РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

24 май 2011 година *

По дело C-52/08

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

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

ищец,

подпомагана от:

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явява г-н S. Ossowski, в качеството на представител, подпомаган от г-н K. Smith, barrister,

встъпила страна,

* Език на производството: португалски.

срещу

Португалска република, за която се явяват г-н L. Inez Fernandes и г-жа F. S. Gaspar Rosa, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от:

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

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

Република Словения, за която се явяват г-жа V. Klemenc и г-жа Ž. Cilenšek Bončina, в качеството на представители,

Словашка република, за която се явява г-н J. Čorba, в качеството на представител,

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-жа M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 28 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 не е приела законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобрази с 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 ОВ L 271, 2007 г., стр. 18 и ОВ L 33, 2009 г., стр. 49), Португалската република не е изпълнила задълженията си по тази директива.

Правна уредба

Правото на Съюза

2 Съображение 9 от Директива 2005/36 гласи „[п]ри спазване, в интерес на свободата на установяване, на принципите и гаранциите, залегнали в основата на различните действащи системи за признаване, разпоредбите на тези системи следва да бъдат усъвършенствани в светлината на придобития опит“.

3 Съображение 14 от тази директива гласи „[м]еханизмът за признаване, въведен с [Директива 89/48/ЕИО на Съвета от 21 декември 1988 година относно обща система за признаване на дипломите за висше образование, издадени след завършването на професионално образование и обучение с минимална продължителност от три години (ОВ L 19, 1989 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 2, стр. 76)], остава непроменен“.

4 Съгласно съображение 41 от Директива 2005/36 същата „[не предопределя] прилагането на член 39, параграф 4 [ЕО] и член 45 [ЕО] [по-специално спрямо] нотариусите“.

5 Член 2, параграф 3 от Директива 2005/36 предвижда:

„Когато, за определена регламентирана професия, в отделен правен инструмент на Общностното право, са предвидени други специални правила, пряко свързани с признаване на професионални квалификации, съответните разпоредби на настоящата директива не се прилагат.“

6 Професията нотариус не се урежда с отделен правен акт на Съюза от вида на посочения в член 2, параграф 3.

7 Съгласно член 62 от Директива 2005/36 същата отменя Директива 89/48, считано от 20 октомври 2007 г.

Национална правна уредба

8 Съгласно португалския правен ред дейността на нотариусите се счита за свободна професия. Тази професия се урежда с Декрет-закон № 26/2004 от 4 февруари 2004 г. за статута на нотариусите (Diário da República I, серия A, бр. 29 от 4 февруари 2004 г., наричан по-нататък „Декрет-закон за статута на нотариусите“).

9 Член 1, параграфи 1 и 2 от Декрет-закона за статута на нотариусите предвижда:

„1. Нотариусът е юрист, който при упражняването на нотариални функции съставя официални документи.

2. Нотариусът е едновременно длъжностно лице, което удостоверява правни действия и съхранява съответните документи, и лице, упражняващо свободна професия, което действа независимо и безпристрастно; заинтересованите лица разполагат със свобода при избора си на нотариус.“

10 Съгласно член 4, параграф 1 от посочения декрет-закон „нотариусът удостоверява волята на лицата в официални документи, като гарантира нейната законосъобразност чрез справки и тълкуване на правото и разяснява на тези лица правното действие и значение на така направените от тях волеизявления“.

11 В член 4, параграф 2 от същия декрет-закон се уточнява, че нотариусът е компетентен да съставя завещания и други официални документи, да удостоверява правни действия и да заверява документи или подписи, да издава удостоверения, да удостоверява верността на преводи, да издава заверени преписи или извлечения, да изготвя протоколи от събрания и да съхранява документи.

12 За да упражнява професията нотариус, лицето трябва съгласно член 25 от Декрет-закона за статута на нотариусите да отговаря на следните четири кумулативни условия:

— да не е лишено от право да заема публична длъжност или да упражнява нотариални функции,

— да притежава диплома за висше юридическо образование, призната от португалското законодателство,

— да е преминало стаж при нотариус,

— да е издържало конкурса, проведен от Съвета на нотариусите.

13 С Декрет-закон № 27/2004 от 4 февруари 2004 г. (Diário da República I, серия A, бр. 29 от 4 февруари 2004 г.) се създава Нотариалната камара. Придобиването на нотариална правоспособност се урежда с Постановление № 398/2004 на министъра на правосъдието от 21 април 2004 г.

14 Съгласно член 38 от Декрет-закон № 76-A/2006 от 29 март 2006 г. (Diário da República I, серия A, бр. 63, от 29 март 2006 г.) удостоверителни правомощия и правомощия за заверка на документи и преписи се възлагат и на длъжностните лица по вписванията, на признатите търговски и промишлени камари, както и на адвокатите и на „solicitadores“. С удостоверяването и заверяването на съответния документ се придава доказателствената сила на съставен пред нотариуса акт.

15 Както Португалската република обяснява в съдебното заседание, португалският законодател постепенно е премахнал изискването за нотариално удостоверяване и понастоящем почти всички действия, за които по-рано е било предвидено подобно изискване, не подлежат на удостоверяване.

Досъдебна процедура

16 Комисията е сезирана с жалба по повод липсата на транспониране на Директива 89/48 по отношение на професията нотариус в Португалия. След като разглежда тази жалба, с официално уведомително писмо от 20 декември 2001 г. Комисията поканва Португалската република да ѝ представи в срок от два месеца становище относно липсата на транспониране на тази директива.

17 В отговора от 17 юни 2002 г. на официалното уведомително писмо Португалската република информира Комисията, че е започната реформа на законодателството, уреждащо достъпа до професията нотариус.

18 На 18 октомври 2006 г. Комисията изпраща на тази държава членка мотивирано становище, в което посочва, че същата не е изпълнила задълженията си по Директива 89/48. Тази институция приканва Португалската република да приеме необходимите мерки, за да се съобрази с мотивираното становище в срок от два месеца, считано от получаването му.

19 С писмо от 24 януари 2007 г. Португалската република излага съображенията, поради които счита, че защитаваната от Комисията позиция не е основателна.

20 При тези условия Комисията решава да предяви настоящия иск.

По иска

Доводи на страните

21 На първо място, Комисията изтъква, че нотариусите не участват в упражняването на публична власт по смисъла на член 45, първа алинея ЕО. В това отношение тя припомня, че доколкото предвижда изключение от свободата на установяване, тази разпоредба трябва да се тълкува стеснително (Решение от 21 юни 1974 г. по дело Reyners, C-2/74, Recueil, стр. 631, точка 43).

22 Освен това приложното поле на посоченото изключение би трябвало да бъде сведено до действията, които сами по себе си предполагат 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).

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

24 По мнение на Комисията и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия дейностите, свързани с упражняването на публичната власт, трябва да се различават от тези, упражнявани в общ интерес. В действителност редица професии притежавали особени правомощия в общ интерес, без при това да участват в упражняването на публичната власт.

25 Следователно, доколкото португалското законодателство не предоставя на нотариусите правомощия по вземането на решения, те не участвали в упражняването на публичната власт.

26 На второ място, Комисията преценява от гледна точка на изискванията на Директива 2005/36 условията, предвидени за достъпа в Португалия до професията нотариус.

27 Подобно на Обединеното кралство, тази институция счита, че съображение 41 от посочената директива не изключва професията нотариус от приложното ѝ поле. Това съображение трябвало да се тълкува в смисъл, че член 45, първа

алинея ЕО се прилага спрямо професията нотариус, доколкото тази професия е свързана с упражняването на публичната власт. Тъй като обаче нотариусът не упражнява публична власт съгласно португалския правен ред, Директива 2005/36 била приложима спрямо него.

28 В това отношение Комисията отбелязва, че упражняването на професията нотариус в Португалия е обвързано от пет условия. Първо, кандидатите трябвало да притежават португалска диплома за висше юридическо образование или друга диплома за висше образование, призната за равностойна съгласно португалското законодателство. Второ, кандидатите трябвало да издържат конкурс, за да придобият статут на нотариус. Трето, те трябвало да преминат стаж, в края на който нотариусът дава становище относно способността на стажанта да упражнява професията. Четвърто, след като преминат посочения стаж, кандидатите трябвало да издържат втори конкурс, за да придобият нотариална правоспособност. Пето, кандидатите встъпвали в длъжност след полагането на клетва пред министъра на правосъдието и председателя на Нотариалната камара.

29 Комисията счита, че първите три от посочените в предходната точка условия не са съвместими с изискванията на Директива 2005/36. Така, първото условие било в противоречие с член 13, параграф 1 и член 14, параграф 3 от тази директива, тъй като било пречка за притежателите на дипломи за висше юридическо образование, издадени от университети на други държави членки, или на други дипломи за висше образование, които не са признати за равностойни, да упражняват в Португалия професията нотариус. Второто условие било в противоречие по-конкретно с член 14, параграф 3 от посочената директива, доколкото конкурсът, който позволявал да се придобие статут на нотариус, се провеждал по широк спектър от предмети, без да се отчитат предметите, обхванати от притежаваната от кандидата диплома или свидетелство за преминато обучение. Що се отнася до третото условие, въпросният стаж представлявал не само стаж за приспособяване, но същевременно и изпит за правоспособност, докато член 14, параграф 3 от Директива 2005/36 забранявал съвместяването на стаж за приспособяване, от една страна, с изпит за правоспособност, от друга.

30 Португалската република, подкрепена от Република Литва, Република Словения и Словашката република, изтъква, на първо място, че съгласно законодателството на Съюза и практиката на Съда нотариусът участва в упражняването на публична власт по смисъла на член 45, първа алинея ЕО.

31 Всъщност в Решение от 30 септември 2003 г. по дело Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española (C-405/01, Recueil, стр. I-10391, точка 42) Съдът потвърдил, че действията, които нотариусът извършва при съставянето на завещания, са свързани с упражняването на прерогативи на публичната власт.

32 Европейският парламент също приел, че член 45, първа алинея ЕО се прилага по отношение на професията нотариус в Резолюция от 18 януари 1994 г. относно положението и организацията на нотариалната дейност в дванадесетте държави — членки на Общността (ОВ C 44, стр. 36) и в Резолюция от 23 март 2006 г. относно юридическите професии и общия интерес от функционирането на правните системи (ОВ C 292E, стр. 105).

33 Освен това 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) и 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) изключвали от приложното си поле действията на нотариуса.

34 Някои аспекти от статута на нотариуса, а именно качеството му на длъжностно лице, изчерпателното изброяване на възложените му правомощия, полагането на клетва и предвидените в закона функции и длъжности, несъвместими с нотариалната дейност, също подкрепяли извода, че нотариусът участва в упражняването на публичната власт.

35 Що се отнася до твърдението, че Директива 2005/36 не е транспонирана, Португалската република, Република Литва и Република Словения изтъкват, на второ място, че в съображение 41 от тази директива изрично се посочва, че същата „[не предопределя прилагането на член 39, параграф 4 [ЕО] и член 45 [ЕО] [по-специално спрямо] нотариусите“. Тази уговорка потвърждавала, че професията нотариус е изключена от приложното поле на Директива 2005/36. Подобна уговорка се съдържала и в дванадесето съображение от Директива 89/48.

36 Позовавайки се на подготвителните документи на Директива 2005/36, и в частност на приетата на първо четене на 11 февруари 2004 г. законодателна резолюция на Европейския парламент по Предложението за директива на Европейския парламент и Съвета относно признаването на професионалните квалификации (ОВ C 97E, 2004 г., стр. 230), Португалската република поддържа, че законодателят на Съюза е изключил професията нотариус от приложното поле на посочената директива.

37 Чешката република счита, че доколкото за упражняването на професията нотариус е необходимо задълбочено познаване на националното право на приемащата държава членка, изискването за полагане на изпит за правоспособност, който обхваща въпроси от вътрешното право на тази държава членка, е в съответствие с условията по член 3, параграф 1 буква з) от Директива 2005/36.

38 Според Република Словения Съдът би трябвало служебно да отхвърли настоящия иск, доколкото предметът на досъдебната процедура е липсата на транспониране на Директива 89/48, а с настоящия иск Португалската република е упрекната в неизпълнение на задълженията си по Директива 2005/36.

Съображения на Съда

По допустимостта на иска

39 Видно от исковата молба на Комисията, настоящият иск се основава на липсата на транспониране на Директива 2005/36. Все пак следва да се отбележи, че както официалните уведомителни писма, така и издаденото от Комисията мотивирано становище се отнасят до Директива 89/48. Поради това въпросът за допустимостта на настоящия иск следва да се разгледа служебно.

40 В действителност съгласно практиката на Съда същият може служебно да разгледа въпроса дали са изпълнени условията, предвидени в член 226 ЕО за предявяване на иска за установяване на неизпълнение на задължения (Решение от 31 март 1992 г. по дело Комисия/Италия, C-362/90, Recueil, стр. I-2353, точка 8 и Решение от 9 септември 2004 г. по дело Комисия/Гърция, C-417/02, Recueil, стр. I-7973, точка 16).

41 Съгласно постоянната съдебна практика в производството на основание член 226 ЕО наличието на неизпълнение на задължения трябва да се преценява с оглед на действащото законодателство на Съюза към момента на изтичането на срока, който Комисията е определила за съответната държава членка, за да се съобрази с нейното мотивирано становище (вж. по-специално Решение от 10 септември 1996 г. по дело Комисия/Германия, C-61/94, Recueil, стр. I-3989, точка 42, Решение от 5 октомври 2006 г. по дело Комисия/Белгия, C-377/03, Recueil, стр. I-9733, точка 33 и Решение от 10 септември 2009 г. по дело Комисия/Гърция, C-416/07, Сборник, стр. I-7883, стр. 27). Налага се обаче констатацията, че Директива 2005/36 отменя Директива 89/48, считано от 20 октомври 2007 г., т.е. след изтичането на определения в мотивираното становище срок.

42 Макар, както Съдът вече е приел, изложените в исковата молба искания по принцип да не могат да се основават на твърдения за неизпълнение, които не се съдържат в разпоредителната част на мотивираното становище и в официалното уведомително писмо, вярно е също така, че Комисията има право да поиска да бъде установено неизпълнението на задължения, които произтичат от първоначалната редакция на впоследствие изменен или отменен акт на Съюза

и които продължават да съществуват съгласно разпоредбите на новия акт на Съюза. За сметка на това предметът на спора не може да обхваща задължения, произтичащи от нови разпоредби, които нямат еквивалент в първоначалната редакция на съответния акт, тъй като противното би довело до съществени процесуални нарушения в производството по установяване на неизпълнението (вж. в този смисъл Решение от 9 ноември 1999 г. по дело Комисия/Италия, C-365/97, Recueil, стр. I-7773, точка 36, Решение от 12 юни 2003 г. по дело Комисия/Италия, C-363/00, Recueil, стр. I-5767, точка 22 и Решение от 10 септември 2009 г. по дело Комисия/Гърция, посочено по-горе, точка 28).

43 Следователно изложените в исковата молба на Комисията искания, а именно да се установи, че Португалската република не е изпълнила задълженията си по Директива 2005/36, са по принцип допустими, при условие че задълженията по тази директива са аналогични на тези по Директива 89/48 (вж. по аналогия Решение от 10 септември 2009 г. по дело Комисия/Гърция, посочено по-горе, точка 29).

44 Както произтича от съображение 9 от Директива 2005/36, като цели да усъвършенства, реорганизира и рационализира действащите разпоредби посредством стандартизиране на приложимите принципи, тази директива запазва, в интерес на свободата на установяване, принципите и гаранциите, залегнали в основата на различните действащи системи за признаване, като например въведената с Директива 89/48.

45 Освен това в съображение 14 от Директива 2005/36 се посочва, че механизмът за признаване, въведен по-конкретно с Директива 89/48, остава непроменен.

46 В случая упрекът, който Комисията отправя към Португалската република във връзка с професията нотариус, се състои в липсата на транспониране не на определена разпоредба от Директива 2005/36, а на тази директива в нейната цялост.

47 При тези обстоятелства следва да се констатира, че твърдяното задължение за транспониране на Директива 2005/36 по отношение на професията нотариус е аналогично на задължението по Директива 89/48, доколкото, от една страна, принципите и гаранциите, залегнали в основата на въведения с последната директива механизъм за признаване, са запазени в първата директива и доколкото, от друга страна, този механизъм остава непроменен след приемането на Директива 2005/36.

48 Поради това следва да се приеме, че искът е допустим.

По съществото на спора

49 Комисията упреква Португалската република, че не е транспонирала Директива 2005/36 по отношение на професията нотариус. Поради това следва да се провери дали посочената директива е приложима към тази професия.

50 За тази цел е необходимо да се държи сметка за законодателния контекст, в който тази директива се вписва.

51 Ето защо следва да се отбележи, че в дванадесето съображение от Директива 89/48, която предхожда Директива 2005/36, законодателят изрично е посочил, че въведената с първата директива обща система за признаване на дипломите за висше образование „[не предопределя по никакъв начин] прилагането на [...] член [45 ЕО]“. Така направената уговорка изразява волята на законодателя да остави дейностите, влизащи в обхвата на член 45, първа алинея ЕО, извън приложното поле на Директива 89/48.

52 Съдът обаче не е имал възможността да се произнесе по въпроса дали нотариалната дейност попада в приложното поле на член 45, първа алинея ЕО към момента на приемането на Директива 89/48.

53 В годините след приемането на Директива 89/48, Парламентът посочва в споменатите в точка 32 от настоящото решение резолюции от 1994 г. и 2006 г., от една страна, че член 45, първа алинея ЕО би трябвало да се прилага напълно по отношение на професията нотариус като такава, макар, от друга страна, да изразява желанието си за премахване на изискването за гражданство във връзка с достъпа до професията нотариус.

54 Освен това при приемането на Директива 2005/36, която заменя Директива 89/48, законодателят на Съюза е счел за нужно да уточни в съображение 41 от първата директива, че същата не предопределя прилагането на член 45 ЕО „[поспециално спрямо] нотариусите“. От тази уговорка е видно, че законодателят на Съюза не е взел отношение по приложимостта на член 45, първа алинея ЕО, и оттам на Директива 2005/36, към нотариалната дейност.

55 За това свидетелстват по-конкретно подготвителните документи на последната директива. В действителност в посочената в точка 36 от настоящото решение законодателна резолюция Парламентът предлага в текста на Директива 2005/36 изрично да се посочи, че същата не се прилага по отношение на нотариусите. Това предложение не е възприето в представеното от Комисията (COM(2004) 317 окончателен) изменено Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно признаването на професионалните квалификации, нито в Обща позиция (ЕО) № 10/2005 от 21 декември 2004 г., приета от Съвета в съответствие с процедурата по член 251 от Договора за създаване на Европейската общност с оглед приемането на директива на Европейския парламент и на Съвета относно признаването и професионалните квалификации (ОВ C 58E, 2005 г., стр. 1), но не защото предлаганата директива е приложима по отношение на професията нотариус, а защото „по отношение на дейностите,

които предполагат пряко и конкретно участие в упражняването на публичната власт, член 45 [, първа алинея] ЕО предвижда изключение от принципите на свободно установяване и свободно предоставяне на услуги“. [неофициален превод]

56 В това отношение, предвид особените обстоятелства, съпътствали законодателния процес, и произтичащото от тях положение на несигурност, видно от изложения по-горе законодателен контекст, не е възможно да се приеме, че към момента на изтичане на определения в мотивираното становище срок е съществувало достатъчно ясно задължение за държавите членки да транспонират Директива 2005/36 по отношение на професията нотариус.

57 Поради това искът следва да се отхвърли.

По съдебните разноски

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

59 Съгласно член 69, параграф 4, първа алинея от същия правилник държавите членки, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Чешката република, Република Литва, Република Словения, Словашката република и Обединеното кралство понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Отхвърля иска.

2) Осъжда Европейската комисия да заплати съдебните разноски.

3) Чешката република, Република Литва, Република Словения, Словашката република и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи