РЕШЕНИЕ НА СЪДА

24 март 2011 година*

По дело C-400/08

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 226 ЕО на 16 септември 2008 г.,

Европейска комисия, за която се явяват г-н E. Traversa и г-н R. Vidal Puig, в качеството на представители, подпомагани от адв. C. Fernández Vicién и адв. A. Pereda Miquel, abogados, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Кралство Испания, за което се явява г-жа N. Díaz Abad, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник,

* Език на производството: испански.

подпомагано от:

Кралство Дания, за което се явяват г-н J. Bering Liisberg и г-н R. Holdgaard, в качеството на представители,

встъпила страна,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н J.N. Cunha Rodrigues, председател на състав, г-н Ал. Арабаджиев, г-н A. Rosas (докладчик), г-н U. Lõhmus и г-жа P. Lindh, съдии,

генерален адвокат: г-жа E. Sharpston,
секретар: г-н H. Нанчев, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 6 май 2010 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 7 октомври 2010 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Комисията на Европейските общности иска от Съда да установи, че като е наложило ограничения за създаването на търговски обекти в Каталуния, произтичащи от Закон 7/1996 за търговията на дребно (Ley 7/1996 de ordenación del comercio minorista) от 15 януари 1996 г. (BOE бр. 15 от 17 януари 1996 г., стр. 1243, наричан по-нататък „Закон 7/1996“) и от съответната правна уредба на автономна област Каталуния, а именно Закон 18/2005 за търговските съоръжения (Ley 18/2005 de equipamientos comerciales) от 27 декември 2005 г. (DOGC бр. 4543 от 3 януари 2006 г., стр. 72, наричан по-нататък „Закон 18/2005“), Декрет 378/2006 от 10 октомври 2006 г. за прилагане на Закон 18/2005 (Decreto 378/2006 por el que se desarolla la Ley 18/2005) (DOGC бр. 4740 от 16 октомври 2006 г., стр. 42591, наричан по-нататък „Декрет 378/2006“) и Декрет 379/2006 от 10 октомври 2006 г. за одобряване на териториалния секторен план за търговските съоръжения (Decreto 379/2006 por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales) (DOGC бр. 4740 от 16 октомври 2006 г., стр. 42600, наричан по-нататък „Декрет 379/2006“), Кралство Испания не е изпълнило задълженията си по член 43 ЕО.

I — Национална правна уредба

А — *Закон 7/1996*

2 Член 2 от Закон 7/1996 гласи:

„Търговски обекти

1. Търговски обекти са помещенията и постоянните конструкции или съоръжения, предназначени за редовна търговия на дребно, независимо дали същата се осъществява непрекъснато или в определени дни или периоди.

2. В определението по параграф 1 се включват павилионите и най-общо всякакъв вид съоръжения с посоченото в това определение предназначение, доколкото могат да бъдат квалифицирани като недвижим имот по смисъла на член 334 от Гражданския кодекс.

3. Автономните области установяват условията за признаване на качеството „голям търговски обект“. Във всички случаи за целите на издаване на разрешенията и на прилагане на разпоредбите на търговското законодателство за такива обекти се считат търговските обекти, предназначени за търговия на дребно на всякакъв вид стоки, с нетна търговска площ над 2 500 m2.“

3 Член 6 от същия Закон предвижда:

„Откриване на големи търговски обекти

1. За откриването на голям търговски обект се изисква специално разрешение за търговия, издадено от администрацията на автономната област, което не е пречка да се изискват и други административни разрешения, свързани с търговската дейност.

2. При вземането на решение по заявлението за издаване на посоченото в предходния параграф разрешение се преценява дали съществуващите съоръжения за търговия в съответната местна зона са достатъчно и какво въздействие ще окаже новият търговски обект върху търговската структура на тази зона.

Във всички случаи се изисква доклад на съда за защита на конкуренцията, макар съдържащите се в него заключения да не са обвързващи.

3. Счита се, че в зоната има достатъчно съоръжения, ако предвид действителния или предвиждания в средносрочен план брой на населението същите осигуряват предлагане, което с оглед на качеството, разнообразието, услугите, цените и работното време отговаря както на настоящото положение, така и на тенденциите за развитие и модернизиране на търговията на дребно.

4. Въздействието върху съществуващата търговска структура се преценява като се вземат предвид както положителното въздействие, което откриването на нов голям търговски обект в района може да окаже върху конкуренцията, така и отрицателното въздействие върху присъстващите на пазара дребни търговци.

5. Компетентните автономни области могат да създават съгласно разпоредбите на съответното автономно законодателство териториални комисии за търговските съоръжения, които изразяват становище във връзка с откриването на големи търговски обекти".

4 В заключителната разпоредба от Закон 7/1996 се уточнява рангът на отделните членове съгласно конституцията. Съгласно тази разпоредба член 6, параграфи 1 и 2 са приети при упражняване на изключителната компетентност на държавата по член 149, параграф 1, точка 13 от Конституцията. Параграфи 3—5 от този член се прилагат субсидиарно, тоест „при липсата на специална правна уредба, приета от автономните области".

Б — *Закон 18/2005*

5 В член 3, параграфи 1 и 2 от Закон 18/2005 понятията „големи" и „средноголеми" търговски обекти са определени за автономна област Каталуния според населението на общината, в която се намират тези обекти. Както посочва генералният

адвокат в точка 11 от заключението си, тези определения могат да бъдат обобщени по следния начин:

Население на общината	Големи търговски обекти (минимална търговска площ)	Средноголеми търговски обекти (минимална търговска площ)
Над 240 000 жители	2 500 m^2	1 000 m^2
от 25 001 до 240 000 жители	2 000 m^2	800 m^2
от 10 001 до 25 000 жители	1 300 m^2	600 m^2
До 10 000 жители	800 m^2	500 m^2

6 В член 3, параграф 3 от този закон се уточнява, че съдържащите се в териториалния секторен план за търговските съоръжения (наричан по-нататък „ТСПТС“) ограничения на търговската площ се прилагат за средноголемите търговски обекти в хранителния отрасъл и за всички търговски обекти с търговска площ от най-малко 1 000 m2, в които се продават битови електрически или електронни стоки, спортни или лични принадлежности, изделия за развлекателни и културно-образователни цели, независимо от тяхната категоризация съгласно критериите в параграфи 1 и 2 от посочения член.

7 Съгласно член 4, параграф 1 от Закон 18/2005 големи търговски обекти могат да се откриват само в консолидираните градски зони на общини, които са или административен център на даден окръг, или имат население над 25 000 души, включително сезонните туристи.

8 Съгласно член 4, параграф 2 същото ограничение се прилага, освен в изключителни случаи, за търговските обетите с търговска площ от най-малко 1 000 m2, в които се продават основно битови електрически или електронни стоки, спортни изделия и аксесоари, лични принадлежности, изделия за развлекателни и културно-образователни цели.

9 Съгласно член 4, параграф 3 понятието „консолидирана градска зона“ обхваща гъсто населените райони съгласно действащия градоустройствен план, жилищните комплекси и търговските зони, намиращи се в жилищните райони.

10 В член 4, параграф 8 се изброяват изключенията от посочените в точки 7 и 8 от настоящото решение забрани. Те се отнасят по-специално до:

— търговските обекти за продажба на автомобили и други превозни средства, на машини, строителни материали, стоки от вида „направи си сам“, както и до градинските центрове,

— търговските площи в железопътни гари за високоскоростни влакове и в някои летища и пристанища,

— търговските обекти в някои гранични общини, и

— заводските магазини.

11 Съгласно член 6, параграф 1 от Закон 18/2005 разрешение за търговия, издадено от общината, се изисква в следните случаи:

„а) за откриване на средноголеми търговски обекти,

б) за разширяване на търговски обекти, чиято търговска площ преди или след разширяването съответства на предвидената за средноголемите търговски обекти,

в) за промяна на дейността на средноголеми търговски обекти,

г) за преместване на търговски обекти, чиято търговска площ преди или след преместването съответства на предвидената за средноголемите търговски обекти. В този случай разрешението влиза в сила от момента на действителното закриване на стария търговски обект преди откриването на новия“.

12 Съгласно член 6, параграф 4 непроизнасянето на административния орган до изтичането на срока, предвиден за издаване на общинско разрешение за търговия, се счита за отказ да се издаде такова разрешение.

13 Съгласно член 7, параграф 1 от Закон 18/2005 разрешение, издадено от правителството на Каталуния (Generalidad de Cataluña), се изисква в следните случаи:

„а) за откриване на големи търговски обекти,

б) за разширяване на търговски обекти, чиято търговска площ преди или след разширяването надхвърля определените в член 3, параграфи 1 и 4 граници,

в) за промяна на дейността на големи търговски обекти,

г) за преместване на търговски обекти, чиято търговска площ преди или след преместването надхвърля определените в член 3, параграфи 1 и 4 граници. В този случай разрешението влиза в сила от момента на действителното закриване на стария търговски обект преди откриването на новия;

д) за прехвърляне на големи търговски обекти, освен когато са изпълнени предвидените в параграф 3 от този член условия“.

14 В член 7, параграф 8 се уточнява:

„В процедурата по издаване на разрешения за търговия от правителството на областта заявителят трябва да предостави доклад, изготвен от кметството на общината, на чиято територия желае да открие, разшири или премести голям търговски обект или да промени дейността му. Докладът трябва да бъде одобрен от общинския съвет в пълен състав и да бъде мотивиран, като се имат предвид съдържащите се в член 10 критерии за преценка; ако е неблагоприятен, този доклад е обвързващ. Ако кметството не изготви доклада в срок от три месеца от подаване на заявлението, докладът се счита за неблагоприятен“.

15 Съгласно член 7, параграф 10 непроизнасянето на правителството на областта до изтичането на шестмесечния срок, предвиден за издаване на разрешението за търговия, се счита за отказ да се издаде такова разрешение.

16 Съгласно член 8 от Закон 18/2005:

„1. Във връзка с обявленията за откриване на търговски обекти в област Каталуния и процедурата за издаване на разрешения за търговия за средноголемите и големите търговски обекти, уредени с този закон, се изисква доклад за дела от съответния пазар, изготвен от компетентното в областта на търговията министерство.

2. За малките и средни предприятия, определени съгласно установените в първата допълнителна разпоредба критерии, не се изисква доклад за пазарния дял.

3. За целите на настоящия закон под пазарен дял се разбира делът на предприятието или групата от предприятия на съответния пазар.

4. Ако е неблагоприятен, докладът за пазарния дял е обвързващ и разрешение не се издава, включително в посочените в параграф 1 случаи на обявление за откриване на обекти.

5. За да изчисли пазарния дял, компетентното в областта на търговията министерство, съвместно с органите на областта, компетентни в областта на конкуренцията, определя понятията съответен пазар, пазарен дял и обслужвана зона, които трябва да бъдат възпроизведени в подзаконовите разпоредби за прилагане на този закон. При определянето на тези понятия се вземат предвид конкурентните стоки и услуги на един и същ пазар, оборотът на секторите и площта на съществуващите търговски обекти.

6. Критериите, процедурата и органът, който изготвя доклада за пазарния дял, се определят с наредба. При установяването на тези критерии се преценяват и указанията, съдържащи се в посочената в член 9 бяла книга. С наредбата се определят и условията, при които компетентното в областта на търговията министерство оповестява решенията, съответно отказите, за издаване на разрешение или предоставените доклади посредством публичен регистър".

17 Член 10 от Закон 18/2005 изброява аспектите, които правителството на областта или общинският орган следва да преценява, когато взема решение по заявлението за издаване на разрешение за търговия. Става дума за съответствие с ТСПТС и с градоустройствения план на условията, които гарантират безопасността на проекта и интегрирането на търговския обект в градската среда, осигуряваната с проекта мобилност, и по-конкретно неговото въздействие върху пътната мрежа и върху използването на обществен и частен транспорт, броя налични места за паркиране, определен за всеки конкретен случай съгласно посоченото в правната уредба съотношение, местонахождението на обекта в консолидираната градска зона и съгласуваността с общинския план за търговия на дребно, „правото на потребителите на голямо и разнообразно предлагане с оглед на качеството, количеството, цените и характеристиките на стоките", както и дела на предприятието на заявителя от съответния пазар.

18 Член 11 от този закон предвижда създаването на консултативна комисия от вида на посочената в член 6, параграф 5 от Закон 7/1996 — Comisión de Equipamientos Comerciales (комисия за търговските съоръжения), която изразява становище по-специално по въпроси, свързани с решението дали да се предостави разрешение от правителството на областта, и по въпроси в областта на селищното устройство, свързани с определянето на зони, в които могат да се откриват търговски обекти, а също и представя предложения за изменение на ТСПТС.

19 Член 12 от същия този закон предвижда такси за обработването на заявленията за издаване на разрешения от правителството на областта и за обработването на докладите относно пазарния дял. Той също така допуска общините да събират такси за обработването на заявленията за общински разрешения и за изготвянето и изпращането на правителството на областта на общински доклади във връзка с подаваните до него заявления за издаване на разрешение.

B — *Декрет 378/2006*

20 Член 3 от Декрет 378/2006 определя хипермаркетите като магазини на самообслужване с търговска площ от най-малко 2500 m2, които предлагат широк асортимент от стоки за ежедневно и неежедневно потребление и разполагат с голяма зона за паркиране.

21 Член 14 от този декрет урежда процедурата за издаване на разрешение за търговия от правителството на областта. В него се изброяват редица документи, които следва да бъдат представени, сред които предвиденото в параграф 1, буква б) пазарно проучване, в което се оценява жизнеспособността на проекта с оглед на съществуващото предлагане и потенциалното търсене в обслужваната зона, привлеченият пазарен дял и въздействието върху настоящото предлагане.

22 Член 26, параграф 1 от посочения декрет урежда състава на създадената с член 11 от Закон 18/2005 комисия за търговските съоръжения, а именно седем членове, представляващи службите на правителството на областта, шестима членове, представляващи общините, седем членове, представляващи търговския сектор, двама експерти, избрани от каталунското министерство на търговията, и секретар, определен от председателя на комисията.

23 Член 27 от същия декрет изисква консултации с тази комисия по въпросите, посочени в член 11 от Закон 18/2005, и също по определянето на консолидираните градски зони на общините.

24 Член 28, параграф 2 от Декрет 378/2006 предвижда, че за големите търговци на дребно докладът по член 8 от Закон 18/2005 трябва да обхваща всички обекти, осъществяващи търговска дейност под тяхното наименование, независимо дали са пряко или непряко контролирани.

25 Съгласно член 31, параграф 4 от този декрет за всеки сектор на търговия годишно се определя максимален пазарен дял както за цяла Каталуния, така и за административно-териториалните ѝ единици. Комисията посочва, без твърдението ѝ да се оспорва от Кралство Испания, че тази разпоредба все още не е приложена, така че максималният пазарен дял — на групата, към която търговецът на дребно принадлежи — е установеният в предишната правна уредба, а именно 25 % от търговската площ в Каталуния или 35 % от търговската площ в зоната, която ще се обслужва от бъдещия обект.

26 Съгласно член 33, параграф 2 от посочения декрет докладът за пазарния дял трябва да бъде отрицателен, ако максималният пазарен дял е надвишен. Член 33, параграф 5 определя максимален срок от шест месеца за изготвянето

на доклада. При неспазването на този срок се счита, че докладът е благоприятен. Член 33, параграф 7 предвижда, че докладът е валиден шест месеца.

Г — *Декрет 379/2006*

27 ТСПТС се съдържа в приложението към Декрет 379/2006. Член 7 от това приложение предвижда, че за големите търговски обекти, както и за средноголемите търговски обекти в хранителния отрасъл, а също и за всички обекти с търговска площ от най-малко 1 000 m2, в които се продават основно битови електрически или електронни стоки, спортни изделия и аксесоари, лични принадлежности, изделия за развлекателни и културно-образователни цели, се прилагат установените за всеки окръг и за всяка община в ТСПТС ограничения на търговската площ.

28 Член 10, параграф 2 от приложението към посочения декрет гласи:

„В окръзите, в които предвижданията за 2009 г. са за свръхпредлагане, по принцип не се допуска откриването на нови хипермаркети.

В други окръзи се допуска откриването на нови хипермаркети, стига техният дял да не надвишава 9 % от очакваното за окръга предлагане на стоки за ежедневно потребление през 2009 г. и 7 % от очакваното предлагане на други стоки“.

29 Приложение 1 към приложението към Декрет 379/2006 определя по-конкретно максималните площи във всяка териториална единица, за които могат да се предоставят разрешения за търговия в периода 2006—2009 г. за супермаркетите, хипермаркетите, специализираните търговски обекти, търговските центрове и универсалните магазини.

II — Досъдебна процедура

30 Вследствие на жалба от големи търговци на дребно Комисията оспорва съвместимостта с член 43 ЕО на правната уредба относно изискванията за откриване на големи търговски обекти на територията на автономна област Каталуния. На 9 юли 2004 г. тя изпраща официално уведомително писмо по този въпрос на Кралство Испания.

31 В отговора си от 13 октомври 2004 г. тази държава членка посочва, че твърденията на Комисията са необосновани.

32 На 27 декември 2005 г. е приет Закон 18/2005. Според Комисията този закон не само не отстранява съществуващата несъвместимост с член 43 ЕО, но въвежда и нови ограничения на свободата на установяване в областта на разглежданата дейност. На 4 юни 2006 г. Комисията изпраща на Кралство Испания допълнително официално уведомително писмо. В отговора си от 6 октомври 2006 г. посочената държава членка отрича, че въпросната правна уредба е ограничителна, необоснована и непропорционална.

33 Тъй като не е удовлетворена от тези обяснения, на 23 октомври 2007 г. Комисията изпраща мотивирано становище, с което отправя покана към Кралство

Испания да измени посочената правна уредба в двумесечен срок от получаване на мотивираното становище, за да прекрати твърдяното нарушение. В отговора си от 3 януари 2008 г. Кралство Испания потвърждава намерението си да измени въпросната правна уредба, но посочва, че измененията ще бъдат направени при транспонирането на 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). Тъй като към момента на изтичане на този срок не са приети никакви мерки, Комисията предявява настоящия иск.

34 С определение на председателя на Съда от 21 януари 2009 г. Кралство Дания е допуснато да встъпи по настоящото дело в подкрепа на Кралство Испания.

III — По иска

А — *По допустимостта*

35 В самото начало следва да се припомни, че Съдът може да провери служебно дали са изпълнени предвидените в член 226 ЕО условия за предявяване на иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка. (вж. Решение от 3 юни 2010 г. по дело Комисия/Испания, C-487/08, Сборник, стр. I-4843, точка 70 и цитираната съдебна практика).

36 Следва да се припомни също, че видно от член 38, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник на Съда и от свързаната с него съдебна практика, исковата молба или жалбата трябва да посочва предмета на спора и кратко изложение на правните основания, като това посочване трябва да е достатъчно ясно и точно,

за да позволи на ответника да подготви защитата си, а на Съда — да упражни контрол. От това произтича, че съществените правни и фактически обстоятелства, на които искът или жалбата се основава, трябва да изпъкват по логичен и разбираем начин от текста на самата искова молба или жалба и че исканията в нея трябва да са формулирани по недвусмислен начин, за да не се произнесе Съдът ultra petita или да пропусне да се произнесе по някое твърдение за нарушение (вж. Решение от 15 юни 2010 г. по дело Комисия/Испания, C-211/08, Сборник, стр. I-5267, точка 32 и цитираната съдебна практика).

37 Следва да се констатира обаче, че в исковата си молба Комисията иска от Съда да обяви, че като е наложило ограничения за създаване на търговски обекти, произтичащи от четири закона и декрета, чийто текст — както е представен на Съда — надхвърля 200 страници, Кралство Испания не е изпълнило задълженията си по член 43 ЕО, и че посочената искова молба съдържа неточности.

38 В точка 46 от писмената си реплика Комисията все пак предоставя списък с конкретни ограничения, който в комбинация с препращанията към исковата молба улеснява установяването на конкретните ограничения, за които тази институция счита, че произтичат от приетата от автономна област Каталуния част от спорната правна уредба, а именно Закон 18/2005 и Декрети 378/2006 и 379/2006.

39 Този списък обхваща:

1. Забрана за създаване на големи търговски обекти извън консолидираните градски зони на ограничен брой общини (член 4, параграф 1 от Закон 18/2005).

2. Ограничения на търговската площ за всеки окръг и община (член 7 от приложението към Декрет 379/2006 във връзка с приложение 1 към него); по-специално Комисията твърди, че:

   а) ограниченията са особено строги за хипермаркетите — не се разрешава откриването на нови хипермаркети в 37 от 41 окръга (приложение 1.2 към приложението към Декрет 379/2006);

   б) в останалите четири окръга се разрешава откриването само на хипермаркети, в които се реализира не повече от 9 % от оборота от стоките за ежедневно потребление и не повече от 7 % от оборота от другите стоки (член 10, параграф 2 от приложението към Декрет 379/2006), и

   в) в тези четири окръга са на разположение само 23 667 m2 в шест общини (приложение 1.2 към приложението към Декрет 379/2006).

3. Необходимост от доклад за пазарния дял, който е обвързващ, ако е неблагоприятен, а той е такъв, когато пазарният дял надхвърля определена стойност (член 8 от Закон 18/2005 и член 31, параграф 4 и член 33, параграф 2 от Декрет 378/2006).

4. Липса на ясна дефиниция на прилаганите критерии (член 10 от Закон 18/2005).

5. Някои процедурни аспекти:

а) правило на мълчаливия отказ (членове 6 и 7 от Закон 18/2005);

б) необходимост да се получи становище на консултативна комисия, която се състои от конкуренти на заявителя (член 11 от Закон 18/2005 и член 26 от Декрет 378/2006);

в) събиране на такси, които не са свързани с разноските по процедурата (член 12 от Закон 18/2005);

г) прекомерна продължителност на процедурата (член 33 от Декрет 378/2006 относно сроковете за изготвяне и валидността на доклада за пазарния дял).

40 В пледоарията си по време на съдебното заседание Комисията потвърждава, че посочените в този списък разпоредби изчерпват всички спорни аспекти на приетата от автономна област Каталуния правна уредба.

41 От исковата молба е видно също, че според Комисията несъвместими с правото на Съюза са не само тези разпоредби, а и член 6 от Закон 7/1996.

42 Член 6, параграфи 1—4 от посочения закон установява изискването и критериите за издаване на разрешение за откриването на голям търговски обект. По-конкретно параграф 2 от посочения член установява основните критерии в това отношение и изисква консултиране със Съда за защита на конкуренцията. Освен това параграф 5 от същия член предвижда, че автономните области могат да създадат комисии, които изготвят доклад във връзка с откриването на големи търговски обекти.

43 Според Кралство Испания от заключителната разпоредба на посочения закон следва, че член 6, параграфи 3—5 се прилага само при липсата на специална правна уредба, приета от автономните области. Автономна област Каталуния обаче приела такава специална правна уредба. Следователно към момента на предявяване на настоящия иск посочените разпоредби не се прилагали в тази област и следователно не трябвало да бъдат оспорвани.

44 Комисията изтъква, че искът ѝ е насочен срещу параграфи 3—5, тъй като в тях са определени основните критерии за издаване на разрешенията по параграф 2 от същия член, който е част задължителната за цялата испанска територия основна правна уредба. В автономна област Каталуния параграфи 3—5 от този член се прилагали като допълнение към посочения параграф 2, за да се осигури неговото действие. Дори да се предположи, че понастоящем въпросните параграфи 3—5 не се прилагат в тази област, Комисията счита, че тези разпоредби все пак нарушават правото на Съюза, тъй като в случай на отмяна или изменение на действащата правна уредба те могат да станат приложими.

45 В това отношение, както бе припомнено в точка 36 от настоящото решение, в исковата молба Комисията трябва да уточни съществените правни и фактически обстоятелства, на които се основава искът.

46 Трябва да се приеме обаче, че в частта, която се отнася до член 6, параграфи 3—5 от Закон 7/1996, исковата молба не е достатъчно точна. Всъщност нито от нея, нито от писмената реплика личи достатъчно ясно по какъв начин тези разпоредби водят до твърдяното от Комисията неизпълнение на задълженията.

47 Следователно искът е недопустим в частта, която се отнася до член 6, параграфи 3—5 от Закон 7/1996.

48 Що се отнася обаче до член 6, параграфи 1 и 2 от Закон 7/1996, както и до посочените в точка 39 от настоящото решение спорни разпоредби, приети от автономна област Каталуния, Съдът счита, че въпреки съдържащите се в исковата молба неточности, разполага с достатъчно данни, за да прецени обхвата на нарушението на правото на Съюза, в което е упрекнато Кралство Испания, и да провери дали е налице твърдяното от Комисията неизпълнение на задължения.

49 Освен това от анализа на писмената защита на Кралство Испания ясно се вижда, че последното е наясно, че Комисията го упреква в ограничаване със спорната правна уредба на свободата на установяване и че посочената институция оспорва тази правна уредба, тъй като същата била необоснована и засягала големите, но не и средноголемите търговски обекти, което на практика поставяло в неблагоприятно положение икономическите оператори на другите държави членки. При тези условия Кралство Испания е могло надлежно да изложи доводи в своя защита.

50 Следователно настоящият иск е допустим в частта, която се отнася до член 6, параграфи 1 и 2 от Закон 7/1996, както и до посочените в точка 39 от настоящото решение разпоредби на приетите от автономна област Каталуния Закон 18/2005 и Декрети 378/2006 и 379/2006 (наричана по-нататък „спорната правна уредба“).

Б — *По съществото на спора*

51 В исковата молба на Комисията се съдържат по същество три твърдения за нарушение, изведени от несъвместимостта с член 43 ЕО, първо, на ограниченията относно местонахождението и размера на големите търговски обекти, второ, на условията за издаване на специалното разрешение за откриване на такива обекти, трето, на някои аспекти на процедурата за издаване на това разрешение.

52 Първото твърдение за нарушение, изведено от ограниченията относно местонахождението и големината на големите търговски обекти, се отнася до произтичаща от член 4, параграф 1 от Закон 18/2005 забрана за откриване на големи търговски обекти извън консолидираните градски зони на ограничен брой общини, както и до произтичащите от член 7 от приложението към Декрет 379/2006 във връзка с приложение 1 към него ограничения на търговската площ за всеки окръг и община. Що се отнася до ограниченията на търговската площ за всеки окръг или община, Комисията поддържа, че ограниченията са особено строги за хипермаркетите. Всъщност от ТСПТС следвало, че не се разрешава откриването на нови хипермаркети в 37 от 41 окръга. Съгласно член 10, параграф 2 от приложението към Декрет 379/2006 в останалите четири окръга се разрешава откриването само на хипермаркети, в които се реализира не повече от 9 % от оборота от стоките за ежедневно потребление и не повече от 7 % от оборота от другите стоки. Накрая от ТСПТС следва, че в тези четири окръга за

хипермаркетите са на разположение само 23 667 m2, разпределени между шест общини.

53 Второто твърдение за нарушение, изведено от условията за издаване на специалното разрешение за търговия, се състои от шест части. Първата част се отнася до наложеното с член 6, параграф 1 от Закон 7/1996 изискване за получаване на специално разрешение за търговия преди откриването на търговски обекти, втората — до предвиденото в член 6, параграф 2, първа алинея от Закон 7/1996 изискване при издаването на такова разрешение да се вземат предвид съществуващите в съответната зона съоръжения, както и въздействието на новия обект върху търговската структура на тази зона, третата — до произтичащото от член 8 от Закон 18/2005 и член 31, параграф 4 и член 33, параграф 2 от Декрет 378/2006 изискване в процедурата за издаване на такова разрешение да се изготви доклад за пазарния дял, който е обвързващ, ако е неблагоприятен, а той е такъв, когато пазарният дял надхвърля определена стойност, четвъртата — до съдържащото се в член 6, параграф 2, втора алинея от Закон 7/1996 изискване за консултиране със Съда за защита на конкуренцията, петата — до произтичащото от член 11 от Закон 18/2005 и член 26 от Декрет 378/2006 изискване за получаване на становище от консултативната комисия за търговските съоръжения, която се състои от потенциални конкуренти на заявителя, и шестата — до липсата на ясна дефиниция на приложимите по силата на член 10 от Закон 18/2005 критерии.

54 Накрая третото твърдение за нарушение, изведено от някои аспекти на процедурата по издаване на разрешение за търговия, се състои от три части — първата се отнася до предвиденото в членове 6 и 7 от Закон 18/2005 правило на „мълчаливия отказ“, втората — до събираните съгласно член 12 от същия закон такси, които не са свързани с разходите по процедурата, и третото — до прекомерна продължителност на процедурата, която е резултат от разпоредбите на член 33, параграфи 5 и 7 от Декрет 378/2006, отнасящи се до сроковете за изготвяне и валидността на доклада за пазарния дял.

1. Доводи на страните

55 Комисията изтъква, че спорната правна уредба ограничава гарантираната с член 43 ЕО свобода на установяване, тъй като засяга възможността за откриване на големи търговски обекти на територията на автономна област Каталуния. Като благоприятствала по-скоро откриването на средноголеми отколкото на големи търговски обекти въпросната правна уредба създавала непряка дискриминация. Всъщност икономическите оператори, които желаят да открият средноголеми търговски обекти, били в по-голямата си част испански оператори, докато желаещите да открият големи търговски обекти по-често били оператори от други държави членки. Освен това спорната правна уредба не била обоснована от нито едно от посочените в член 46, параграф 1 ЕО съображения. При условията на евентуалност Комисията поддържа, че във всички случаи направената от Кралство Испания обосновка не може да бъде приета.

56 Кралство Испания оспорва твърдението, че е налице неизпълнение на задължения. Тази държава членка признава, че спорната правна уредба съдържа някои отграничения на свободата на установяване, но поддържа, че те не създават дори непряка дискриминация, основана на гражданството. Въпросната правна уредба била обоснована със съображения от общ интерес, и по-конкретно защита на потребителите, опазване на околната среда и добро териториално и селищно устройство. Същевременно тази уредба гарантирала осъществяването на преследваните цели и не надхвърляла необходимото за постигането им.

57 Кралство Дания твърди, че ако не е дискриминационна, правна уредба като разглежданата не следва да се възприема като забранено от правото на Съюза ограничаване на свободата на установяване, тъй като не засяга пряко достъпа на чуждестранни оператори до пазара. Кралство Испания се съгласява с тази теза.

2. Съображения на Съда

а) По наличието на ограничения на свободата на установяване

58 Следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения, образувано по член 226 ЕО, задължение на Комисията е да докаже наличието на твърдяното неизпълнение. Именно тя, без да може да се основава на каквато и да било презумпция, трябва да посочи на Съда необходимите факти, въз основа на които той да провери дали е налице неизпълнение на задължения (вж. в този смисъл по-специално Решение от 5 октомври 1989 г. по дело Комисия/Нидерландия, 290/87, Recueil, стр. 3083, точки 11 и 12, както и Решение от 4 март 2010 г. по дело Комисия/Франция, C-241/08, Сборник, стр. I-1697, точка 22).

59 За да бъде основателно твърдението ѝ, че спорната правна уредба води до непряка дискриминация на операторите от държави членки, различни от Кралство Испания, Комисията трябва да докаже наличието на разлика в третирането между големите и останалите търговски обекти и че тази разлика поставя първите в по-неблагоприятно положение. Освен това Комисията трябва да докаже, че посочената разлика в третирането дава предимство на испанските оператори, поради това че те имат предпочитание към малките и средноголемите обекти, а операторите от други държави членки — към големите търговски обекти.

60 За да докаже тези обстоятелства, Комисията представя редица цифрови данни. Както обаче констатира генералният адвокат в точка 58 от заключението си, тези данни, макар в известна степен да подкрепят твърдението, че испанските

операторите имат предпочитание към средноголемите търговски обекти, а операторите от други държави членки — към големите търговски обекти, не са пълни. Всъщност предоставената на Съда информация не позволява да се установи със сигурност нито броя на съответните търговски обекти, нито разпределянето на контрола между испанските оператори и операторите от другите държави членки върху значителна част от обектите, които съгласно член 3, параграф 1 от Закон 18/2005 попадат в категорията на големите търговски обекти. За нито една от категориите търговски обекти на Съда не е представена разбивка според дяловете на съответните търговци.

61 В пледоарията си по време на съдебното заседание Комисията посочва, че причинната връзка, която според нея е в основата на статистическата зависимост, се дължи на обстоятелството, че чуждестранните оператори ще предпочетат да създадат по-големи търговски обекти, за да реализират икономии от мащаба, необходими за оптимизиране на техните шансове за успешно проникване на нова територия. Както обаче посочва генералният адвокат в точка 59 от заключението си, това обяснение е свързано по-скоро с навлизането на нов пазар, който е отдалечен от основното място на дейност, отколкото с гражданството на оператора.

62 Следователно се налага изводът, че Комисията не е представила убедителни доказателства, че предоставените от нея в подкрепа на тезата ѝ цифрови данни действително потвърждават тази теза. Комисията не е посочила и никакви доказателства, че спорната правна уредба води до непряка дискриминация на операторите от други държави членки спрямо испанските оператори.

63 Съгласно постоянната съдебна практика обаче член 43 ЕО не допуска национална мярка, която, макар да се прилага без дискриминация с оглед на гражданството, може да затрудни или да възпрепятства упражняването от гражданите на Съюза на гарантираната от Договора свобода на установяване (вж. по-специално Решение от 14 октомври 2004 г. по дело Комисия/Нидерландия, C-299/02,

Recueil, стр. I-9761, точка 15 и Решение от 21 април 2005 г. по дело Комисия/Гърция, C-140/03, Recueil, стр. I-3177, точка 27).

64 В този контекст следва да се припомни, че понятието „ограничение“ обхваща приетите от държава членка мерки, които, макар да се прилагат без разлика, засягат достъпа до пазара на предприятията от други държави членки и по този начин нарушават търговията вътре в Общността (вж. в този смисъл Решение от 5 октомври 2004 г. по дело CaixaBank France, C-442/02, Recueil, стр. I-8961, точка 11 и Решение от 28 април 2009 г. по дело Комисия/Италия, C-518/06, Recueil, стр. I-3491, точка 64, както и по аналогия, Решение от 10 февруари 2009 г. по дело Комисия/Италия, C-110/05, Recueil, стр. I-519, точка 37).

65 В тази категория по-специално попада национална правна уредба, която подчинява установяването на предприятие от друга държава членка на получаването на предварително разрешение, тъй като същата може да възпрепятства упражняването от това предприятие на свободата на установяване, като му попречи да упражнява свободно дейността си чрез постоянен обект (вж. Решение от 1 юни 2010 г. по дело Blanco Pérez и Chao Gómez, C-570/07 и C-571/07, Сборник, стр. I-4629, точка 54).

66 В настоящия случай следва да се констатира, че спорната правна уредба като цяло установява режим на предварително разрешение, приложим при откриването на големи търговски обекти на територията на автономна област Каталуния.

67 Тази правна уредба обаче, първо, ограничава зоните, в които могат да се откриват нови обекти, и налага ограничения на търговските площи, които могат да бъдат разрешени за тези обекти.

68 Второ, посочената правна уредба допуска издаването на разрешение за нови търговски обекти само доколкото те няма да окажат въздействие върху присъстващите на пазара дребни търговци.

69 Трето, тази уредба установява няколко процедурни правила във връзка с издаването на посоченото разрешение, които могат да окажат отрицателно въздействие върху броя на подадените заявления за издаване на разрешение и/или върху броя на издадените разрешения.

70 Следователно спорната правна уредба като цяло затруднява или възпрепятства операторите от други държави членки да упражняват на територията на автономна област Каталуния дейност чрез постоянен обект, поради което е пречка за установяването им на испанския пазар.

71 Впрочем Кралство Испания признава, че тази правна уредба съдържа някои ограничения на свободата на установяване.

72 Ето защо следва да се приеме, че спорната правна уредба като цяло ограничава свободата на установяване по смисъла на член 43 ЕО.

б) По обосновката на ограниченията на свободата на установяване

73 Съгласно постоянната съдебна практика ограниченията на свободата на установяване, които се прилагат без дискриминация с оглед на гражданството, могат да бъдат обосновани с императивни съображения от общ интерес, при

условие че могат да гарантират осъществяването на преследваната цел и че не надхвърлят необходимото за нейното постигане (Решение от 10 март 2009 г. по дело Hartlauer, C-169/07, Сборник, стр. I-1721, точка 44, Решение от 19 май 2009 г. по дело Apothekerkammer des Saarlandes и др., C-171/07 и C-172/07, Сборник, стр. I-4171, точка 25, както и Решение по дело Blanco Pérez и Chao Gómez, посочено по-горе, точка 61).

74 Сред признатите от Съда императивни съображения са също опазването на околната среда (вж. по-специално Решение от 11 март 2010 г. по дело Attanasio Group, C-384/08, Сборник, стр. I-2055, точка 50 и цитираната съдебна практика), териториалното и селищното устройство (вж. по аналогия Решение от 1 октомври 2009 г. по дело Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Сборник, стр. I-9021, точка 29 и цитираната съдебна практика) и защитата на потребителите (вж. по-специално Решение от 13 септември 2007 г. по дело Комисия/Италия, C-260/04, Сборник, стр. I-7083, точка 27 и цитираната съдебна практика). За сметка на това целите от чисто икономическо естество не могат да представляват императивно съображение от общ интерес (вж. в този смисъл по-специално Решение от 15 април 2010 г. по дело CIBA, C-96/08, Сборник, стр. I-2911, точка 48 и цитираната съдебна практика).

75 В това отношение следва да се припомни, че макар държавата членка, която се позовава на императивно съображение от общ интерес, за да обоснове ограничение на свободата на движение, да трябва да докаже, че нейната правна уредба е подходяща и необходима за постигането на преследваната легитимна цел, тази доказателствена тежест не следва да включва и изискване държавата членка да докаже с положителност, че няма друга възможна мярка, позволяваща да се осъществи посочената цел при същите условия (вж. в този смисъл Решение от 10 февруари 2009 г. по дело Комисия/Италия, посочено по-горе, точка 66).

76 Следователно трябва да се прецени дали спорната правна уредба, разгледана не като цяло, а по отношение на всяко конкретно твърдяно от Комисията ограничение, е обоснована с императивни съображения от общ интерес като изтъкнатите от Кралство Испания и посочени в точка 56 от настоящото решение.

i) По първото твърдение за нарушение, изведено от ограниченията относно местонахождението и размера на големите търговски обекти

77 Първото твърдение за нарушение на Комисията се отнася до ограниченията относно местонахождението и размера на големите търговски обекти, произтичащи от предвидената в член 4, параграф 1 от Закон 18/2005 забрана за създаване на тези обекти извън консолидираните градски зони на ограничен брой общини и от ограничението на търговските площи за всеки окръг и община съгласно член 7 и член 10, параграф 2 от приложението към Декрет 379/2006 и приложение 1.2 към него.

78 Кралство Испания твърди, че тези разпоредби могат да гарантират осъществяването на преследваните от тях цели, свързани с териториалното и селищно устройство и с опазването на околната среда. Всъщност, като ограничава местонахождението на големите търговски обекти до гъсто населените райони, където търсенето е най-голямо, и като ограничава големината на търговските обекти в по-слабо населените зони, спорната правна уредба имала за цел да избегне замърсяването на околната среда поради придвижването с кола, да противодейства на градския упадък, да поддържа съобразен с околната среда градски модел, да избегне ново пътно строителство и да осигури достъп до тези обекти с обществения транспорт.

79 Обратно на това, Комисията счита, че въпросните ограничения не могат да гарантират осъществяването на преследваните цели.

80 В това отношение следва да се констатира, че противно на това, което поддържа Комисията, ограниченията относно местоположението и размера на големите търговски обекти изглежда са подходящи средства за осъществяване на изтъкнатите от Кралство Испания цели, свързани с териториалното и селищно устройство и с опазването на околната среда.

81 Все пак от член 10, параграф 2 от приложението към Декрет 379/2006 следва, че в окръзите, в които предвижданията за 2009 г. са за свръхпредлагане, не се допуска откриването на нови хипермаркети. Освен това от приложение 1.2 към приложението към посочения декрет следва, че в 37 от 41 окръга на автономна област Каталуния предвижданията за въпросната година са за свръхпредлагане. Съгласно посочения член 10, параграф 2 в останалите четири окръга се допуска откриването на нови хипермаркети, стига техният дял да не надвишава 9 % от очакваното предлагане на стоки за ежедневно потребление през 2009 г. и 7 % от очакваното предлагане на други стоки. Накрая от посоченото приложение 1.2 следва, че в тези четири окръга са на разположение само 23 667 m^2, разпределени между шест общини.

82 Налага се изводът, че взети като цяло тези конкретни отграничения, наложени със спорната правна уредба, засягат в значителна степен възможността за откриване на големи търговски обекти на територията на автономна област Каталуния.

83 При тези обстоятелства съображенията, на които може да се позове една държава членка, за да обоснове отклонение от принципа за свободно установяване, следва да се придружават от анализ на целесъобразността и пропорционалността на приетата от тази държава ограничителна мярка, както и от конкретни доказателства в подкрепа на доводите ѝ (вж. Решение от 22 декември 2008 г. по дело Комисия/Австрия, C-161/07, Сборник, стр. I-10671, точка 36 и цитираната съдебна практика).

84 Следва да се констатира обаче, че Кралство Испания не е посочило достатъчно доказателства във връзка със съображенията, поради които въпросните ограничения са необходими за постигане на преследваните цели.

85 Предвид липсата на обяснение и значителното въздействие на въпросните ограничения върху възможността за откриване на големи търговски обекти на територията на автономна област Каталуния следва да се приеме, че наложените в това отношение ограничения на свободата на установяване са необосновани.

86 Поради това първото твърдение за нарушение следва да се приеме.

ii) По второто твърдение за нарушение, изведено от изискването и условията за получаване на специално разрешение за откриването на големи търговски обекти

— По първите три части

87 С първите три части от второто твърдение за нарушение Комисията оспорва законосъобразността съответно на член 6, параграф 1 от Закон 7/1996, който изисква получаването на специално разрешение за търговия преди откриването на търговски обекти, на член 6, параграф 2, първа алинея от посочения закон, който изисква при издаването на такова разрешение да се вземат предвид съществуващите в съответната зона съоръжения, както и въздействието на новия обект върху търговската структура на тази зона, и на член 8 от Закон 18/2005, както и на член 31, параграф 4 и член 33, параграф 2 от Декрет 378/2006, които изискват изготвянето на доклад за пазарния дял, който е обвързващ, ако е неблагоприятен, а той е такъв, когато пазарният дял надхвърля определена стойност.

88 Кралство Испания поддържа, че със спорните разпоредби по принцип се преследват цели, свързани с опазването на околната среда, с териториалното и селищно устройство и със защитата на потребителите, която да осигури по-ефективна конкуренция с оглед на ценообразуването, качеството и възможността за избор.

89 Обратно на това, Комисията счита, че с посочените разпоредби се преследват чисто икономически цели, тъй като са насочени към защита на местните дребни търговци.

90 Най-напред що се отнася до първата част, изведена от произтичащото от член 6, параграф 1 от Закон 7/1996 изискване за получаване на разрешение преди откриването на голям търговски обект, следва да се констатира, че Комисията не е посочила нито в исковата си молба, нито в писмената си реплика, нито в пледоарията си по време на съдебното заседание причините, поради които смята, че само по себе си това изискване преследва чисто икономически цели.

91 От своя страна Кралство Испания подчертава, че що се отнася до откриването на големи търговски обекти, осъществяването на целите, свързани с териториалното и селищно устройство и опазването на околната среда, изложени в точка 78 от настоящото решение, зависи от процедура за предварително разрешение. Според тази държава членка вредите, които могат да настъпят, ако не се постигнат посочените цели, не биха могли да бъдат поправени впоследствие, а именно след изграждането на обекта.

92 В това отношение, както констатира генералният адвокат в точка 91 от заключението си, въвеждането на превантивни и следователно предварителни мерки в настоящия контекст трябва да се счита подходящо за осъществяването на целта за опазване околната среда. Всъщност, ако се окаже, че един вече изграден търговски обект има отрицателно въздействие върху околната среда, последващото приемане на мерки изглежда по-малко ефективна и по-скъпа алтернатива

от режима, при който се изисква предварително разрешение. Същите съображения важат и по отношение на целта, свързана с териториалното и селищно устройство.

93 Комисията не е посочила и с какво изискването за получаване на разрешение преди откриването на голям търговски обект само по себе си надхвърля необходимото за постигането на посочените цели.

94 Следователно в първата си част второто твърдение за нарушение трябва да бъде отхвърлено.

95 За сметка на това следва да се приеме, че произтичащото от член 6, параграф 2, първа алинея от Закон 7/1996 задължение при издаването на такова разрешение да се вземат предвид съществуващите в съответната зона съоръжения и въздействието на новия обект върху търговската структура на тази зона, което е предмет на втората част от настоящото твърдение за нарушение, е свързано с въздействието върху присъстващите на пазара търговци и структурата на пазара, а не със защитата на потребителите.

96 Същото важи и за задължението, което е предмет на третата част от настоящото твърдение за нарушение и произтича от член 8 от Закон 18/2005 и член 31, параграф 4 и член 33, параграф 2 от Декрет 378/2006, а именно задължението в процедурата за издаване на такова разрешение да се изготви доклад за пазарния дял, който е обвързващ, ако е неблагоприятен, а той е такъв, когато пазарният дял надхвърля определена стойност.

97 В това отношение следва да се констатира, че тези разпоредби изискват прилагането на праг на пазарния дял и праг на въздействието върху присъстващите на пазара търговци на дребно, над които нови големи и/или средноголеми търговски обекти не могат да се откриват.

98 Тъй като обаче тези съображения са от чисто икономическо естество, предвид припомнената в точка 74 от настоящото решение съдебна практика те не могат да се считат за императивни съображения от общ интерес.

99 Следователно във втората и третата си част второто твърдение за нарушение трябва да бъде уважено.

— По четвъртата част

100 Във връзка с тази част Комисията оспорва съвместимостта с член 43 ЕО на член 6, параграф 2, втора алинея от Закон 7/1996, който изисква консултиране със съда за защита на конкуренцията.

101 Кралство Испания изтъква общо, че разпоредбите относно получаването на специално разрешение за търговия, сред които и разпоредбата, предвиждаща задължението за консултиране със съда за защита на конкуренцията, са приети с оглед осъществяването на целите, свързани с териториалното и селищно устройство, опазването на околната среда и защитата на потребителите, могат да гарантират осъществяването на тези цели и не надхвърлят необходимото за тяхното постигане.

102 Комисията не е посочила причините, поради които счита, че направената от Кралство Испания обосновка не може да бъде приета.

103 При липсата на конкретни уточнения относно тази част и като се има предвид, че както констатира генералният адвокат в точка 96 от заключението си, задължението за консултиране с орган, който разглежда въпроси в областта на конкуренцията и изготвя необвързващ доклад, може да гарантира осъществяването на изтъкнатите от Кралство Испания цели, без да надхвърля необходимото за тяхното постигане, в четвъртата си част второто правно основание трябва да се отхвърли.

— По петата част

104 Петата част от второто твърдение за нарушение се отнася до произтичащото от член 11 от Закон 18/2005 и член 26 от Декрет 378/2006 изискване за консултиране с комисията за търговските съоръжения.

105 В това отношение Комисията изглежда не възразява срещу самото съществуване на посочената комисия или задължението за консултиране с нея, а по-скоро срещу това, че тя е съставена от потенциални конкуренти на икономическия оператор, желаещ да изгради нов голям търговски обект в Каталуния.

106 Както по отношение на останалите части от това твърдение за нарушение, Кралство Испания поддържа, че тези разпоредби са приети за осъществяване на целите, свързани с териториалното и селищно устройство, опазването на околната среда и защитата на потребителите, могат да гарантират осъществяването на тези цели и не надхвърлят необходимото за тяхното постигане.

107 Член 11 от Закон 18/2005 предвижда, че комисията за търговските съоръжения взема отношение не само по въпроси, свързани с предоставянето на разрешения за търговия от правителството на областта, но и по въпроси в областта на селищното устройство, свързани с определянето на зони, в които могат да бъдат открити търговски обекти, включително като представя предложения за изменение на ТСПТС и определяне на „консолидираните градски зони на общините“.

108 Създаването на такава комисия, която има за задача да изготви доклад преди приемането на решение, с което се издава или се отказва издаването на разрешение, като вземе предвид именно териториалното и селищно устройство и опазването на околната среда, може да гарантира осъществяването на преследваните с тази разпоредба цели.

109 Освен това, както констатира генералният адвокат в точка 102 от заключението си, съществуването и функциите на тази комисия не надхвърлят необходимото за постигането на посочените цели, свързани с териториалното и селищно устройство и с опазването на околната среда.

110 За сметка на това член 26, параграф 1 от Декрет 378/2006, съгласно който посочената комисия се състои от седем членове, представляващи службите на правителството на областта, шестима членове, представляващи общините, седем членове, представляващи търговския сектор, двама експерти, избрани от каталунското министерство на търговията, и секретар, не изглежда подходящ с оглед на преследваните цели.

111 Всъщност следва да се приеме, че единственият представен в тази комисия секторен интерес е този на присъстващите на пазара местни търговци. Съставен по този начин орган, в който не са представени интересите на потребителите и интересите, свързани с опазването на околната среда, но за сметка на това са представени интересите на потенциалните конкуренти на лицето, което иска

разрешение, не е подходящ инструмент за осъществяване на целите, свързани с териториалното и селищно устройство, опазването на околната среда и защитата на потребителите.

112 По този начин съществуването на създадената с член 11 от Закон 18/2005 комисия за търговските съоръжения и нейните функции, предвидени в този член, могат да бъдат обосновани. Съставът на тази комисия обаче, така както е определен в член 26 от посочения Декрет 378/2006, не е подходящ за осъществяване на преследваните със създаването на тази комисия цели.

113 От това следва, че в петата си част второто твърдение за нарушение трябва да бъде прието, доколкото се отнася до състава на посочената комисия, така както е определен в член 26 от Декрет 378/2006.

— По шестата част

114 С шестата част от второто твърдение за нарушение Комисията оспорва съвместимостта на член 10 от Закон 18/2005 с правото на Съюза.

115 В това отношение тя изтъква липсата на прецизност на някои от критериите, въз основа на които правителството на областта или общинските органи трябва да се произнесат по заявленията за разрешения за търговия. Тя посочва по-конкретно „условията, които гарантират безопасността на проекта и интегрирането на търговския обект в градската среда“, „осигуряваната с проекта мобилност“ и „правото на потребителите на голямо и разнообразно предлагане с оглед на качеството, количеството, цените и характеристиките на стоките“.

Според Комисията тези критерии лишават заявителите от възможност правилно да преценят шанса си да получат разрешение и предоставят прекалено широко право на преценка на издаващите разрешенията органи.

116 По отношения на критерия, свързан с „правото на потребителите на голямо и разнообразно предлагане с оглед на качеството, количеството, цените и характеристиките на стоките“, Кралство Испания признава, че е възможно той да не е достатъчно прецизен, но твърди, че не такъв е случаят с другите два оспорвани критерия. Във всички случаи тази държава членка твърди, че критериите не са неподходящи за осъществяването на целите, свързани с опазването на околната среда и защитата на потребителите, само защото не са точно определени. Освен това при определянето на приложимите критерии законодателят на Съюза използвал същата техника, без да уточнява стойностите, въз основа на които предварително може точно да се определи дали дадено заявление ще бъде уважено или не.

117 В това отношение следва да се посочи, че Комисията не възразява срещу естеството на въпросните критерии, а срещу липсата на прецизност. Макар да е вярно, че интегрирането в градската среда, въздействието върху използването на пътищата и транспорта, и наличната за потребителите възможност за избор са законни критерии, когато се взема решение дали да се разреши откриването на определен търговски обект, следва да се приеме, както прави генералният адвокат в точка 116 от заключението си, че е трудно да се уточнят предварително конкретни прагове или тавани, без това да доведе до равнище на регулиране, което може да бъде дори по-ограничително за свободата на установяване.

118 Тъй като посочените в член 10 от Закон 18/2005 критерии не са толкова непрецизни, че да бъдат неподходящи за осъществяването на изтъкнатите от Кралство Испания цели, свързани с опазването на околната среда, с териториалното и селищно устройство и със защитата на потребителите, или непропорционални от гледна точка на тези цели, в шестата си част второто твърдение за нарушение следва да се отхвърли.

iii) По третото твърдение за нарушение, изведено от някои аспекти на процедурата по издаване на разрешение за търговия

— По първата част

119 С първата част от третото твърдение за нарушение Комисията оспорва предвиденото в членове 6 и 7 от Закон 18/2005 правило на „мълчаливия отказ“.

120 Кралство Испания твърди, че това правило е гаранция в полза на всяко заинтересовано лице, което е подало пред компетентния орган заявление за издаване на разрешение за търговия, необходимо по силата на посочените разпоредби за откриването, разширяването или преместването на средноголеми или големи търговски обекти. Всъщност този механизъм му давал възможност да се защити срещу бездействието на администрацията, сезирайки съдилищата в случаите, когато в максималния срок, предвиден за произнасяне по заявлението за издаване на разрешение, не е прието никакво решение.

121 Комисията поддържа, че посоченият механизъм е непропорционален и че същата цел може да бъде постигната посредством правилото на „мълчаливото съгласие“.

122 Вярно е, че правилото, според което заявлението за издаване на разрешение се счита за уважено, ако в определен срок не е прието решение за отказ, изглежда по-малко ограничително. Впрочем, както отбелязва генералният адвокат в точка 120 от заключението си, посоченото правило е предвидено в член 33, параграф 5 от Декрет 378/2006 във връзка със съставянето на доклада за пазарния дял.

123 Както бе припомнено в точка 75 от настоящото решение обаче, макар да е вярно, че държава членка, която се позовава на императивно съображение от общ интерес, за да обоснове ограничение на свободата на движение, трябва да докаже, че нейната правна уредба е подходяща и необходима за постигането на преследваната легитимна цел, тази доказателствена тежест не следва да включва и изискване тази държава членка да докаже с положителност, че няма друга възможна мярка, позволяваща да се осъществи посочената цел при същите условия.

124 В това отношение не може да се отрече, че държавите членки имат право да преследват цели, свързани с опазването на околната среда, с териториалното и селищно устройство и със защитата на потребителите, като въвеждат правила, които компетентните органи лесно да прилагат и контролират (вж. по аналогия Решение от 16 декември 2010 г. по дело Josemans, C-137/09, Сборник, стр. I-13019, точка 82).

125 Компетентните органи могат лесно да прилагат и следят за спазването на правилото на мълчаливия отказ, което е предвидено във връзка с процедурата за издаване на разрешение за търговия, имаща за цел опазването на околната среда, териториалното и селищно устройство и защитата на потребителите, и чиято функция е да осигури правна сигурност в случаите, когато органът, който следва да се произнесе по заявлението, не приеме изрично решение в предвидения срок, доколкото това правило определя бездействието като мълчалив отказ и съответно дава основание на заявителя да сезира съда. Освен това Кралство Испания посочва, че липсата на решение в хипотезите на посоченото правило не освобождава администрацията от задължението да издаде мотивиран акт, с който се слага край на процедурата.

126 От гореизложеното следва, че в първата си част третото твърдение за нарушение трябва да се отхвърли.

— По втората част

127 Във връзка с втората част от третото твърдение за нарушение Комисията поддържа, че предвидените в член 12 от Закон 18/2005 такси за обработване на заявленията за издаване на разрешения и за изготвяне на доклада за пазарния дял действат възпиращо на икономическите оператори, които искат да установяват дейността си на територията на област Каталуния. Тъй като не били свързани с разходите по процедурата за издаване на разрешение за търговия, тези такси били непропорционални.

128 Кралство Испания твърди, че тези такси са фиксирани на определена сума за квадратен метър от планираната търговска площ. Първоначално сумата била изчислена, като направените във връзка с процедурите от 1994 г. и 1995 г. разходи са разделени на броя квадратни метри в съответните заявления и оттогава тази сума е актуализирана с оглед на инфлацията. Това позволявало на операторите предварително да изчислят точния размер на таксите. Тази държава членка допълва, че посочените такси се събират на вноски, за да не заплаща заявител, който оттегли своя проект, пълния размер на таксите, и че таксите са в размер средно на около 0,1 % от общите разходи по проекта.

129 В това отношение следва да се констатира, че този метод за изчисляване на размера на дължимите такси отразява достатъчно точно общите разходи и отклоненията от действителните разходи във всеки конкретен случай ще са незначителни. Освен това предимството на метод за изчисляване, при който таксата се налага на квадратен метър, е, че позволява разходите по процедурата да бъдат предвидени при пълна прозрачност.

130 Поради това във втората си част третото твърдение за нарушение трябва да се отхвърли.

I - 1994

— По третата част

131 При положение че съгласно точка 99 от настоящото решение в третата си част второто твърдение за нарушение следва да бъде уважено — доколкото Съдът е констатирал, че изискването за изготвяне на доклад за пазарния дял, така както е предвидено в член 8 от Закон 18/2005 и в член 31, параграф 4 и член 33, параграф 2 от Декрет 378/2006, е необосновано — не е необходимо произнасяне по третата част от третото твърдение за нарушение на Комисията, а именно, че сроковете за изготвяне и валидност на доклада не са разумни.

По съдебните разноски

132 Съгласно член 69, параграф 3, първа алинея от Процедурния правилник Съдът може да разпредели съдебните разноски или да реши всяка страна да понесе направените от нея съдебни разноски, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания. В случая страните са загубили съответно по едно или няколко от предявените основания, поради което всяка от тях следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

133 На основание член 69, параграф 4, първа алинея от същия правилник Кралство Дания, което е встъпило в настоящото дело, понася направените от него съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) Кралство Испания не е изпълнило задълженията си по член 43 ЕО, като е приело и/или е запазило в сила следните разпоредби:

— член 4, параграф 1 от Закон 18/2005 за търговските съоръжения (Ley 18/2005 de equipamientos comerciales) от 27 декември 2005 г., доколкото той забранява създаването на големи търговски обекти извън консолидираните градски зони на ограничен брой общини,

— член 7 и член 10, параграф 2 от приложението към Декрет 379/2006 за одобряване на териториалния секторен план за търговските съоръжения (Decreto 379/2006 por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales) от 10 октомври 2006 г. и приложение 1 към него, доколкото тези разпоредби разрешават изграждането на нови хипермаркети само в ограничен брой окръзи и изискват в такива нови хипермаркети да се реализира не повече от 9 % от оборота от стоките за ежедневно потребление и не повече от 7 % от оборота от другите стоки,

— член 6, параграф 2, първа алинея от Закон 7/1996 за търговията на дребно (Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista) от 15 януари 1996 г., член 8 от Закон 18/2005 за търговските съоръжения от 27 декември 2005 г. и член 31, параграф 4 и член 33, параграф 2 от Декрет 378/2006 от 10 октомври 2006 г. за прилагане на Закон 18/2005 (Decreto 378/2006 por el que se desarolla la Ley 18/2005), доколкото тези разпоредби изискват прилагането на прагове на пазарния дял и на въздействието върху присъстващите на пазара търгов-

ци на дребно, над които не се допуска създаването на нови големи и/или средноголеми търговски обекти, и

— **член 26 от Декрет 378/2006 от 10 октомври 2006 г. за прилагане на Закон 18/2005, доколкото урежда състава на Comisión de Equipamientos Comerciales (комисия за търговските съоръжения) по такъв начин, че в нея да са представени интересите на присъстващите на пазара търговци на дребно, но не и интересите на сдруженията за опазване на околната среда и за защита на потребителите.**

2) **Липсва основание за постановяване на съдебно решение по иска в частта, която се отнася до съвместимостта с член 43 ЕО на член 33, параграфи 5 и 7 от Декрет 378/2006 от 10 октомври 2006 г. за прилагане на Закон 18/2005.**

3) **Отхвърля иска в останалата му част.**

4) **Европейската комисия, Кралство Испания и Кралство Дания понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи