РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

24 май 2011 година *

По дело C-50/08

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 226 ЕО на 12 февруари 2008 г.,

Европейска комисия, за която се явяват г-н J.-P. Keppenne и г-н H. Støvlbæk, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

подпомагана от

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явяват г-жа E. Jenkinson и г-н S. Ossowski, в качеството на представители,

встъпила страна,

* Език на производството: френски.

срещу

Френска република, за която се явяват г-жа E. Belliard, г-н G. de Bergues и г-н B. Messmer, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от:

Република България, за която се явяват г-н Цв. Иванов и г-жа Ел. Петранова, в качеството на представители,

Чешка република, за която се явява г-н M. Smolek, в качеството на представител,

Република Латвия, за която се явяват г-жа L. Ostrovska, г-жа K. Drēviņa и г-жа J. Barbale, в качеството на представители,

Република Литва, за която се явяват г-н D. Kriaučiūnas и г-жа E. Matulionytė, в качеството на представители,

Република Унгария, за която се явяват г-жа R. Somssich и г-жа K. Veres, както и г-н M. Fehér, в качеството на представители,

Румъния, за която се явяват г-жа C. Osman, г-жа A. Gheorghiu и г-жа A. Stoia, както и г-н A. Popescu, в качеството на представители,

Словашка република, за която се явяват г-н J. Čorba и г-жа B. Ricziová, в качеството на представители,

встъпили страни,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н A. Tizzano, г-н J.N. Cunha Rodrigues, г-н K. Lenaerts, г-н J.-C. Bonichot, г-н Ал. Арабаджиев (докладчик) и г-н J.-J. Kasel, председатели на състави, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-н E. Juhász, г-н G. Arestis, г-н M. Ilešič, г-жа C. Toader и г-н M. Safjan, съдии,

генерален адвокат: г-н P. Cruz Villalón,
секретар: г-н M.-A. Gaudissart, началник на отдел,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 27 април 2010 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 септември 2010 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Комисията на Европейските общности иска от Съда да установи, че като е наложила изискване за гражданство за достъп до професията нотариус, Френската република не е изпълнила задълженията си по членове 43 ЕО и 45 ЕО.

Правна уредба

Обща организация на професията нотариус във Франция

2 Съгласно френския правен ред дейността на нотариусите се счита за свободна професия. Професията нотариус се урежда с Указ № 45-2590 от 2 ноември 1945 г. за нотариалната дейност (JORF от 3 ноември 1945 г., стр. 7160), изменен със Закон № 2004-130 от 11 февруари 2004 г. (JORF от 12 февруари 2004 г., стр. 2847).

3 Съгласно член 1 от този указ нотариусите са „длъжностни лица, оправомощени да удостоверяват едностранни и двустранни сделки по искане на страните, когато същите желаят или са длъжни да поискат на съответния акт да се придаде удостоверителен характер, какъвто имат актовете на публичноправните органи, да удостоверяват датата на сделките, да съхраняват съответните документи в служебния архив и да издават заверени преписи от тях“.

4 Съгласно член 1bis от посочения указ нотариусът може да упражнява професията си било сам, било в рамките на професионално гражданско дружество или съдружие на лица на свободна практика, било като служител на физическо или юридическо лице, което притежава нотариална кантора.

5 Съгласно член 6-1, първа алинея от същия указ нотариусите се застраховат за риска „гражданска отговорност“ със застрахователен договор, сключен от Висшия съвет на нотариусите.

6 Териториалната компетентност на нотариусите, техният брой и местонахождението на нотариалните им кантори се определят в съответствие с разпоредбите на Декрет № 71-942 от 26 ноември 1971 г. за откриването, преместването и закриването на нотариални кантори, за удостоверителната и териториалната компетентност на нотариусите, за съхраняването и предаването на оригинали на документи и за нотариалните регистри (JORF от 3 декември 1971 г., стр. 11796), изменен с Декрет № 2005-311 от 25 март 2005 г. (JORF от 3 април 2005 г., стр. 6062).

7 Съгласно член 1 от Декрет № 78-262 от 8 март 1978 г. за приемането на тарифа за нотариалните такси (JORF от 10 март 1978 г., стр. 995), изменен с Декрет № 2006-558 от 16 май 2006 г. (JORF от 18 май 2006 г., стр. 7327), дължимите на нотариусите възнаграждения за извършваните от тях услуги се определят в съответствие с разпоредбите на този декрет. Член 4 от посочения декрет предвижда, че за услугите, извършвани при изпълнението на функции, които не са

предвидени в дял II от същия декрет и са съвместими с нотариалната дейност, нотариусите получават възнаграждение в размер, който се определя по взаимно съгласие със съответните лица, а при липса на такова — от съда, компетентен да определя съдебни разноски.

8 Член 4 от националния правилник на нотариусите, приет от Висшия съвет на нотариусите на основание член 26 от Декрет № 71-942 и одобрен с постановление на министъра на правосъдието на 24 декември 1979 г. (JORF от 3 януари 1980 г., N.C., стр. 45), предвижда, че всяко физическо или юридическо лице като частен или публичноправен субект разполага със свобода при избора си на нотариус. В тази разпоредба се уточнява, че клиентите на нотариуса са „лица, по чиято молба същият предоставя съвети, становища и услуги или удостоверява техни сделки".

9 Що се отнася до условията за достъп до професията нотариус, член 3 от Декрет № 73-609 от 5 юли 1973 г. за професионалното обучение и условията за достъп до професията нотариус (JORF от 7 юли 1973 г., стр. 7341), изменен с Декрет № 2006-1299 от 24 октомври 2006 г. за нотариусите на трудов договор (JORF от 25 октомври 2006 г., стр. 15781) предвижда, че нотариус може да бъде само лице, което е френски гражданин.

Нотариалната дейност във Франция

10 Що се отнася до различните нотариални действия съгласно френския правен ред, безспорно е, че функцията на нотариуса се състои главно в съставянето на удостоверителни актове. Участието на нотариуса може да бъде задължително или факултативно в зависимост от подлежащия на съставяне удостоверителен акт. Със своите действия нотариусът установява наличието на всички предвидени от закона условия за съставянето на акта, както и правоспособността и дееспособността на страните.

11 Член 1317 от Гражданския кодекс — разпоредба, намираща се в книга III, дял III, глава VI, „Доказване на задълженията и изпълнението“ от този кодекс — съдържа определение на понятието „удостоверителен акт“. По смисъла на тази разпоредба такъв е „актът, съставен по установения ред и в установената форма от длъжностни лица, на които са възложени удостоверителни функции в съответния район“.

12 Съгласно член 19 от Закона от 25 вантоз, година XI за организацията на нотариалната дейност нотариалните удостоверявания „имат доказателствена и изпълнителна сила на цялата територия на Републиката“.

13 В член 1319 от Гражданския кодекс се уточнява, че „[у]достоверителният акт има пълна доказателствена сила между договарящите страни и техните наследници или правоприемници за удостоверената с него сделка“.

14 Член 1322 от същия кодекс предвижда, че „[ч]астният документ, признат от лицето, на което се противопоставя, или за който се приема, че е признат по силата на закона, има между подписалите го страни и техните наследници или правоприемници същата доказателствена сила като тази на удостоверителен акт“.

15 В съответствие с член 1 от Указ № 45-2592 от 2 ноември 1945 г. за статута на съдебните изпълнители (JORF от 3 ноември 1945 г., стр. 7163), изменен със Закон № 73-546 от 25 юни 1973 г. за правата и задълженията на нотариусите и някои съдебни служители (JORF от 26 юни 1973 г., стр. 6731), единствено съдебните изпълнители имат право да привеждат в изпълнение съдебните решения и подлежащите на изпълнение извънсъдебни актове. Член 18 от Закон № 91-650 от 9 юли 1991 г. за реформа на гражданските изпълнителни производства (JORF от 14 юли 1991 г., стр. 9228) предвижда, че единствено съдебните изпълнители, на които е възложено изпълнението, могат да извършват принудително изпълнение и да налагат запори или възбрани.

16 По силата на член L. 213-6 от Кодекса за устройството на съдилищата единствено съдията по изпълнението е оправомощен да се произнася по възраженията, повдигнати във връзка с изпълнителните основания и принудителното изпълнение, дори когато същите се отнасят до материалното право, освен ако са извън компетентността на общите съдилища. При същите условия този съдия допуска обезпечителни мерки и се произнася по възраженията във връзка с тяхното изпълнение.

Досъдебна процедура

17 Комисията е сезирана с жалба по повод наложеното във Франция изискване за гражданство за достъп до професията нотариус. След като разглежда тази жалба, с официално уведомително писмо от 8 ноември 2000 г. Комисията поканва Френската република да ѝ представи в срок от два месеца становище относно съответствието на посоченото изискване с член 45, първа алинея ЕО.

18 С писмо от 13 март 2001 г. Френската република отговаря на посоченото официално уведомително писмо.

19 На 12 юли 2002 г. Комисията изпраща на тази държава членка допълнително официално уведомително писмо, в което я упреква, че не е изпълнила задълженията си по член 43 ЕО и член 45, първа алинея ЕО.

20 Посочената държава членка отговаря на това допълнително писмо с писмо от 11 октомври 2002 г.

21 Тъй като не е удовлетворена от изложените от Френската република доводи, на 18 октомври 2006 г. Комисията изпраща на тази държава членка мотивирано становище, в което посочва, че същата не е изпълнила задълженията си по член 43 ЕО и член 45, първа алинея ЕО. Посочената институция приканва тази държава членка да приеме необходимите мерки, за да се съобрази с мотивираното становище в срок от два месеца, считано от получаването му.

22 С писмо от 12 декември 2006 г. Френската република излага съображенията, поради които счита, че защитаваната от Комисията позиция не е основателна.

23 При тези обстоятелства Комисията решава да предяви настоящия иск.

По иска

По допустимостта на встъпването на Обединеното кралство

24 Френската република счита, че становището при встъпване на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия е недопустимо, тъй като в нарушение на член 40, четвърта алинея от Статута на Съда на Европейския съюз и член 93, параграф 5, втора алинея от неговия процедурен правилник не съдържа искания в подкрепа на тези на Комисията. При условията на евентуалност Френската република повдига възражение за частична недопустимост на встъпването, тъй като исканията на Обединеното кралство надхвърлят направените от Комисията, доколкото тази държава членка счита, от една страна, че Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации (ОВ L 255, стр. 22; Специално

издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 3, и поправки в ОВ L 271, 2007 г., стр. 18 и ОВ L 33, 2009 г., стр. 49) се прилага спрямо нотариусите, и от друга страна, че от професията нотариус могат да се отделят нотариалните функции, които не попадат в обхвата на член 45, първа алинея ЕО.

25 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 40, четвърта алинея от Статута на Съда искането в молбата за встъпване е ограничено до подпомагане по отношение на исканията на една от страните.

26 Освен това член 93, параграф 5, втора алинея от Процедурния правилник гласи, че писменото становище съдържа исканията на встъпилата страна, които поддържат или отхвърлят, изцяло или частично, исканията на някоя от страните, както и правните основания и доводите, изложени от встъпилата страна.

27 Изводът, до който стига Обединеното кралство в писменото си становище, е формулиран по следния начин:

„[П]рофесията нотариус попада в обхвата на Директива [2005/36]. Някои от изпълняваните от нотариусите функции могат да бъдат изключени от приложното поле на [тази] директива само ако Съдът приеме, че тези функции са обхванати от изключението, посочено в съображение 41 от [посочената] директива съгласно член 39, параграф 4 ЕО и/или член 45 ЕО“.

28 Следва да се отбележи, че в исковата си молба Комисията не иска от Съда да установи, че Френската република не е изпълнила задълженията си по Директива 2005/36. Поради това, доколкото Обединеното кралство поддържа, че тази директива е приложима по отношение на нотариусите, встъпването му е недопустимо.

29 Що се отнася до останалата част от представеното от посочената държава членка писмено становище при встъпване, макар така описаният му предмет буквално да изглежда различен от този, който същото следва да има, от целия му текст и от контекста, в който то се вписва, е видно, че целта на доводите на Обединеното кралство, подобно на съображенията, изложени от Комисията в исковата ѝ молба, е да се докаже, че професията нотариус не е свързана с упражняването на публична власт по смисъла на член 45, първа алинея ЕО.

30 Що се отнася в частност до възражението, направено от Френската република срещу довода на Обединеното кралство, че противно на твърдението на Комисията в исковата ѝ молба, приложното поле на член 45, първа алинея ЕО не обхваща всички функции на нотариусите, следва да се отбележи, че посочената държава членка не може да бъде упрекната, че прави нови искания в допълнение към изложените от Комисията. В действителност посоченият довод само препраща към точка 47 от Решение от 21 юни 1974 г. по дело Reyners (2/74, Recueil, стр. 631), като Обединеното кралство не взема отношение по приложимостта на тази съдебна практика към конкретните функции, изпълнявани от нотариусите във Франция.

31 Ето защо следва да се приеме, че писменото становище на Обединеното кралство е недопустимо в частта относно приложимостта на Директива 2005/36 по отношение на професията нотариус.

По съществото на спора

Доводи на страните

32 Комисията подчертава най-напред, че в някои държави членки достъпът до професията нотариус не е обвързан от изискване за гражданство, а в други, като например Кралство Испания, Италианската република и Португалската република, това изискване е премахнато.

33 На първо място Комисията припомня, че член 43 ЕО е една от фундаменталните разпоредби на правото на Европейския съюз, която цели да осигури национален режим на всеки гражданин на дадена държава членка, който се установява в друга държава членка — макар това да не е главното му местожителство, — за да упражнява определена дейност като самостоятелно заето лице, и забранява всякаква дискриминация, основана на гражданство.

34 Тази институция и Обединеното кралство изтъкват, че член 45, първа алинея ЕО трябва да е предмет на самостоятелно и еднакво тълкуване (Решение от 15 март 1988 г. по дело Комисия/Гърция, 147/86, Recueil, стр. 1637, точка 8). Доколкото предвижда изключение от свободата на установяване, що се отнася до дейностите по упражняване на публичната власт, тази разпоредба освен това би трябвало да се тълкува стеснително (Решение по дело Reyners, посочено по-горе, точка 43).

35 Следователно изключението по член 45, първа алинея ЕО трябвало да се прилага само за дейностите, които сами по себе си са свързани с пряко и конкретно упражняване на публичната власт (Решение по дело Reyners, посочено по-горе, точки 44 и 45). Според Комисията понятието за публична власт предполага упражняването на правомощия по вземането на решения, за които не се прилагат правилата на частното право и които се изразяват в способността за предприемане на действия независимо от или дори против волята на други

субекти. Съгласно практиката на Съда израз на публична власт в частност били правомощията за упражняване на принуда (Решение от 29 октомври 1998 г. по дело Комисия/Испания, C-114/97, Recueil, стр. I-6717, точка 37).

36 По мнение на Комисията и Обединеното кралство дейностите, свързани с упражняването на публичната власт, трябва да се различават от упражняваните в общ интерес. В действителност редица професии притежавали особени правомощия в общ интерес, без при това да участват в упражняването на публичната власт.

37 От приложното поле на член 45, първа алинея ЕО били изключени и дейностите, които подпомагат или улесняват упражняването на публичната власт (вж. в този смисъл Решение от 13 юли 1993 г. по дело Thijssen, C-42/92, Recueil, стр. I-4047, точка 22).

38 Освен това Комисията и Обединеното кралство припомнят, че член 45, първа алинея ЕО се отнася по принцип до определени дейности, а не до дадена професия като цяло, освен в случаите, когато съответните дейности са неотделими от цялостната дейност, упражнявана в рамките на въпросната професия.

39 На второ място Комисията разглежда отделните функции, изпълнявани от нотариуса във френския правен ред.

40 Що се отнася, първо, до удостоверяването на едностранни и двустранни сделки, Комисията посочва, че нотариусът единствено удостоверява волята на страните, след като ги е посъветвал, и придава на тази воля правни последици. При извършването на тази дейност нотариусът не разполагал с правомощия да взема решения по отношение на страните. С удостоверяването само се потвърждавало съгласието, постигнато преди това между страните. Обстоятелството, че

някои сделки задължително трябва да бъдат извършени в нотариална форма, не било от особено значение, като се има предвид наличието на множество процедури, които имат задължителен характер, без обаче да са проява на упражняване на публичната власт.

41 Отговорността на нотариуса за съставените от него актове го доближавала до повечето лица, упражняващи свободни професии, като например адвокати, архитекти или лекари, които също носели отговорност за извършваните от тях действия.

42 Що се отнася до изпълнителната сила на удостоверителните актове, Комисията счита, че полагането на печат с текст, че актът подлежи на изпълнение, предхожда самото изпълнение и не е част от него. Следователно тази изпълнителна сила не оправомощавала нотариусите да упражняват принуда. Освен това евентуалните възражения се разглеждали не от нотариуса, а от съда.

43 Второ, участието на нотариуса при събирането на данъци не означавало, че същият участва в упражняването на публичната власт, тъй като частноправните субекти често имат подобни задачи в данъчната област. Така частните предприятия действали за сметка на трети лица, когато удържат дължимия от техните служители данък върху дохода. Същото важало и за кредитните учреждения, които удържат данък при източника от клиентите си, получаващи доходи от ценни книжа.

44 Трето, особеният статут на нотариуса по френското право нямал пряко значение при преценката на естеството на разглежданите функции.

45 На трето място Комисията счита, подобно на Обединеното кралство, че правните норми на Съюза, които се отнасят до нотариалната дейност, не предопределят прилагането на член 43 ЕО и член 45, първа алинея ЕО спрямо тази дейност.

46 Всъщност, както член 1, параграф 5, буква г) от Директива 2000/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2000 година за някои правни аспекти на услугите на информационното общество, и по-специално на електронната търговия на вътрешния пазар (Директива за електронната търговия) (ОВ L 178, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 29, стр. 257), така и съображение 41 от Директива 2005/36 изключвали от приложното си поле нотариалните дейности само доколкото същите предполагат пряко и конкретно участие в упражняването на публичната власт. Следователно ставало въпрос за обикновена уговорка, която нямала никакво значение за тълкуването на член 45, първа алинея ЕО. Що се отнася до член 2, параграф 2, буква л) от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50), който изключва нотариалната дейност от приложното поле на тази директива, Комисията подчертава, че обстоятелството, че законодателят е решил да изключи дадена дейност от приложното поле на посочената директива, не означава, че член 45, първа алинея ЕО е приложим по отношение на тази дейност.

47 Що се отнася до Регламент (ЕО) № 44/2001 на Съвета от 22 декември 2000 година относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела (ОВ L 12, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 74), до Регламент (ЕО) № 2201/2003 на Съвета от 27 ноември 2003 година относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по брачни дела и делата, свързани с родителската отговорност, с който се отменя Регламент (ЕО) № 1347/2000 (ОВ L 338, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 183), и до Регламент (ЕО) № 805/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година за въвеждане на европейско изпълнително основание при безспорни вземания (ОВ L 143, стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 3), Комисията счита, че тези регламенти единствено задължават държавата членка да признава и допуска изпълнение на актове, издадени в друга държава членка и ползващи се в нея с изпълнителна сила.

48 Освен това Регламент (ЕО) № 2157/2001 на Съвета от 8 октомври 2001 година относно Устава на Европейското дружество (SE) (ОВ L 294, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 4, стр. 113) и Директива 2005/56/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 година относно презграничните сливания на [капиталови] дружества [...] (ОВ L 310, стр. 1;

Специално издание на български език, 2007 г., глава 17, том 2, стр. 107) не били от значение за решаването на настоящия спор, тъй като с тези актове единствено се предоставяли правомощия на нотариусите и другите определени от държавата компетентни органи да удостоверяват изпълнението на някои изисквания, свързани с преместването на седалището, учредяването или сливането на дружества.

49 Що се отнася до Резолюция на Европейския парламент от 23 март 2006 г. относно юридическите професии и общия интерес от функционирането на правните системи (ОВ C 292E, стр. 105, наричана по-нататък „Резолюцията от 2006 г."), същата била чисто политически акт, чието съдържание било двусмислено, доколкото, от една страна, в точка 17 от тази резолюция Европейският парламент посочва, че член 45 ЕО трябва да се прилага по отношение на професията нотариус, докато, от друга страна, в точка 2 от нея потвърждава позицията, изложена в приетата от него Резолюция от 18 януари 1994 г. относно положението и организацията на нотариалната дейност в дванадесетте държави — членки на Общността (ОВ C 44, стр. 36, наричана по-нататък „Резолюцията от 1994 г."), в която изразява желанието си за премахване на изискването за гражданство, предвидено в правната уредба на някои държави членки във връзка с достъпа до професията нотариус.

50 Комисията и Обединеното кралство допълват, че Решение от 30 септември 2003 г. по дело Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española (C-405/01, Recueil, стр. I-10391), на което се позовават някои държави членки в писмените си становища, се отнася до съвкупност от дейности, извършвани от капитаните и помощник-капитаните на търговски кораби в областта на поддържането на реда, на полицейските правомощия, на правомощията по гражданското състояние и на нотариалните правомощия. Следователно Съдът нямал възможността подробно да разгледа отделните функции на нотариусите от гледна точка на член 45, първа алинея ЕО. Ето защо това решение не давало достатъчно основания, за да се приеме, че тази разпоредба се прилага по отношение на нотариусите.

51 От друга страна, противно на становището на Френската република, практиката на Съда отграничавала нотариуса от публичните органи, доколкото в нея се признавало, че удостоверителният акт може да бъде издаден било от публичен, било от друг оправомощен от държавата орган (Решение от 17 юни 1999 г. по дело Unibank, C-260/97, Recueil, стр. I-3715, точки 15 и 21).

52 Френската република, подкрепена от Република България, Чешката република, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Румъния и Словашката република, изтъква, на първо място, че Комисията не се съобразява с практиката на Съда. Всъщност тази практика не ограничавала приложното поле на член 45, първа алинея ЕО само до дейностите, предполагащи правомощие за упражняване на принуда, доколкото упражняването на публичната власт не се изчерпва с това правомощие.

53 В това отношение Съдът потвърдил в решението си по дело Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, посочено по-горе, че нотариалните функции са свързани с упражняването на прерогативи на публичната власт.

54 Доказателство за участието на нотариусите в упражняването на публичната власт били, на второ място, възложените им задачи във връзка със събирането на данъци. Тези задачи не се свеждали само до държането на държавни средства, а обхващали и определянето на данъчната основа на данъка върху дохода от прехвърлянето на недвижими имоти, както и събирането на таксите за вписване и данъка върху наследството, доколкото нотариусите отговарят за внасянето на тези такси. Изпълнявайки тези задачи, нотариусите заплащали данъка за сметка на трети лица, а именно техните клиенти.

55 На трето място, Френската република подчертава, подобно на Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Румъния и Словашката република, че изпълняваните от нотариусите функции включват съставянето на удостоверителни актове с доказателствена и изпълнителна сила, което представлявало конкретен израз на публичната власт. За някои сделки, като например дарения, брачни договори, учредяване на ипотека, продажби на бъдеща вещ и земеделски аренди с право на прехвърляне, участието на нотариус е условие за тяхната действителност.

56 При упражняването на дейността си нотариусът бил длъжен да обясни на страните правните последици от техните действия, да се увери, че страните действат доброволно, и да зададе нужните въпроси, за да получи необходимите с оглед на нормативните изисквания данни. Нотариусът бил длъжен да извърши, според случая, проверките, нужни за да се гарантира действителността на съставения акт. Освен това нотариусът бил длъжен да откаже да извърши удостоверяване, когато това би било в противоречие с обществения ред или закона.

57 Освен това доказателствената сила на нотариалното удостоверяване му отреждала най-важно място в йерархията на доказателствата по френското право. С посочената доказателствена сила се ползвали датата на съответния документ, положените върху него подписи и удостоверените от нотариуса действия, доколкото същите са били извършени пред него или от него. Датата, подписът и съдържанието на документа можели да бъде оспорени само в предвиденото в членове 303—316 от Гражданскопроцесуалния кодекс производство за установяване на неверността на нотариалното удостоверяване.

58 Освен това от Решение по дело Unibank, посочено по-горе, било видно, че за да може даден акт да придобие статут на удостоверителен, е необходима намесата било на публичен, било на друг орган, оправомощен от държавата.

59 Нотариалните удостоверявания се ползвали и с изпълнителна сила, без да е необходимо предварително да е било постановено съдебно решение за тази цел. Поради това, дори да се предположи, че съгласно практиката на Съда в приложното поле на член 45, първа алинея ЕО попадат само дейностите, предполагащи правомощие за упражняване на принуда, професията нотариус била обхванатата от тази разпоредба, поради факта че нотариалното удостоверяване се ползва с изпълнителна сила.

60 Френската република изтъква, на четвърто място, че статутът на нотариуса съгласно френския правен ред свидетелства за прякото участие на нотариуса в упражняването на публичната власт. Така нотариусите били назначавани от министъра на правосъдието и изпълнявали функциите си под надзора на прокуратурата. Освен това те полагали клетва и спрямо тях се прилагали строги правила за несъвместимост.

61 Посочената държава членка отбелязва, на пето място, че законодателят на Съюза е потвърдил, че нотариусите участват в упражняването на публичната власт. Във връзка с това тя се позовава на упоменатите в точка 46 от настоящото решение актове на Съюза, в които се посочвало било че функциите на нотариусите са изключени от приложното поле на тези актове поради участието на нотариусите в упражняването на публичната власт, било че удостоверителните актове се съставят от публичен или друг оправомощен за това от държавата орган. От споменатите в точки 47 и 48 от настоящото решение актове впрочем следвало, че нотариалните удостоверявания са приравнени на съдебни решения.

62 Освен това в резолюциите от 1994 г. и 2006 г. Парламентът посочвал, че нотариусът участва в упражняването на публичната власт.

Съображения на Съда

— Предварителни съображения

63 Комисията упреква Френската република, че в нарушение на член 43 ЕО е предоставила достъп до професията нотариус само на своите граждани и по този начин е създала пречки за установяване на нейна територия на граждани на други държави членки с оглед на упражняването на тази професия.

64 Следователно настоящият иск се отнася единствено до съвместимостта с член 43 ЕО на изискването за гражданство, предвидено във френската правна уредба във връзка с достъпа до тази професия.

65 Поради това следва да се уточни, че посоченият иск не касае нито статута на нотариуса и организацията на нотариалната дейност във Франция, нито условията за достъп, извън това за гражданството, до професията нотариус в тази държава членка.

66 Също така е важно да се подчертае, както посочва Комисията в съдебното заседание, че искът ѝ не се отнася и до прилагането на разпоредбите на Договора за ЕО, уреждащи свободното предоставяне на услуги. Освен това въпросният иск не се отнася до прилагането на разпоредбите на Договора, уреждащи свободното движение на работници.

— По твърдяното неизпълнение

67 Най-напред следва да се припомни, че член 43 ЕО е една от фундаменталните разпоредби на правото на Съюза (в този смисъл вж. по-специално Решение по дело Reyners, посочено по-горе, точка 43).

68 Понятието за установяване по смисъла на тази разпоредба е много широко и включва възможността за гражданин на Съюза да участва трайно и продължително в икономическия живот на държава членка, различна от държавата членка по произхода му, и да извлича полза от това, и допринася по този начин за взаимното икономическо и социално обвързване в рамките на Европейския съюз в областта на осъществяваните от самостоятелно заети лица дейности (вж. по-специално Решение от 22 декември 2008 г. по дело Комисия/Австрия, C-161/07, Сборник, стр. I-10671, точка 24).

69 Свободата на установяване на гражданите на една държава членка на територията на друга държава членка включва правото им на достъп и упражняване на дейност като самостоятелно заето лице при същите условия като определените в законодателството на държавата членка по установяване за нейните собствени граждани (вж. по-специално Решение от 28 януари 1986 г. по дело Комисия/

Франция, 270/83, Recueil, стр. 273, точка 13 и в този смисъл Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе, точка 27). С други думи, член 43 ЕО забранява на всички държави членки да предвиждат в законодателството си по отношение на лицата, които се възползват от свободата да се установят в тях, условия за упражняване на дейността им, различни от определените за собствените им граждани (Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе, точка 28).

70 Така член 43 ЕО цели да осигури национален режим за всеки гражданин на дадена държава членка, който се установява в друга държава членка, за да упражнява определена дейност като самостоятелно заето лице, и забранява, като ограничение на свободата на установяване, всяка дискриминация, основана на гражданството и произтичаща от националните законодателства (Решение по дело Комисия/Франция, посочено по-горе, точка 14).

71 В случая обаче спорното национално законодателство запазва достъпа до професията нотариус само за френските граждани, като по този начин допуска разлика в третирането, основана на гражданството, която по принцип член 43 ЕО забранява.

72 Френската република обаче изтъква, че нотариалната дейност е изключена от приложното поле на член 43 ЕО, тъй като е свързана с упражняването на публична власт по смисъла на член 45, първа алинея ЕО. Поради това първо следва да се определи обхватът на понятието „упражняване на публична власт“ по смисъла на последната разпоредба и след това да се провери дали функциите, възложени на нотариусите във френския правен ред, попадат в обхвата на това понятие.

73 Що се отнася до понятието „упражняване на публична власт“ по смисъла на член 45, първа алинея ЕО, следва да се подчертае, че за да се избегне опасността държавите членки да лишат Договора от полезно действие чрез едностранно приети от тях разпоредби, при определянето на това понятие трябва да се вземе предвид, съгласно постоянната съдебна практика, обстоятелството, че поставените с тази разпоредба ограничения на допустимите изключения от принципа

за свободно установяване произтичат единствено от правото на Съюза (вж. в този смисъл Решение по дело Reyners, посочено по-горе, точка 50, Решение по дело Комисия/Гърция, посочено по-горе, точка 8 и Решение от 22 октомври 2009 г. по дело Комисия/Португалия, C-438/08, Сборник, стр. I-10219, точка 35).

74 От постоянната съдебна практика следва също така, че член 45, първа алинея ЕО е изключение от фундаменталното правило за свободата на установяване. Като такова то трябва да получи тълкуване, което да ограничи неговия обхват до строго необходимото за защита на интересите, които тази разпоредба позволява на държавите членки да закрилят (Решение по дело Комисия/Гърция, посочено по-горе, точка 7, Решение по дело Комисия/Испания, посочено по-горе, точка 34, Решение от 30 март 2006 г. по дело Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Recueil, стр. I-2941, точка 45, Решение от 29 ноември 2007 г. по дело Комисия/Австрия, C-393/05, Сборник, стр. I-10195, точка 35 и Решение по дело Комисия/Германия, C-404/05, Recueil, стр. I-10239, точки 37 и 46, както и Решение по дело Комисия/Португалия, посочено по-горе, точка 34).

75 Освен това Съдът многократно е подчертавал, че предвиденото в член 45, първа алинея ЕО изключение трябва да се ограничи до дейностите, които сами по себе си са пряко и конкретно свързани с упражняването на публичната власт (Решение по дело Reyners, посочено по-горе, точка 45, Решение по дело Thijssen, посочено по-горе, точка 8, Решение по дело Комисия/Испания, посочено по-горе, точка 35, Решение по дело Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, посочено по-горе, точка 46, Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точка 38 и Решение по дело Комисия/Португалия, посочено по-горе, точка 36).

76 В това отношение Съдът е имал възможността да постанови, че изключението по член 45, първа алинея ЕО не се прилага по отношение на някои дейности със спомагателен или подготвителен характер спрямо упражняването на публичната власт (вж. в този смисъл Решение по дело Thijssen, посочено по-горе, точка 22, Решение по дело Комисия/Испания, посочено по-горе, точка 38, Решение по дело Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, посочено по-горе, точка 47, Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точка 38 и Решение по дело Комисия/Португалия, посочено по-горе, точка 36) или на някои дейности, които, макар да предполагат установяването на редовни и присъщи за съответната дейност отношения с административни или съдебни органи или дори задължение за оказване на съдействие на тези органи, не накърняват притежаваните от последните правомощия за преценка и вземане на решения (вж. в този смисъл Решение по дело Reyners, посочено по-горе, точки 51 и 53), или пък на някои дейности, които не включват упражняване на правомощия по вземане на решения (вж. в този смисъл Решение по дело Thijssen, посочено по-горе,

точки 21 и 22, Решение от 29 ноември 2007 г. по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе, точки 36 и 42, Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точки 38 и 44 и Решение по дело Комисия/Португалия, посочено по-горе, точки 36 и 41) или не включват правомощия за упражняване на принуда (в този смисъл вж. по-специално Решение по дело Комисия/Испания, посочено по-горе, точка 37) или правомощия за налагане на принудителни мерки (вж. в този смисъл Решение от 30 септември 2003 г. по дело Anker и др., C-47/02, Recueil, стр. I-10447, точка 61, както и Решение по дело Комисия/Португалия, посочено по-горе, точка 44).

77 С оглед на изложените по-горе съображения следва да се провери дали функциите, възложени на френските нотариуси, са пряко и конкретно свързани с упражняването на публичната власт.

78 За тази цел следва да се вземе предвид естеството на дейността, извършвана от представителите на въпросната професия (вж. в този смисъл Решение по дело Thijssen, посочено по-горе, точка 9).

79 Френската република и Комисията не спорят по това, че главната дейност на нотариусите съгласно френския правен ред се състои в съставянето на удостоверителни актове по установения ред и в установената форма. За тази цел нотариусът трябвало да провери в частност че са изпълнени всички законови условия за съставянето на съответния акт. Освен това удостоверителният акт се ползвал с доказателствена и изпълнителна сила.

80 В това отношение следва да се подчертае, че съгласно френското законодателство подлежат на удостоверяване едностранни или двустранни сделки, израз на свободно волеизявление на страните. Всъщност в предвидените в закона граници страните сами определят обхвата на правата и задълженията си и свободно установяват клаузите, с които искат да се обвържат, когато представят дадена сделка за нотариално удостоверяване. Поради това участието на нотариуса предполага предварителното съгласие или съвпадение на волеизявленията на страните.

81 Освен това нотариусът не може едностранно да промени сделката, която следва да удостовери, без преди това да е получил съгласието на страните.

82 Следователно сама по себе си възложената на нотариусите удостоверителна дейност не предполага пряко и конкретно участие в упражняването на публична власт по смисъла на член 45, първа алинея ЕО.

83 Обстоятелството, че някои едностранни или двустранни сделки подлежат на задължително удостоверяване като условие за действителността им, не опровергава този извод. Всъщност по отношение на отделни едностранни или двустранни сделки националните правни системи често предвиждат форма за действителност или задължителна процедура за заверяване. Ето защо това обстоятелство не е достатъчно, за да обоснове застъпваната от Френската република теза.

84 Задължението на нотариусите да проверят, преди да удостоверят дадена едностранна или двустранна сделка, дали са изпълнени съответните условия, които законът предвижда, и ако това не е така, да откажат да я удостоверят, също не опровергава горния извод.

85 Без съмнение, както подчертава Френската република, нотариусът извършва тази проверка, преследвайки цел от общ интерес, а именно гарантиране на законосъобразността и правната сигурност на сделките между правните субекти. Преследването единствено на тази цел обаче не е основание необходимите за това правомощия да бъдат запазени единствено за нотариусите, които са граждани на съответната държава членка.

86 Преследването на цел от общ интерес само по себе си не е достатъчно, за да се приеме, че дадена дейност е пряко и конкретно свързана с упражняването на публичната власт. Всъщност безспорно е, че по отношение на дейностите, извършвани в рамките на различни регламентирани професии, националните правни системи често предвиждат задължение за съответните лица да преследват подобна цел, без обаче извършването на тези дейности да съставлява упражняване на публичната власт.

87 Същевременно фактът, че с нотариалната дейност се преследват цели от общ интерес, а именно гарантиране на законосъобразността и правната сигурност на сделките между правните субекти, представлява императивно съображение от общ интерес, което може да обоснове евентуални ограничения при прилагането на член 43 ЕО, произтичащи от присъщите на нотариалната дейност особености, като например организирането ѝ чрез предвидените за нотариусите процедури за назначаване, ограничаването на броя и териториалната компетентност на нотариусите или пък правилата относно възнагражденията, независимостта, несъвместимостта и несменяемостта, при условие че тези ограничения са подходящи и необходими за постигането на посочените цели.

88 Вярно е също така, че нотариусът трябва да откаже да удостовери едностранна или двустранна сделка, която не отговаря на изискваните от закона условия, и то независимо от волята на страните. Въпреки това последните са свободни след подобен отказ или да отстранят установената незаконосъобразност, или да променят съдържанието на съответната сделка, или да се откажат от нея.

89 Освен това обстоятелството, че при удостоверяването на едностранни и двустранни сделки нотариусът предоставя правни съвети и правна помощ, не е основание да се приеме, че същият участва в упражняването на публичната власт; този извод важи дори когато нотариусът е длъжен по силата на закона да предоставя правни съвети или правна помощ (вж. в този смисъл Решение по дело Reyners, посочено по-горе, точка 52).

90 Що се отнася до доказателствената и изпълнителната сила, с която се ползва нотариалното удостоверяване, безспорно е, че от нея произтичат важни правни последици. Фактът обаче, че дадена дейност предполага съставянето на актове с подобни правни последици, не е достатъчен, за да се приеме, че въпросната дейност е пряко и конкретно свързана с упражняването на публична власт по смисъла на член 45, първа алинея ЕО.

91 Всъщност, що се отнася в частност до доказателствената сила, с която се ползва нотариалното удостоверяване, следва да се уточни, че тя е предмет на правилата за доказване, предвидени в разглеждания правен ред. Така член 1319 от Гражданския кодекс, който определя доказателствената сила на удостоверителния акт, се съдържа в глава VI от посочения кодекс, озаглавена „Доказване на задълженията и изпълнението“. Следователно доказателствената сила, която законът предоставя на даден акт, няма пряко значение за отговора на въпроса дали сама по себе си дейността, предполагаща съставянето на този акт, е пряко и конкретно свързана с упражняването на публичната власт, както изисква съдебната практика (вж. в този смисъл Решение по дело Thijssen, посочено по-горе, точка 8 и Решение по дело Комисия/Испания, посочено по-горе, точка 35).

92 Освен това съгласно член 1322 от Гражданския кодекс „частният документ, признат от лицето, на което се противопоставя, или за който се приема, че е признат по силата на закона, има между подписалите го страни и техните наследници или правоприемници същата доказателствена сила като тази на удостоверителен акт“.

93 Що се отнася до изпълнителната сила на удостоверителния акт, следва да се посочи, както прави Френската република, че тя позволява изпълнението на установеното с този акт задължение, без да е необходимо съдът да се е произнесъл предварително за тази цел.

94 Изпълнителната сила на удостоверителния акт обаче не означава, че нотариусът упражнява правомощия, предполагащи пряко и конкретно участие в упражняването на публичната власт. Всъщност, макар полагането върху документа на печат с текст, че съответният акт подлежи на изпълнение, да придава на този

акт такава изпълнителна сила, последната се основава на волята на страните да извършат дадена едностранна или двустранна сделка, след проверка от нотариуса на нейното съответствие със закона, и да ѝ придадат посочената изпълнителна сила.

95 Следователно съставянето на удостоверителни актове с правни последици, подобни на описаните в точки 90—94 от настоящото решение, не представлява дейност, която е пряко и конкретно свързана с упражняването на публична власт по смисъла на член 45, първа алинея ЕО.

96 Що се отнася, на второ място, до участието на нотариуса в събирането на данъци, не може да се приеме, че сами по себе си действията, извършвани от нотариуса във връзка с това, са пряко и конкретно свързани с упражняването на публичната власт. В това отношение следва да се уточни, че нотариусът събира таксата за сметка на задълженото лице и внася съответната сума в компетентната държавна служба, поради което въпросното събиране не се различава коренно от събирането на данъка върху добавената стойност.

97 Що се отнася, на трето място, до сделки, като например дарения, брачни договори, учредяване на ипотека, продажби на бъдеща вещ и земеделски аренди с право на прехвърляне, при които нотариалната форма е форма за действителност, важат съображенията, изложени в точки 80—95 от настоящото решение.

98 Що се отнася, на четвърто място, до особения статут на нотариусите съгласно френския правен ред, е достатъчно да се припомни, както се вижда от точки 75 и 78 от настоящото решение, че проверката дали въпросните дейности влизат в обхвата на изключението по член 45, първа алинея ЕО следва да се извърши от гледна точка на естеството на самите дейности, а не от гледна точка на този статут.

99 В това отношение обаче са необходими две уточнения. Първо, безспорно е, че извън случаите, когато нотариусът се определя от съда, всяко лице разполага със свобода при избора си на нотариус в съответствие с посочения в точка 8 от настоящото решение член 4 от националния правилник на нотариусите. Макар възнагражденията на нотариусите да се определят със закон, качеството на предоставяните от отделните нотариуси услуги може да е различно, в зависимост по-конкретно от професионалните умения на съответните лица. Следователно в границите на съответната си териториална компетентност нотариусите упражняват професията си, както отбелязва генералният адвокат в точка 18 от заключението си, в условията на конкуренция, което не е характерно за упражняването на публичната власт.

100 Второ, следва да се посочи, както прави Комисията, без да бъде опровергана в това отношение от Френската република, че нотариусите отговарят пряко и лично пред клиентите си за вредите, настъпили в резултат на допусната от тях грешка при упражняване на дейността им.

101 Освен това доводът, който Френската република извежда от някои актове на Съюза, също не е убедителен. Що се отнася до актовете, посочени в точка 46 от настоящото решение, следва да се уточни, че обстоятелството, че законодателят е решил да изключи нотариалната дейност от приложното поле на даден акт, не означава, че тази дейност задължително попада в обхвата на изключението по член 45, първа алинея ЕО. Що се отнася в частност до Директива 2005/36, от самия текст на съображение 41 от тази директива, съгласно което същата „[не предопределя] прилагането на [...] член 45 [ЕО] [по-специално спрямо] нотариусите“, е видно, че законодателят на Съюза не е взел отношение по приложимостта на член 45, първа алинея ЕО към професията нотариус.

102 Доводите, основани на посочените в точки 47 и 48 от настоящото решение актове на Съюза, също са ирелевантни. Посочените в точка 47 от това решение регламенти се отнасят до признаването и изпълнението на удостоверителни актове, издадени в държава членка и ползващи се в нея с изпълнителна сила, и поради това не са от значение за тълкуването на член 45, първа алинея ЕО. Същият извод се налага и от гледна точка на актовете на Съюза, посочени в

точка 48 от настоящото решение, тъй като, както правилно отбелязва Комисията, тези актове единствено предоставят правомощия на нотариусите и другите определени от държавата компетентни органи да удостоверяват изпълнението на някои изисквания, свързани с преместването на седалището, учредяването или сливането на дружества.

103 Що се отнася до резолюциите от 1994 г. и 2006 г., посочени в точка 49 от настоящото решение, следва да се подчертае, че същите нямат правна сила, тъй като подобни резолюции не са, поради естеството си, актове със задължителен характер. Освен това, макар в тях да се посочва, че професията нотариус попада в обхвата на член 45 ЕО, в първата от тези резолюции Парламентът изрично препоръчва да бъдат предприети действия за премахване на изискването за гражданство, предвидено във връзка с достъпа до професията нотариус, а в резолюцията от 2006 г. тази позиция е косвено потвърдена.

104 По отношение на довода, който Френската република извежда от решението по дело Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, посочено по-горе, следва да се уточни, че това дело се отнася до тълкуването на член 39, параграф 4 ЕО, а не на член 45, първа алинея ЕО. Освен това, видно от точка 42 от посоченото решение, когато Съдът приема, че функциите, възложени на капитаните и помощник-капитаните на кораби, предполагат участие в упражняването на прерогативи на публичната власт, той има предвид упражняваните от тях функции като цяло. Следователно Съдът не е разгледал нотариалните правомощия на капитаните и помощник-капитаните на кораби — а именно за приемане, пазене и предаване на завещания — отделно от останалите им правомощия, и по-конкретно правомощията им да упражняват принуда и да налагат санкции.

105 Що се отнася до решението по дело Unibank, посочено по-горе, на което също се позовава Френската република, се налага изводът, че въпросното дело изобщо не се отнася до тълкуването на член 45, първа алинея ЕО. Освен това в точка 15 от това решение Съдът е приел, че за да бъде съответният акт квалифициран като удостоверителен по смисъла на член 50 от Конвенцията от 27 септември 1968 година относно съдебната компетентност и изпълнението на съдебните решения по граждански и търговски дела (ОВ L 299, 1972 г., стр. 32), е необходима намесата било на публичен, било на друг орган, оправомощен от държавата, в която е издаден актът.

106 При тези условия се налага изводът, че нотариалната дейност, така както е определена в действащата понастоящем френска правна уредба, не е свързана с упражняването на публична власт по смисъла на член 45, първа алинея ЕО.

107 Поради това следва да се приеме, че изискването за гражданство, предвидено във френското законодателство във връзка с достъпа до професията нотариус, създава дискриминация, основана на гражданството, която е забранена с член 43 ЕО.

108 С оглед на всички изложени по-горе съображения следва да се приеме, че искът на Комисията е основателен.

109 Поради това следва да се приеме, че като е наложила изискване за гражданство за достъп до професията нотариус, Френската република не е изпълнила задълженията си по член 43 ЕО.

По съдебните разноски

110 Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Френската република и последната е загубила делото, Френската република трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

111 Съгласно член 69, параграф 4, първа алинея от този правилник държавите членки, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Република България, Чешката република, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Румъния, Словашката република и Обединеното кралство понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) **Като е наложила изискване за гражданство за достъп до професията нотариус, Френската република не е изпълнила задълженията си по член 43 ЕО.**

2) **Осъжда Френската република да заплати съдебните разноски.**

3) **Република България, Чешката република, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Румъния, Словашката република и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи