Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (шести състав)

11 юни 2020 година*

„Преюдициално запитване — Членове 49 ДФЕС и 63 ДФЕС — Свобода на установяване и свободно движение на капитали — Директива 2006/123/ЕО — Придобиване на земеделски земи в Латвия с цел стопанисването им — Предварителен разрешителен режим за юридическите лица — Специални условия, приложими само за юридическите лица, контролирани или представлявани от граждани на друга държава членка — Изискване за пребиваване в Република Латвия и владеене на официалния ѝ език — Пряка дискриминация, основана на гражданството“

По дело C-206/19

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Administratīvā rajona tiesa, Rīgas tiesu nams (Районен административен съд, секция Рига, Латвия) с акт от 28 февруари 2019 г., постъпил в Съда на 5 март 2019 г., в рамките на производство по дело

„KOB“ SIA

срещу

Madonas novada pašvaldības Administratīvo aktu strīdu komisija,

СЪДЪТ (шести състав),

състоящ се от: M. Safjan, председател на състава, J.-C. Bonichot (докладчик), председател на първи състав, и C. Toader, съдия,

генерален адвокат: H. Saugmandsgaard Øe,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за „KOB“ SIA, от A. Blūmiņš, advokāts,

– за латвийското правителство, първоначално от V. Kalniņa и I. Kucina, а впоследствие от V. Kalniņa, в качеството на представители,

– за шведското правителство, първоначално от A. Falk, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, H. Shev и H. Eklinder, а впоследствие от C. Meyer-Seitz, H. Shev и H. Eklinder, в качеството на представители,

* Език на производството: латвийски.

– за Европейската комисия, от L. Armati, I. Rubene и L. Malferrari, в качеството на представители,

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

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 18 ДФЕС, 49 ДФЕС, 63 ДФЕС и 345 ДФЕС.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между „КОВ“ SIA, установено в Латвия търговско дружество, и Madonas novada pašvaldības Administratīvo aktu strīdu komisija (Комисия по административно обжалване към община Мадона, Латвия) по повод на решението, с което последната отхвърля заявлението на КОВ за придобиване на земеделски имот.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Член 1, параграф 1 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50) предвижда:

„Настоящата директива установява общи разпоредби за улесняване упражняването на свободата на установяване за доставчиците на услуги и свободното движение на услуги, като същевременно се запазва високото качество на услугите“.

4 Член 2, параграф 1 от тази директива има следната редакция:

„Настоящата директива се прилага за услуги, предоставяни от доставчици, установени в държава членка“.

5 Член 4 от посочената директива гласи:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[…]

5) „установяване“ означава действително осъществяване на стопанска дейност, както е посочено в член 43 от Договора, от доставчика за неопределен период от време и чрез стабилна инфраструктура, от мястото, където действително се осъществява бизнеса по предоставяне на услуга;

6) „разрешителен режим“ означава всяка процедура, по която даден доставчик или получател на практика трябва да предприеме стъпки, за да получи от компетентен орган официално решение или конклудентно такова, относно достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга;

[…]“.

6 Член 9 от същата директива, озаглавен „Разрешителни режими“, предвижда в параграф 1 следното:

„Държавите членки не поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуги в зависимост от разрешителен режим, освен ако не са изпълнени следните условия:

а) разрешителният режим не дискриминира съответния доставчик;

[…]“.

7 Член 10 от Директива 2006/123 има следната редакция:

„1. Разрешителните режими се основават на критерии, които изключват възможността компетентните власти да упражняват своите правомощия за оценка по произволен начин.

2. Критериите, посочени в параграф 1 са:

а) недискриминационни;

[…]“.

8 Член 14 от тази директива, озаглавен „Забранени изисквания“, гласи:

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

1) дискриминационни изисквания[,] пряко или непряко основани на националност или[,] в случаите на компании, на местоположението на адреса на управление, включително по-специално:

[…]

б) изискване доставчикът, неговият персонал, лицата притежатели на дялове или акции, или членовете на управителните или надзорни органи на доставчика да имат местожителство в рамките на територията;

[…]“.

Латвийското право

9 Член 28[1], първа алинея, точка 2 от Likums „Par zemes privatizāciju lauku apvidos“ (Закон за приватизирането на земя в селските райони, *Latvijas Republikas Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs*, 1992 г., бр. 32—34) предвижда, че юридическите лица „могат да придобиват собственост върху земеделски имоти и върху имоти, при които земята се използва преимуществено за селскостопански цели […], както и съсобственост върху такива имоти […] [ако отговарят] на всички изброени по-долу условия:

[…]

b) писмено да заявят, че ако предходната или текущата година за имотите са получавани преки плащания, ще започнат да използват тези имоти за селскостопанска дейност в срок от една година след придобиването им и ще се погрижат тази дейност да продължи, а ако

предходната или текущата година за имотите не са получавани преки плащания, ще започнат да използват тези имоти за селскостопанска дейност в срок от три години след придобиването им и ще се погрижат тази дейност да продължи;

[…]

f) ако са граждани на друга държава — членка на Европейския съюз, на държави от Европейското икономическо пространство или на Швейцарската конфедерация, съдружникът или съдружниците, притежаващи заедно повече от половината от дяловия капитал с право на глас в дружеството, и всички лица, имащи право да представляват същото, да притежават удостоверение за регистрация като граждани на Съюза и документ за владеене на официалния език поне на ниво B2“.

10 Съгласно член 25 от Ministru kabineta noteikumi Nr. 675 „Kārtība, kādā Savienības pilsoņi un viņu ģimenes locekļi ieceļo un uzturas Latvijas Republikā“ (Постановление № 675 на министерски съвет за приемане на Наредба за влизането и пребиваването в Република Латвия на граждани на Съюза и членовете на техните семейства) от 30 август 2011 г. ((*Latvijas Vēstnesis*, 2011 г., бр. 141), ако искат да пребиват в Република Латвия за повече от три месеца, гражданите на Съюза трябва да се регистрират в Службата по въпросите на имиграцията и гражданството (Латвия) и да получат удостоверение за регистрация.

11 Правилата за проверка на владеенето на официалния език на Република Латвия са предвидени в Ministru kabineta noteikumi Nr. 733 „Noteikumi par valsts valodas zināšanu apjomu un valsts valodas prasmes pārbaudes kārtību profesionālo un amata pienākumu veikšanai, pastāvīgās uzturēšanās atļaujas saņemšanai un Eiropas Savienības pastāvīgā iedzīvotāja statusa iegūšanai un valsts nodevu par valsts valodas prasmes pārbaudi“ (Постановление № 733 на министерски съвет от 7 юли 2009 г. за приемане на Наредба за нивото на владеене на официалния език, за реда за проверка на владеенето на официалния език с оглед на упражняването на професионална дейност или заемането на длъжност, получаването на разрешение за постоянно пребиваване и получаването на статут на дългосрочно пребиваващ в Европейския съюз и за държавните такси за изпита по официалния език) от 7 юли 2009 г. (*Latvijas Vēstnesis*, 2009 г., бр. 110). Съгласно тази наредба, за да може да твърди, че владее официалния език на ниво B2, съответното лице трябва да е в състояние да обсъжда въпроси от всекидневно или работно естество.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

12 KOB е търговско дружество, установено в Латвия, занимаващо се със земеделие. Управителният му съвет се състои от едно-единствено лице, а именно VP, германски гражданин, който освен това е оправомощен еднолично да представлява дружеството. Дялове в KOB притежават три други регистрирани в Латвия дружества, собственост на германски граждани. В KOB действителни бенефициери са VP и ZT. Последният също е германски гражданин.

13 На 10 януари 2018 г. KOB сключва договор за покупко-продажба на земеделски имот с площ от 8,10 хектара и иска от компетентните национални органи разрешение да придобие този имот. С решение от 6 април 2018 г. Комисията по административно обжалване към община Мадона отказва да одобри придобиването.

14 В подкрепа на жалбата, която подава срещу този отказ пред запитващата юрисдикция Administratīvā rajona tiesa, Rīgas tiesu nams (Районен административен съд, секция Рига, Латвия), KOB поддържа, че с латвийската правна уредба, уреждаща условията за одобряване на придобиването на земеделски земи, се нарушават забраната за дискриминация, основана на гражданството, и основните свободи, прогласени в членове 18 ДФЕС, 49 ДФЕС и 63 ДФЕС и в член 45 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

15 В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че съгласно латвийското право юридическите лица могат да придобиват земеделски името в Латвия. Когато обаче юридическото лице е представлявано или контролирано от гражданин на друга държава членка, необходимо е да са изпълнени две условия. От една страна, чуждестранният гражданин трябва да се регистрира като гражданин на Съюза в Латвия, което означава, че желае да пребивава там повече от три месеца, и от друга страна, той трябва да докаже, че владее латвийски език на т.нар. ниво „B2“, тоест че владее достатъчно този език, за да води служебен разговор. Същите условия се прилагат и за гражданите на държави от Европейското икономическо пространство (ЕИП) и на Швейцарската конфедерация.

16 Запитващата юрисдикция счита, че тази правна уредба поставя въпроси относно съвместимостта ѝ с правото на Съюза. По-конкретно, като се позовава на точка 80 от решение от 24 май 2011 г., Комисия/Белгия (C-47/08, EU:C:2011:334), тя припомня, че член 49 ДФЕС осигурява национален режим за всеки гражданин на държава членка, който се установява в друга държава членка, за да упражнява определена дейност като самостоятелно заето лице, и забранява всяка дискриминация, основана на гражданството. Освен това посочва, че в решение от 23 септември 2003 г., Ospelt и Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, т. 24), Съдът е постановил, че макар член 345 ДФЕС да не поставя под въпрос възможността на държавите членки да предвиждат специфични мерки във връзка с придобиването на земеделски имоти, тези мерки остават в обхвата на нормите на правото на Съюза, и в частност на тези относно недопускането на дискриминация, свободата на установяване и свободното движение на капитали.

17 Освен това от Тълкувателно съобщение на Комисията относно придобиването на земеделска земя (ОВ C 350, 2017 г., стр. 5) следвало, че правото на придобиване, ползване или разпореждане със земеделска земя попада в приложното поле на отнасящия се до свободното движение на капитали член 63 ДФЕС. С оглед на специфичния характер на земеделската земя Европейската комисия все пак признала на националните органи възможността да обосноват определени ограничения в името на цели като например запазването на традиционния начин на стопанисване, поддържането на постоянно население в селските райони, противопоставянето на натиска върху пазара на поземлените имоти или опазването на зелените площи и околната територия.

18 При тези обстоятелства Administratīvā rajona tiesa, Rīgas tiesu nams (Районен административен съд, секция Рига) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Допуска ли правото на Съюза, и в частност членове 18 ДФЕС, 49 ДФЕС и 63 ДФЕС, правна уредба на държава членка, съгласно която, за да придобият собственост върху земеделски имоти, юридическите лица, в които съдружникът или съдружниците, притежаващи заедно повече от половината от дяловия капитал с право на глас в дружеството, и всички лица, имащи право да представляват същото, са граждани на други държави — членки на Европейския съюз, трябва да представят за тези съдружници и представители удостоверение за регистрация като граждани на Съюза и документ за владеене на официалния език поне на ниво B2?“.

По преюдициалния въпрос

19 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали членове 18 ДФЕС, 49 ДФЕС и 63 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, съгласно която правото на юридическото лице, в което съдружникът или съдружниците, притежаващи заедно повече от половината от дяловия капитал с право на глас в него, и всички лица, имащи право да представляват същото, са граждани на други държави членки, да придобива собственост върху намиращи се на територията на тази държава членка земеделски имоти е обвързано със задължението на съответните съдружници и представители да

представят, от една страна, удостоверение за регистрация като пребиваващи в тази държава членка, и от друга страна, документ, свидетелстващ, че нивото им на владеене на официалния език на същата държава членка им позволява да обсъждат въпроси от всекидневно или работно естество.

20 В самото начало следва да се припомни, че макар член 345 ДФЕС, на който се позовава запитващата юрисдикция, да закрепва принципа на неутралност на Договорите, що се отнася до режима на собственост в държавите членки, този член не изключва прилагането на основните правила на Договора за функционирането на ЕС по отношение на съществуващите в държавите членки правни режими на собственост. Всъщност, макар този член да не поставя под въпрос правото на държавите членки да въвеждат режим на придобиване на поземлена собственост, в който се предвиждат специфични мерки, приложими при сделките със земеделски и горски имоти, този режим остава в обхвата по-специално на правилото за недопускане на дискриминация и на правилата относно свободата на установяване и свободата на движение на капитали (вж. в този смисъл решение от 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth, C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 51 и цитираната съдебна практика).

21 Освен това в преюдициалния въпрос се посочват разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно свободата на установяване и свободното движение на капитали.

22 Що се отнася до свободите на движение, Съдът е постановил, че когато дадена национална мярка има отношение едновременно към няколко основни свободи, Съдът по принцип я анализира само от гледна точка на една от тези свободи, ако констатира, че при обстоятелствата по конкретния случай останалите са напълно второстепенни спрямо първата и могат да бъдат отнесени към нея (решение от 8 юни 2017 г., Van der Weegen и др., C-580/15, EU:C:2017:429, т. 25).

23 От трайно установената съдебна практика следва, че в този контекст трябва да се вземе предвид целта на съответното законодателство (вж. в този смисъл решения от 13 март 2014 г., Bouanich, C-375/12, EU:C:2014:138, т. 27 и от 3 март 2020 г., Tesco-Global Áruházak, C-323/18, EU:C:2020:140, т. 50 и 51).

24 В случая от акта за преюдициално запитване е видно, че КОВ иска да придобие земеделски земи в Латвия, за да ги стопанисва. От този акт следва и че спорната в главното производство национална правна уредба не само урежда придобиването на земеделски земи в Латвия, но и цели да гарантира, че тези земи ще продължат да се използват за селскостопанска дейност.

25 В този смисъл целта ѝ не позволява да се определи в чий обхват попада преимуществено тя — на член 49 ДФЕС или на член 63 ДФЕС. При това положение Съдът държи сметка за конкретните фактически обстоятелства, за да определи дали към спора в главното производство е приложима едната или другата от посочените разпоредби (вж. по аналогия решение от 13 март 2014 г., Bouanich, C-375/12, EU:C:2014:138, т. 30).

26 В случая от акта за преюдициално запитване и от представената на Съда преписка е видно, че от фактическа страна случаят в главното производство се характеризира с това, че на търговско дружество не е разрешено да придобие земеделска земя в Латвия за целите на селскостопанската му дейност, докато неговият представител и съдружници не докажат, че пребивават в тази държава членка и владеят в някаква степен латвийски език.

27 Следва да се приеме, че този случай, за разлика от други, за които Съдът е могъл да направи извод за преимуществено засягане на свободното движение на капитали (вж. по-специално решение от 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth, C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 58 и 59), попада преди всичко в обхвата на свободата на установяване.

28 Ето защо и в съответствие с практиката на Съда, припомнена в точка 22 от настоящото решение, следва да се приеме, че национално законодателство като спорното в главното производство трябва да се преценява изцяло от гледна точка на тази свобода.

29 Освен това, тъй като член 49 ДФЕС предвижда специално правило за недопускане на дискриминация, член 18 ДФЕС, който също е посочен от запитващата юрисдикция, не може да бъде приложен (вж. по аналогия решение от 29 октомври 2015 г., Nagy, C-583/14, EU:C:2015:737, т. 24).

30 От друга страна, следва да се припомни, че всяка национална мярка в област, предмет на изчерпателна хармонизация на равнище Съюз, трябва да бъде оценявана с оглед на разпоредбите не на първичното право, а на тази хармонизираща мярка (решение от 16 декември 2008 г., Gysbrechts et Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, т. 33 и цитираната съдебна практика).

31 В това отношение следва да се отбележи, че съгласно член 1, параграф 1 от Директива 2006/123 тя установява общи разпоредби, улесняващи доставчиците на услуги при упражняването на свободата на установяване. Глава III от тази директива, в която се намират членове 9—15, урежда свободата на установяване на доставчиците на услуги.

32 Членове 9—13 от Директива 2006/123 предвиждат изисквания, на които трябва да отговарят съответните национални законодателства на държавите членки, когато дейността по предоставянето на услуга зависи от издаването на разрешение. Аналогично на установената съдебна практика по отношение на член 14 от тази директива, който съдържа списък със „забранени“ изисквания във връзка с упражняването на свободата на установяване, трябва да се приеме, че с членове 9—13 от същата директива се извършва изчерпателна хармонизация на попадащите в приложното ѝ поле услуги (вж. в този смисъл решение от 14 юли 2016 г., Promoimpresa и др., C-458/14 и C-67/15, EU:C:2016:558, т. 60 и 61).

33 Следователно, доколкото, както следва от точка 27 от настоящото решение, може да засегне свободата на установяване, спорната в главното производство национална правна уредба следва да се прецени в светлината на разпоредбите на глава III от Директива 2006/123.

34 Както се вижда от акта за преюдициално запитване, спорната в главното производство национална правна уредба въвежда във връзка с придобиването от юридическо лице на земеделски имоти в Латвия предварителна разрешителна процедура и обвързва получаването на съответното разрешение с определени условия, сред които в частност писмено удостоверяване, че въпросните имоти ще продължат да се използват за селскостопанска дейност.

35 Такава процедура може да представлява „разрешителен режим“ по смисъла на член 4, точка 6 от Директива 2006/123, тоест процедура, по силата на която даден доставчик или получател на практика трябва да предприеме стъпки, за да получи от компетентен орган изрично или мълчаливо решение относно достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга.

36 Член 9, параграф 1 от Директива 2006/123 обвързва с определени условия възможността на държавите членки да предвидят разрешителен режим. Подобен режим в частност не трябва да бъде дискриминационен по отношение на доставчика. Член 10, параграф 2, буква а) от тази директива изисква и критериите за издаване на разрешение да не са дискриминационни.

37 Освен това член 14 от същата директива предвижда, че държавите членки не може да поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга на тяхна територия в зависимост от изброените в него условия. В частност съгласно точка 1) от този член забранени

са дискриминационните изисквания, пряко или непряко основани на гражданството, както и изискването лицата, притежатели на дялове или акции, или членовете на управителните или надзорните органи на доставчика да имат местожителство на територията на съответната страна.

38 В това отношение Съдът е постановил, че както от текста на член 14 от Директива 2006/123, така и от общия разум на тази директива следва, че изброените в този член изисквания не могат да бъдат обосновани (вж. в този смисъл решения от 16 юни 2015 г., Rina Services и др., C-593/13, EU:C:2015:399, т. 28—35 и от 23 февруари 2016 г., Комисия/Унгария, C-179/14, EU:C:2016:108, т. 45).

39 Що се отнася до случая по главното производство, следва да се отбележи, че когато юридическо лице, желаещо да придобие земеделски имот в Латвия, е контролирано или представлявано от граждани на други държави членки, спорната в главното производство правна уредба предвижда специфични условия, а именно задължението за тези лица да се регистрират като пребиваващи в Латвия и да докажат, че владеят официалния език на тази държава членка поне на ниво B2, което означава че са в състояние да обсъждат въпроси от всекидневно или работно естество на този език.

40 Тъй като тези специфични условия не се прилагат за латвийските граждани, налага се изводът, че спорната в главното производство правна уредба води до пряка дискриминация, основана на гражданството.

41 Следователно подобна правна уредба е в разрез с членове 9, 10 и 14 от Директива 2006/123.

42 Съответно вече не е необходимо да се разглежда въпросът дали член 63 ДФЕС също не допуска правна уредба като спорната в главното производство.

43 С оглед на всички изложени по-горе съображения на преюдициалния въпрос следва да се отговори, че членове 9, 10 и 14 от Директива 2006/123 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, съгласно която правото на юридическото лице, в което съдружникът или съдружниците, притежаващи заедно повече от половината от дяловия капитал с право на глас в него, и всички лица, имащи право да представляват същото, са граждани на други държави членки, да придобива собственост върху намиращи се на територията на тази държава членка земеделски имоти е обвързано със задължението на съответните съдружници и представители да представят, от една страна, удостоверение за регистрация като пребиваващи в тази държава членка, и от друга страна, документ, свидетелстващ, че нивото им на владеене на официалния език на същата държава членка им позволява да обсъждат въпроси от всекидневно или работно естество.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (шести състав) реши:

Членове 9, 10 и 14 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, съгласно която правото на

юридическото лице, в което съдружникът или съдружниците, притежаващи заедно повече от половината от дяловия капитал с право на глас в него, и всички лица, имащи право да представляват същото, са граждани на други държави членки, да придобива собственост върху намиращи се на територията на тази държава членка земеделски имоти е обвързано със задължението на съответните съдружници и представители да представят, от една страна, удостоверение за регистрация като пребиваващи в тази държава членка, и от друга страна, документ, свидетелстващ, че нивото им на владеене на официалния език на същата държава членка им позволява да обсъждат въпроси от всекидневно или работно естество.

Подписи