториалното развитие, като изпълнява в полза на икономическите оператори и в сътрудничество със съществуващите структури всяка задача от общ интерес в полза на занаятчийския сектор […]".

Фактите по спора и преюдициалният въпрос

12 РКТИ е колегиален орган, който се произнася по-специално по заявленията за разрешение за търговска дейност относно проекти за създаване или разширяване на магазини за търговия на дребно или на търговски комплекси с търговска площ над 1000 m^2.

13 В жалбите си по главното производство BEMH, което е проектантско бюро, специализирано в областта на търговско градоустройство, и CNCC считат, че разпоредбите на френското право, определящи състава на РКТИ, са несъвместими с член 49 ДФЕС и с член 14, точка 6 от Директива 2006/123.

14 В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че съгласно член L.751-2 от Code de commerce РКТИ се състоят по-конкретно от квалифицирани лица, които са представители на икономическата среда, посочени от Chambre de commerce et d'industrie, от Chambre de métiers et de l'artisanat и от Chambre d'agriculture. Подобен състав би бил несъвместим с изискванията по член 14, точка 6 от Директива 2006/123, доколкото последната разпоредба предвижда, че държавите членки не могат да поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга в зависимост от прякото или непряко включване на конкурентни оператори при издаването на разрешения.

15 Запитващата юрисдикция уточнява, че съгласно член L.751-2 от Code de commerce тези лица само „представят" положението на икономическата среда в съответната зона, в която се намират потенциалните клиенти, и въздействието на проекта върху тази икономическа среда, без да вземат участие в гласуването по заявлението за разрешение.

16 При тези обстоятелства Conseil d'État (Франция) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„[Трябва ли] член 14, точка 6 от Директива [2006/123] да се тълкува в смисъл, че позволява в рамките на колегиален орган, компетентен да дава становище относно издаването на разрешение за търговска дейност, да има квалифицирано лице, което е представител на икономическата среда и чиято роля се свежда до представяне на положението на икономическата среда в съответната зона, в която се намират потенциалните клиенти, и въздействието на проекта върху тази икономическа среда, без да взема участие в гласуването по заявлението за разрешение?".

По преюдициалния въпрос

17 С въпроса си запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 14, точка 6 от Директива 2006/123 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която предвижда, че в рамките на колегиален орган, компетентен да дава становище относно издаването на разрешение за търговска дейност, присъстват

квалифицирани лица, които са представители на икономическата среда в съответната зона, в която се намират потенциалните клиенти, и не вземат участие в гласуването по заявлението за разрешение, а само представят положението в тази икономическата среда и въздействието на съответния проект върху нея.

18 За да се отговори на преюдициалния въпрос, следва да се тълкува член 14, точка 6 от Директива 2006/123, като се вземат предвид не само текстът на тази разпоредба, но и контекстът, в който тя се вписва, и целите, преследвани от правната уредба, от която тя е част (вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2020 г., Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, т. 61 и цитираната съдебна практика).

19 От текста на член 14, точка 6 от Директива 2006/123 е видно, че държавите членки не могат да поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга на тяхна територия в зависимост от прякото или непрякото включване на конкурентни оператори, включително в рамките на консултативни органи, при издаването на разрешение или взимането на други решения от компетентните органи. Тази разпоредба предвижда две изключения, а именно, от една страна, включването на професионални институции и сдружения или други организации, в случаите, когато действат като компетентни органи, и от друга страна, консултацията с организации като търговски камари. Последното изключение обаче не се прилага в случаите, когато тези органи се включват по въпроси относно индивидуални заявления за разрешение.

20 Така от текста на член 14, точка 6 от Директива 2006/123 следва, че предвидената в него забрана е формулирана широко и може да обхваща всяко включване извън това на професионални институции и сдружения или други организации, в случаите, когато действат като компетентни органи както пряко, така и непряко, включително в рамките на консултативни органи, на оператори, които са конкуренти на заявителя за разрешение за търговска дейност, когато става въпрос за издаване на такова разрешение.

21 Що се отнася до контекста, в който се вписва член 14, точка 6 от Директива 2006/123, следва да се припомни, че преди влизането в сила на Директива 2006/123 Съдът се е произнесъл по съвместимостта с разпоредбите на Договора за ЕС, посветени на свободата на установяване, на национална правна уредба, предвиждаща присъствието на конкуренти на заявителя за разрешение за търговска дейност в рамките на колегиални органи, компетентни да издават такова разрешение.

22 Така в точка 39 от решение от 15 януари 2002 г., Комисия/Италия (C-439/99, EU:C:2002:14), Съдът е приел, че разпоредби на италианското право, които поставят организирането на панаири от включването, макар и само с консултативна цел, на организации, съставени от оператори, които извършват тази дейност и вече присъстват на съответната територия, или на организации, представляващи тези оператори, за целите на признаването и одобряването на организиращото панаира образувание, съставляват ограничение на свободата на установяване или на свободното предоставяне на услуги.

23 Освен това в решение от 24 март 2011 г., Комисия/Испания (C-400/08, EU:C:2011:172, т. 110 и 111), при разглеждането на въпроса дали е налице евентуална обосновка за нарушаването на свободата на установяване вследствие на разглежданата национална правна уредба, Съдът се е произнесъл, че със създаването на комисия, състояща се по-специално от представители на търговския сектор, която има за задача да изготви доклад, преди приемането на решение, с което се издава или се отказва издаването на разрешение, не

може да се постигнат целите, свързани с териториалното и селищно устройство, опазването на околната среда и защитата на потребителите. Всъщност единственият представен в тази комисия секторен интерес е този на присъстващите на пазара местни търговци, а оттук и този на потенциалните конкуренти на заявителя за разрешение за търговска дейност.

24 Що се отнася до тълкуването на член 14, точка 6 от Директива 2006/123 с оглед на нейните цели, следва да се отбележи, че според съображение 12 от тази директива тя има за цел създаването на правна рамка, която да осигури свободата на установяване и свободата на движението на услуги между държавите членки. Влиянието върху процеса на вземане на решения обаче, упражняван от конкуренти на заявителя за разрешение за търговска дейност, макар те да не участват в гласуването по заявлението за разрешение, може да затрудни или да направи по-малко привлекателно упражняването на тези основни свободи. Всъщност тези конкуренти биха могли да се опитат да забавят приемането на необходимите решения, да насърчат приемането на прекомерни ограничения или да получат важна информация с оглед на конкуренцията.

25 Така от буквалното, контекстуалното и телеологическото тълкуване на член 14, точка 6 от Директива 2006/123 следва, че предвидената в тази разпоредба забрана се отнася както до потенциалните конкуренти на заявителя за разрешение за търговска дейност, така и до конкурентните на това лице — оператори или представителите на такива конкуренти, които, макар да не участват пряко в гласуването по заявлението за разрешение, са част от компетентния в това отношение колегиален орган и на това основание участват в процеса на приемане на това разрешение за търговска дейност.

26 Освен това следва да се отбележи, че противно на други разпоредби от Директива 2006/123, изискванията, изброени в член 14 от тази директива, не могат да бъдат обосновани (вж. в този смисъл решение от 16 юни 2015 г., Rina Services и др., C-593/13, EU:C:2015:399, т. 28).

27 Всъщност да се приеме, че „забранените изисквания“ по член 14 от Директива 2006/123 могат да бъдат обосновани въз основа на първичното право, би лишило тази разпоредба от полезното ѝ действие, което в крайна сметка би поставило под въпрос целевата хармонизация, която се извършва с нея (вж. в този смисъл решение от 16 юни 2015 г., Rina Services и др., C-593/13, EU:C:2015:399, т. 37).

28 Следователно забраната, предвидена в член 14, точка 6 от Директива 2006/123, не допуска по-специално решението за издаване на разрешение за търговска дейност да се взема, след като квалифицираните лица, които са представители на икономическата среда в съответната зона, в която се намират потенциалните клиенти, представят положението в тази икономическа среда, и въздействието на съответния проект върху нея.

29 По-конкретно, доколкото тези лица биха могли да участват, най-малкото непряко, в процедурата по издаване на разрешение за търговска дейност, тяхното поведение може да се квалифицира като включване „при предоставянето на разрешение“ по смисъла на член 14, точка 6 от Директива 2006/123.

30 Освен това следва да се приеме, че квалифицираните лица, които са представители на икономическата среда в съответната зона, в която се намират потенциалните клиенти, биха могли да олицетворяват по-специално проявлението на интересите на настоящи или

потенциални конкуренти на заявителя за разрешение за търговска дейност, доколкото последните участват при посочването на тези лица, което запитващата юрисдикция следва да провери.

31 При тези обстоятелства е видно, че посочените лица могат да съставляват най-малкото представители на настоящи или потенциални конкуренти на заявителя за разрешение за търговска дейност, и следователно възложената им роля в процедурата по издаване на разрешение може да попадне в обхвата на понятието „пряко или непряко включване на конкурентни оператори“ по смисъла на член 14, точка 6 от Директива 2006/123.

32 С оглед на всички изложени по-горе съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 14, точка 6 от Директива 2006/123 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която предвижда, че в рамките на колегиален орган, компетентен да дава становище относно издаването на разрешение за търговска дейност, присъстват квалифицирани лица, които са представители на икономическата среда в съответната зона, в която се намират потенциалните клиенти, дори когато тези лица не вземат участие в гласуването по заявлението за разрешение, а само представят положението в тази икономическата среда и въздействието на съответния проект върху нея, доколкото настоящите или потенциалните конкуренти на заявителя участват при посочването на същите лица.

По съдебните разноски

33 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (шести състав) реши:

Член 14, точка 6 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която предвижда, че в рамките на колегиален орган, компетентен да дава становище относно издаването на разрешение за търговска дейност, присъстват квалифицирани лица, които са представители на икономическата среда в съответната зона, в която се намират потенциалните клиенти, дори когато тези лица не вземат участие в гласуването по заявлението за разрешение, а само представят положението в тази икономическа среда и въздействието на съответния проект върху нея, доколкото настоящите или потенциалните конкуренти на заявителя участват при посочването на същите лица.

Подписи