



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Е. ТАНЧЕВ

представено на 7 март 2019 година<sup>1</sup>

**Дело C-22/18**

**TopFit e.V.**

**Daniele Biffi**

срещу

**Deutscher Leichtathletikverband e.V.**

(Преюдициално запитване, отправено от Amtsgericht Darmstadt (Районен съд Дармщат, Германия))

„Свобода на установяване — Гражданство — Членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС, 49 ДФЕС и 165 ДФЕС — Дискриминация, основана на гражданството — Правило, отнемащо правото на гражданин на Съюза, установен в приемаща държава членка, да участва в национални шампионати по лека атлетика за спортисти аматьори от възрастова група над 35 години на равни начала с гражданите на тази държава членка — Възможност за участие „без класиране“, който изключва класирането на чужди граждани във всички възрастови групи — Липса на преходен период за граждани на Съюза, установени в тази държава членка към момента на изменение на правилото — Хоризонтално действие на свободата на установяване — Ограничаване — Обосноваване — Пропорционалност“

1. Г-н Daniele Biffi, италиански гражданин и втори ищец в главното производство, пребивава в Германия от 2003 г. Там той осъществява стопанска дейност, като предоставя услуги като треньор по лека атлетика и като личен инструктор, а по време на съдебното заседание е споменато, че има собствен уебсайт, на който рекламира услугите си<sup>2</sup>. Г-н Biffi участва активно в състезания по лека атлетика като спортист аматьор във възрастовата група над 35 години. Той живее със семейството си в Германия.

2. През 2012 г. г-н Biffi се отказва от състезателните си права в Италианската федерация по лека атлетика за аматьори. Поне от този момент нататък до 2016 г. г-н Biffi разполага с възможност да се състезава за титлата „национален шампион“ в рамките на възрастовата си група като италиански гражданин, който пребивава в Германия и повече от една година членува в клуб по лека атлетика в Берлин, а именно TopFit e.V. (първи ищец в главното производство, наричан по-нататък „TopFit“), като класиранията му се регистрират. Многобройните му успехи, видни от отличията и класиранията му, са посочени на уебсайта му<sup>3</sup>.

3. През 2016 г. обаче Deutscher Leichtathletikverband e.V. (Германската федерация по лека атлетика, наричана по-нататък „DLV“), ответник в главното производство и частноправен субект, променя правилата си. С тях се допускат до участие в състезанията за титлата „национален шампион“ във всички възрастови групи само германски граждани. Съгласно

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: английски.

<sup>2</sup> [http://www.corso-mental-coaching.it/team\\_item/daniele-biffi/](http://www.corso-mental-coaching.it/team_item/daniele-biffi/).

<sup>3</sup> Пак там.

новото правило спортистите в положението на г-н Biffi могат да участват в националните шампионати, но само „без класиране“. Това изключва възможността за присъждане на призови места в индивидуални състезания на такива участници (например първо, второ или трето) или титлата „национален шампион“. Не се изключва обаче участие в други състезания, провеждани от DLV, като например тези на регионално равнище.

4. TopFit и г-н Biffi оспорват новото правило пред Amtsgericht Darmstadt (Районен съд Дармщат) (наричан по-нататък запитващата юрисдикция), който отправя три преюдициални въпроса до Съда. Те се отнасят до забраната за дискриминация, основана на гражданството (член 18 ДФЕС), правото на всеки гражданин на ЕС „свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки“ (член 21, параграф 1 ДФЕС) и задължението на ЕС да „допринася за насърчаването на ролята на спорта в европейския живот“ (член 165, параграф 1, втора алинея ДФЕС) и да развива европейското измерение в спорта (член 165, параграф 2 ДФЕС).

5. Стигам до заключението, че по принцип — главно поради липсата на преходно правило, което да отчита правата на граждани на Съюза като г-н Biffi, които вече са придобили право да се състезават на равни начала с гражданите на приемащата държава членка, тъй като са упражнили правото си „свободно да се движ[ат] и да пребивава[т]“<sup>4</sup> в нея — действията на DLV са несъвместими с признатата съгласно правото на Съюза свобода на движение на г-н Biffi, и по-конкретно със свободата му на установяване по член 49 ДФЕС. При тези обстоятелства наложеното от DLV ограничение е непропорционално.

## I. Правна уредба

### A. Правото на Съюза

6. Член 18, първа алинея ДФЕС гласи:

„В обхвата на приложение на Договорите и без да се засягат специалните разпоредби, съдържащи се в него, се забранява всякаква дискриминация на основание гражданство“.

7. Член 21, параграф 1 ДФЕС гласи:

„Всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване“.

8. Член 49, първо изречение ДФЕС гласи:

„В рамките на следващите разпоредби ограниченията върху свободата на установяване на граждани на държава членка на територията на друга държава членка се забраняват“.

9. Член 165, параграф 1, втора алинея гласи:

„Съюзът допринася за насърчаването на ролята на спорта в европейския живот, като отчита в същото време спецификите му, структурите, основаващи се на доброволното участие, както и неговата социална и възпитателна функция“.

<sup>4</sup> Член 21 ДФЕС.

10. Член 165, параграф 2 ДФЕС гласи:

„Действията на Съюза целят:

[...]

- развиване на европейското измерение в спорта чрез насърчаване на равнопоставеността и принципа на откритост в спортните състезания и сътрудничеството между организациите, отговарящи за спорта, както и чрез закрила на физическата и морална неприкосновеност на спортистите, по-специално на най-младите сред тях“.

11. Член 165, параграф 3 ДФЕС гласи:

„Съюзът и държавите членки поощряват сътрудничеството с трети страни и с компетентните международни организации в областта на образованието и спорта, в частност Съвета на Европа“.

### ***Б. Правото на държавата членка***

12. Член 5.2.1 от германските Правила по лека атлетика гласи:

„За участие в шампионатите по принцип се допускат спортисти, които са германски граждани и имат валидно право да се състезават за германска организация/сдружение по лека атлетика“.

13. На 17 юни 2016 г. ответникът отменя член 5.2.2. Дотогава той гласи:

„Граждани на Съюза имат право да участват в германски шампионати, ако една година са имали право да се състезават за германски клуб/сдружение по лека атлетика“.

14. След 17 юни 2016 г. се прилага следното правило (наричано по-нататък „спорното правило“)<sup>5</sup>:

„При спазване на член 5.2.4 от германските Правила по лека атлетика чужди граждани, които имат състезателни права за национална федерация, могат да получат разрешение за участие без класиране от председателя на федералната комисия или организаторите преди съответното спортно мероприятие. Участието без класиране е подробно уредено с националната разпоредба относно правило 142.1 от Международните състезателни правила“<sup>6</sup>.

5 Съгласно писменото становище на ответника то е в съответствие с точка 3, първа допълнителна клауза от общите условия за участие в германските национални шампионати по лека атлетика.

6 В споменатото становище се посочва също, че спорното правило е променено през 2018 г., както следва: „Чужди граждани, които имат състезателни права за спортна организация/сдружение по лека атлетика на територията на Германската федерация по лека атлетика или за друга национална федерация, могат да подадат мотивирано заявление и да получат право на участие без класиране, когато председателят на федералната комисия за организиране на състезания разреши такова участие преди крайния срок за регистрация за въпросното спортно мероприятие. Участието без класиране е подробно уредено с националната разпоредба относно правило 142.1 от Международните състезателни правила“.

## II. Фактите по главното производство и преюдициалните въпроси

15. Г-н Biffi е роден през 1972 г. Както бе споменато по-горе, той е италиански гражданин, живее в Германия от 2003 г. и поне от 2012 г. участва в германските шампионати, след като през 2012 г. прекратява състезателните си права в Италианската федерация по лека атлетика. Осъществява стопанска дейност като спортен треньор и личен инструктор. Специализира главно в състезания на разстояния 60, 100, 200 и 400 метра и в периода 2012—2016 г. успешно и редовно се състезава на равни начала с германските граждани.

16. Г-н Biffi е придобил право да участва в тренировъчната и състезателната дейност на спортния клуб TopFit в съответствие с германските Правила по лека атлетика. TopFit е член на Berliner Leichtathletik-Verband (Сдружение на клубовете по лека атлетика в Берлин), което е регионално сдружение по лека атлетика и на свой ред е член на DLV. DLV е федералната федерация на германските сдружения по лека атлетика и провежда национални шампионати по лека атлетика както за активни млади спортисти на най-високо равнище, така и за спортисти аматьори, които са „ветерани“, т.е. във възрастови групи „над 35 години“, и упражняват спортове на трева.

17. Член 1, първо изречение от германските Правила по лека атлетика предвижда, че членовете на всички клубове от сдружения в съответните провинции имат право да участват съгласно разпоредбите на Правилата.

18. На 17 юни 2016 г. съветът на DLV изменя германските Правила по лека атлетика, вследствие на което гражданите на Съюза, които имат една година състезателни права за германско сдружение/организация по лека атлетика, вече не могат да участват в националните шампионати на същото основание (вж. т. 3 и 14 по-горе). Освен това в преюдициалното запитване се посочва, че мотивът на ответника за решението му е, че германският шампион трябва да има право да се състезава за „GER“ (Германия). В този смисъл приетите от ответника през 2017 г. насоки предвиждат, че германските шампиони се ползват с приоритет в номинациите. Освен това според DLV е невъзможно за спортистите ветерани да бъдат създадени правила, различни от тези за юношите или за професионалните спортисти.

19. На 4 и 5 март 2017 г. в Ерфурт се провежда германски шампионат за спортисти ветерани, за който TopFit заявява участие на г-н Biffi за дисциплините 60 m, 200 m и 400 m. DLV отхвърля заявката за участие. TopFit и г-н Biffi оспорват отказа пред Verbandsrechtsausschuss (Комисия по правилата на федерацията), която е комисията по правни въпроси към федерацията. Тя приема, че няма материална компетентност и че спорът следва да се отнесе пред обикновените съдилища. TopFit и г-н Biffi не оспорват недопускането на последния до проведения на 4 и 5 март 2017 г. германски шампионат в зала за спортисти ветерани.

20. От 30 юни до 2 юли 2017 г. DLV провежда германски шампионат за спортисти ветерани в Цитау. Г-н Biffi покрива предвидените минимални постижения за дисциплините 100 m, 200 m и 400 m. TopFit и г-н Biffi предявяват иск пред запитващата юрисдикция и за да си гарантират участие в шампионата, подават молба за налагане на временна мярка. Молбата им е отхвърлена поради липса на основание.

21. Г-н Biffi участва в състезанието в Цитау „извън класирането“. На 100 m постига третото най-добро време в квалификациите, но не е допуснат до финала. В дисциплината 200 m състезателите са класирани в зависимост от постигнатото време. Не се провеждат квалификации, а резултатите от двете бягания се приемат за окончателни. Г-н Biffi постига третото най-добро време. Поради нараняване не се състезава в бягането на 400 m.

22. TopFit и г-н Biffi предявяват иск пред запитващата юрисдикция за допускане до участие и класиране в следващи национални шампионати. Те твърдят, че условието за гражданство при предоставяне на право на участие в национални шампионати за спортисти ветерани противоречи на правото на ЕС, както и че г-н Biffi може да се позове в своя защита на придобити по-рано от него права. DLV твърди обратното. Запитващата юрисдикция счита, че следва да се произнесе и по въпроса дали постигнатите от г-н Biffi постижения на националния шампионат в Цитау следва да бъдат записани с цел определяне на място в класирането.

23. На основание член 267 от ДФЕС запитващата юрисдикция поставя следните преюдициални въпроси:

- „1. Трябва ли членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС и 165 ДФЕС да се тълкуват в смисъл, че разпоредба от Правилата по лека атлетика на федерация на държава членка, която за участие в национални шампионати предвижда условие за гражданство на същата държава членка, представлява недопустима дискриминация?
2. Трябва ли членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС и 165 ДФЕС да се тълкуват в смисъл, че федерация на държава членка недопустимо дискриминира спортисти аматьори, които не са граждани на същата държава членка, ако все пак им позволява да участват в национални шампионати, но само „извън класирането“ или „без класиране“ и без да могат да участват във финалите на състезанията и първенствата?
3. Трябва ли членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС и 165 ДФЕС да се тълкуват в смисъл, че федерация на държава членка недопустимо дискриминира спортисти аматьори, които не са граждани на същата държава членка, като ги лишава от възможност да им бъдат присъждани национални отличия или да заемат места в класиранията?“.

24. Писмени становища пред Съда представят TopFit, DLV, правителствата на Испания и Полша и Европейската комисия. На съдебното заседание на 13 декември 2018 г. участие вземат всички посочени страни, освен Полша.

### III. Резюме на писмените становища

25. TopFit твърди, че съгласно решението по дело *Bosman* член 21, параграф 1 ДФЕС се прилага към частноправни актове на частноправни субекти като DLV<sup>7</sup>. Разработените по делото *Bosman* правила не се ограничавали до свободното движение на работници, а били приложими и към член 21, параграф 1 ДФЕС.

26. Участието в състезания попадало в приложното поле на ДФЕС, също както и спортът за аматьори, а тъй като не съществувал спорт само за аматьори, то член 18 от ДФЕС бил приложим към главното производство.

27. Ограничаването на участието в спорта за аматьори правело прехода към професионалния спорт по-труден, като по този начин косвено влияело върху икономическия живот. По-неблагоприятното третиране на гражданин на Съюза в сравнение с гражданин на съответната държава по отношение на личния му живот и/или достъпа до социални и културни предимства представлявало нарушение на член 45 ДФЕС. Достъпът до спортни мероприятия било социално предимство, което допринасяло за интеграцията, а изключването на спортисти като г-н Biffi от шампионатите противоречало на европейския проект и било в противоречие с целите по член 165, параграф 2, последно изречение ДФЕС. Вероятността клубове да инвестират в граждани на други държави членки, щяла да намалее.

<sup>7</sup> TopFit се позовава на решение от 15 декември 1995 г., *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, т. 8—12).

28. Обективната обоснованост се определяла от това дали въпросното правило преследва легитимна цел, дали е подходящо и дали не надхвърля необходимото за нейното постигане. Пропорционално ограничение било такова, при което от атлетите се изисквало да са членували в клуб за определен минимален период. Ето защо, макар да не можело да се изисква националните шампионати да бъдат отворени за всички граждани на Съюза, можело все пак да се изиска гражданите на Съюза да бъдат допускани до участие, когато това е свързано с упражняването на определени основни свободи, като например правата на свободно движение. ТорFit също се позовава на член 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

29. DLV твърди, че клубът ТорFit не е активно легитимиран да предяви иск, както приела и запитващата юрисдикция в решението си от 14 юни 2017 г., като все пак обаче признава, че в преюдициалното запитване не са изложени мотивите за това. Членове 18 ДФЕС и 21 ДФЕС защитавали само гражданите на Съюза, но не и юридически лица като ТорFit. Член 165 ДФЕС не предоставял права на клубове като ТорFit<sup>8</sup>.

30. DLV твърди, че първият въпрос е теоретичен, тъй като на ТорFit не било отказано право на участие в германските шампионати за спортисти ветерани. Спорът се отнасял по-скоро до това дали г-н Biffi следва да бъде допуснат в класирането, за да стане шампион на Германия<sup>9</sup>.

31. Освен това главното производство се отнасяло до изцяло вътрешно положение<sup>10</sup>, тъй като нямало преминаване на границите на Германия.

32. DLV се позовава на факта, че съгласно практиката на Съда забраната за дискриминация не засяга състава на спортните отбори, и по-специално на националните спортни отбори, чието формиране е въпрос от чисто спортен характер<sup>11</sup>. DLV поддържа, че присъждането на медали и признаването на национални рекорди само на състезатели, които са граждани на съответната държава, е въпрос от такъв характер<sup>12</sup>.

33. Испания твърди, че изборът на национален отбор за спортна дисциплина е легитимна цел, а въведените за националните шампионати по лека атлетика ограничения са пропорционални<sup>13</sup> и не увреждат професионалното развитие на чуждестранни спортисти, пребиваващи в приемаща държава. Националните шампионати по индивидуални спортове традиционно служели за подбор на състава на националните отбори за важни международни състезания. Участието на чужди граждани можело да наруши този процес.

8 Във връзка с това DLV се позовава на решение от 16 март 2010 г., *Olympique Lyonnais* (C-325/08, EU:C:2010:143, т. 40).

9 Във връзка с това DLV се позовава на член 94, буква в) от Процедурния правилник на Съда, решения от 1 април 2008 г., *Правителство на Френската общност и Валонско правителство* (C-212/06, EU:C:2008:178, т. 28 и 29), от 14 юни 2017 г., *Online Games* и др. (C-685/15, EU:C:2017:452, т. 43) и от 8 март 2018 г., *Saey Home & Garden* (C-64/17, EU:C:2018:173, т. 18 и 19).

10 DLV се позовава на решения от 20 март 2014 г., *Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona* (C-139/12, EU:C:2014:174, т. 42 и цитираната съдебна практика), от 30 юни 2016 г., *Admiral Casinos & Entertainment* (C-464/15, EU:C:2016:500, т. 21 и цитираната съдебна практика), от 15 ноември 2016 г., *Ullens de Schooten* (C-268/15, EU:C:2016:874, т. 47) и от 8 декември 2016 г., *Eurosaneamientos* и др. (C-532/15 и C-538/15, EU:C:2016:932, т. 57).

11 DLV се позовава на решения от 12 декември 1974 г., *Walrave и Koch* (36/74, EU:C:1974:140, т. 8) и от 15 декември 1995 г., *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, т. 15).

12 Доклад на Asser Institute от 20 декември 2010 г., „Study on the equal treatment of non-nationals in individual sports competitions“ („Проучване на равното третиране на чуждестранни лица в състезанията по индивидуални спортове“) ([http://ec.europa.eu/assets/eac/sport/library/studies/study\\_equal\\_treatment\\_non\\_nationals\\_final\\_rpt\\_dec\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/assets/eac/sport/library/studies/study_equal_treatment_non_nationals_final_rpt_dec_2010_en.pdf); наричан по-нататък „докладът на Asser Institute“), глава VI, точки 3.2.1 и 3.4.1.

13 Испания се позовава на „Спорт и свободно движение“, SEC(2011) 66 окончателен и решения от 13 април 2010 г., *Bressol* и др. (C-73/08, EU:C:2010:181) и от 20 октомври 2011 г., *Brachner* (C-123/10, EU:C:2011:675).

34. Полша изтъква, че компетентността на Съюза в областта на спорта съгласно член 165 ДФЕС е много ограничена. Съгласно член 6, буква д) ДФЕС правомощията на Съюза са ограничени до предприемането на действия за подкрепа, координиране или допълване на действията на държавите членки в областта на спорта. Мачовете между националните отбори от различни държави били пример за въпроси от чисто спортен характер, като обаче Полша все пак признава, че обхватът на въпросните разпоредби трябва да е ограничен до целта им<sup>14</sup>.

35. С оглед на това Полша счита, че главното производство повдига въпроса дали спортът за аматьори попада в приложното поле на Договорите и дали е дейност, която не може да се счита за икономическа. Също както и Комисията, Полша все пак отбелязва, че съгласно практиката на Съда достъпът до развлекателни дейности в държава членка, в която гражданин на Съюза се е установил, е следствие от упражнената от него свобода на движение<sup>15</sup>.

36. Полша е съгласна с Комисията, че организирането на спортни и национални състезания спада към историческия и културния контекст на европейския спорт<sup>16</sup>. Промяна в това отношение можела да намали привлекателността на спорта за зрителите. Полша също била загрижена за ролята на спорта, когато ставало въпрос за подбора на национални спортни отбори.

37. Комисията счита, че спортът за аматьори попада в материалното приложно поле на правото на Съюза по четири причини.

38. Първо, съгласно член 7, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 492/2011<sup>17</sup> правото на равно третиране на работниците включвало и социалните предимства. Второ, съгласно установената съдебна практика свободата на движение включвала и достъп до развлекателни дейности в приемащата държава членка<sup>18</sup> и за него важало установеното с член 18 ДФЕС задължение за равно третиране. Трето, Комисията подчертава значението на спорта за социалното приобщаване, интеграцията, развитието на социалните мрежи и заетостта<sup>19</sup>, поради което те би трябвало да бъдат взети предвид при тълкуването на правните разпоредби относно гражданството. Четвърто, Договорът от Лисабон разширявал значително обхвата на правото на Съюза по отношение на спорта (вж. член 6, буква д) ДФЕС и член 165 ДФЕС) и предоставял компетентност на Съюза в тази област.

39. Членове 18 ДФЕС и 21 ДФЕС били приложими към учредена по частното право национална федерация като DLV, така че действията на частно, а в този случай и монополно образувание, не можели да препятстват премахването на пречките пред свободното движение<sup>20</sup>.

14 Полша се позовава на решения от 12 декември 1974 г., Walrave и Koch (36/74, EU:C:1974:140, т. 8 и 9), от 14 юли 1976 г., Donà (13/76, EU:C:1976:115, т. 13—15), от 15 декември 1995 г., Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, т. 73), от 11 април 2000 г., Deliège (C-51/96 и C-191/97, EU:C:2000:199, т. 43) и от 18 юли 2006 г., Meca-Medina и Majcen/Комисия (C-519/04 P, EU:C:2006:492, т. 26).

15 Полша се позовава на решения от 7 март 1996 г., Комисия/Франция (C-334/94, EU:C:1996:90, т. 21), от 12 юни 1997 г., Комисия/Ирландия (C-151/96, EU:C:1997:294, т. 13) и от 27 ноември 1997 г., Комисия/Гърция (C-62/96, EU:C:1997:565, т. 19).

16 Полша се позовава на Бялата книга за спорта, СОМ(2007) 391 окончателен, стр. 15.

17 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно свободното движение на работници в Съюза (ОВ L 141, 2011 г., стр. 1). Комисията се позовава на решение от 12 май 1998 г., Martinez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217, т. 55—64).

18 Комисията се позовава на решение от 7 март 1996 г., Комисия/Франция (C-334/94, EU:C:1996:90, т. 21 и 23).

19 Комисията се позовава на Заключениета на Съвета от 18 ноември 2010 година относно ролята на спорта като източник и двигател за активно социално приобщаване (ОВ C 326, 2010 г., стр. 5, т. 4).

20 Решения от 12 декември 1974 г., Walrave и Koch (36/74, EU:C:1974:140), от 8 април 1976 г., Defrenne (43/75, EU:C:1976:56), от 15 декември 1995 г., Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463) и от 3 октомври 2000 г., Ferlini (C-411/98 EU:C:2000:530, т. 50).

40. Разглежданата пречка за свободното движение на г-н Biffi била обаче пропорционална<sup>21</sup>. Участието в регионални и местни състезания оставало достъпно за чуждите граждани. Националните шампиони трябвало да са свързани с държавата членка, която организира шампионата. В противен случай биха възникнали проблеми с общественото му признаване.

## ***A. Встъпителни бележки***

### *1. Процесуални възражения*

41. Доводът на DLV, че спорът не попада в компетентността на Съда, защото липсва трансграничен елемент, следва да бъде отхвърлен. След като гражданин на Съюза е „упражнял правото си на свободно движение“, положението му попада в приложното поле на член 18 ДФЕС<sup>22</sup>. Освен това г-н Biffi твърди, че стопанската му дейност в приемащата държава членка, а именно Германия, е неблагоприятно засегната от дискриминация, основана на гражданството<sup>23</sup>. Положението му е свързано с търговията между държавите членки<sup>24</sup>. Това е така и в случая по дело *Bosman*, по което Съдът постановява, че приемането на предложение за наемане на работа като професионален футболист извън територията на държава членка не представлява изцяло вътрешно положение<sup>25</sup>, както и движението през границите в такъв случай не представлява трансфер на спортисти и установяване на стопанска дейност.

42. Що се отнася до правилата, свързани с процесуалната легитимация на TopFit да оспори съобразността с правото на Съюза на действията на DLV по отношение на г-н Biffi, то те попадат под процесуалната автономия на държавите членки при спазване на някои ограничения, определени от правото на Съюза, които не са относими към главното производство<sup>26</sup>.

43. Накрая, противно на твърденията на DLV, първият въпрос е допустим. Целта на главното производство е да се установи дали г-н Biffi има основание да участва в бъдещи шампионати по лека атлетика. Съгласно германските Правила по лека атлетика участието без класиране подлежи на одобрение от председателя на федералната комисия или организаторите на спортното мероприятие (вж. т. 14 по-горе). Като се има предвид, че Правилата предвиждат пълно изключване на участието на спортисти като г-н Biffi, първият въпрос не е хипотетичен<sup>27</sup>.

21 Решения от 15 декември 1995 г., *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, т. 127) и от 11 април 2000 г., *Deliège* (C-51/96 и C-191/97, EU:C:2000:199, т. 61—64).

22 Решение от 13 ноември 2018 г., *Raugrvcivicius* (C-247/17, EU:C:2018:898, т. 27 и цитираната съдебна практика).

23 Това са част от доводите, изложени в съдебното заседание.

24 Решение от 30 юни 2016 г., *Admiral Casinos & Entertainment* (C-464/15, EU:C:2016:500, т. 22).

25 Решение от 15 декември 1995 г., *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, т. 90 и 91).

26 А именно принципът за лоялно сътрудничество, предвиден в член 4, параграф 3 ДЕС и член 19, параграф 1 ДЕС, който допълнително изисква от държавите членки да предоставят достатъчни средства за осигуряване на ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза. Вж. неотдавнашното решение от 20 декември 2017 г., *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation* (C-664/15, EU:C:2017:987). Държавите членки са задължени да спазват принципите на равностойност и ефективност, както и член 47 от Хартата, вж. например решение от 19 март 2015 г., *E.ON Földgáz Trade* (C-510/13, EU:C:2015:189, т. 49—51).

27 Дори съгласно преюдициалното запитване пълното изключване вече е настъпило. Вж. точка 19 по-горе.



## 2. Практиката на държавите членки относно участието на чуждестранни граждани в националните шампионати по лека атлетика

44. По този въпрос няма уеднаквени правила или практики за държавите членки, като актовете на Международната асоциация на лекоатлетическите федерации (наричана по-нататък „IAAF“)<sup>28</sup> също не предписват такива<sup>29</sup>. Правните уредби и практиките на държавите членки всъщност са много различни<sup>30</sup>.

45. Например изглежда, че понастоящем Испания има относително отворена политика, що се отнася до изискванията за членуване в клуб (за което обаче се изисква специално разрешение) — квота и пребиваване в Испания<sup>31</sup>; докато последното изискване например не се прилага в Белгия<sup>32</sup>. В Испания обаче национални шампиони могат да станат само испански граждани.

46. Дания е в другата крайност, като допуска чужди граждани само с решение на организиращата федерация, тъй като се счита, че само датски гражданин може да бъде шампион на Дания и чуждите граждани не могат да бъдат награждаване с медал на датския спортен съюз. До спортни мероприятия се допускат чужди граждани, които са пребивавали в Дания най-малко шест месеца<sup>33</sup>. Както във Франция<sup>34</sup>, така и в Белгия<sup>35</sup> само гражданин на съответната държава членка може да бъде национален шампион на държавата си, докато в Швеция няма конкретно правило, което да не допуска чужд гражданин да стане национален шампион<sup>36</sup>, а в Кипър това е изрично разрешено<sup>37</sup>.

28 <https://www.iaaf.org/>.

29 Правило 4.3 от Състезателните правила на IAAF за 2018—2019 г. поставя ограничения за членство на спортист над 18 години в повече от една национална федерация.

30 Вж. доклада на Asser Institute в бележка под линия 12 по-горе.

31 Вж. Real Federación Española de Atletismo, <http://www.rfea.es/> и Reglamentos, и <http://www.rfea.es/datosrfea/reglamentos.htm>. Вж. също [http://www.rfea.es/normas/pdf/Reglamento\\_Juridico\\_Disciplinario.pdf](http://www.rfea.es/normas/pdf/Reglamento_Juridico_Disciplinario.pdf).

32 Ligue Belge francophone d'athlétisme (LBFA) (FR), <https://www.lbfa.be/web/l-asbl>, Vlaamse Atletiekliga (NL), <https://www.atletiek.be/>. Вж. също <https://www.lbfa.be/web/regles-et-directives>.

33 Датската федерация по лека атлетика, <http://dansk-atletik.dk>. Вж. също <http://dansk-atletik.dk/media/2139299/2018-2019-daf-reglement-1-.pdf> и <http://dansk-atletik.dk/regler-og-love/dafs-love.aspx>.

34 Вж. Fédération française d'athlétisme, <http://www.athle.fr/> и Code du sport, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071318> и [http://www.athle.fr/Reglement/Reglements\\_Generaux\\_%282009-07-25%29.pdf](http://www.athle.fr/Reglement/Reglements_Generaux_%282009-07-25%29.pdf).

35 Бележка под линия 32 по-горе.

36 Шведската федерация по лека атлетика (Friidrott.se) <http://www.friidrott.se/Regler/index.aspx>. Вж. също <http://www.friidrott.se/docs/regelboken2018.pdf>. Относно възрастовите категории за ветерани вж. <http://www.friidrott.se/Veteran/Regler/Intro.aspx>.

37 Вж. устава на Федерацията на атлетите аматьори <http://www.koeas.org.cy/wpcontent/uploads/2018/10/%CE%9A%CE%91%CE%A4%CE%91%CE%A3%CE%A4%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F-%CE%9A%CE%9F%CE%95%CE%91%CE%A3-18.11.2017-.pdf>, and the Code of Good Governance of Cypriot Sporting Federations (2018) <https://cyprusports.org/phocadownload/kodikaschristisdiakivernisis/KodikasChristisDiakivernisis.pdf>.



51. С оглед на горното не може да се приеме, че г-н Biffi е спортист „аматьор“. Съгласно решението на Съда по дело *Deliège*<sup>50</sup> „това, че спортно сдружение или федерация едностранно определя членовете си като спортисти аматьори, само по себе си не означава, че същите не осъществяват икономическа дейност“<sup>51</sup>, което обстоятелство е необходимо както с оглед приложимостта на правилата на Съюза за свободната на движение<sup>52</sup>, така и за включването на спортните дейности в обхвата на правото на Съюза<sup>53</sup>.

52. Въпреки установената практика на Съда, че с оглед на целите на Европейския съюз спортът попада в приложното поле на правото на ЕС, доколкото представлява икономическа дейност<sup>54</sup>, в случая по главното производство дейността, извършвана от г-н Biffi, е действителна и ефективна и не може да бъде разглеждана като изцяло странична или допълнителна<sup>55</sup>. Понятието „икономическа дейност“ не трябва да се тълкува ограничително, след като определя обхвата на една от основните свободи на Договора<sup>56</sup>.

53. Освен това в решението си по дело *Deliège*<sup>57</sup>, в което разглежда участие в индивидуален спорт и твърдяно ограничаване на свободното движение, Съдът подчертава, че отпускането на (парични) награди за постигнати спортни резултати от правителството и от частни спонсори е от значение при определянето дали даден спортист аматьор осъществява икономическа дейност<sup>58</sup>. В решението си по делото *Meca-Medina* Съдът добавя, че „когато приеме формата на полагане на труд срещу възнаграждение или на възмездно предоставяне на услуги, какъвто е случаят с полупрофесионалните или професионалните спортисти, спортната дейност попада в обхвата на член 39 ЕО и сл. или член 49 ЕО и сл.“<sup>59</sup>.

54. Понятието за установяване п смисъла на член 49 ДФЕС включва „действително упражняване на икономическа дейност чрез постоянен обект в друга държава членка за неопределен период“<sup>60</sup>, като именно времевият фактор очертава разделителната линия между свободата на предоставяне на услуги съгласно член 56 ДФЕС и свободата на установяване съгласно член 49 ДФЕС<sup>61</sup>.

55. Г-н Biffi пребивава в Германия от 15 години и преписката по делото не дава основание да се предполага, че предоставянето на услуги в Германия като треньор по лека атлетика се извършва временно или че има трансграничен елемент поради например предоставяне на услуги от Италия. Той участва „трайно и продължително“ в икономическия живот в Германия<sup>62</sup>.

50 Решение от 11 април 2000 г. (C-51/96 и C-191/97, EU:C:2000:199).

51 Пак там, т. 46.

52 Решение от 30 ноември 1995 г., *Gebhard* (C-55/94, EU:C:1995:411, т. 20).

53 Решение от 18 юли 2006 г., *Meca-Medina* и *Majcen* (C-519/04 P, EU:C:2006:492, т. 22 и цитираната съдебна практика).

54 Пак там.

55 Решение от 11 април 2000 г., *Deliège* (C-51/96 и C-191/97, EU:C:2000:199, т. 54 и цитираната съдебна практика).

56 Решение от 13 април 2000 г., *Lehtonen* и *Castors Braine* (C-176/96, EU:C:2000:201, т. 42 и цитираната съдебна практика).

57 Решение от 11 април 2000 г. (C-51/96 и C-191/97, EU:C:2000:199, т. 51).

58 Пак там.

59 Решение от 18 юли 2006 г., *Meca-Medina* и *Majcen* (C-519/04 P, EU:C:2006:492, т. 23 и цитираната съдебна практика). Предлага се само тесен кръг от спортни дейности да не попада в приложното поле на правото на ЕС поради липса на връзка с икономическа дейност, какъвто е случаят например с правилата на различните игри, като се има предвид, че спортните органи и федерации са компетентни най-вече относно установяване на технически правила. Вж. *Exner*, J. *European Union Law and Sporting Nationality: Promising Alliance or Dangerous Liaison?* <https://www.olympic.cz/upload/files/European-Union-Law-and-Sporting-Nationality-Promising-Alliance-or-Dangerous-Liaison.pdf>, 13–14.

60 Вж. решение от 25 юли 1991 г., *Factortame* и др. (C-221/89, EU:C:1991:320, т. 20).

61 Решение от 30 ноември 1995 г., *Gebhard* (C-55/94, EU:C:1995:411, т. 26).

62 Решение от 17 юни 1997 г., *Sodemare* и др. (C-70/95, EU:C:1997:301, т. 24).

56. Предвид това всяка дискриминация, която може да е претърпял в нарушение на член 18 ДФЕС, попада в приложното поле на Договорите по силата на член 49 ДФЕС. Принципът на недопускане на дискриминация, основана на гражданството, в член 18 ДФЕС е приложен в областта на свободата на установяване по член 49 ДФЕС. Следователно Съдът следва да се произнесе само по отношение на член 49 ДФЕС<sup>63</sup>, разглеждан във връзка с член 165 ДФЕС, като се има предвид, че член 18 ДФЕС се прилага самостоятелно само в случаите, уредени от правото на Съюза, за които ДФЕС не предвижда специални правила за недопускане на дискриминация<sup>64</sup>. По причини, които ще обясня по-нататък в точки 97—110, главното производство не дава основание да се разгледа възможността за предприемане на значителна стъпка към разширяване на съдебната практика по член 21 ДФЕС и на съставните елементи на гражданството на Съюза с оглед на хоризонталния контекст на спор между частноправни субекти<sup>65</sup>, което би задължило недържавните субекти да спазват споменатите разпоредби.

57. Съгласно установената от Съда практика „обстоятелството, че от формална гледна точка националната юрисдикция е формулирала преюдициалното си запитване чрез позоваване на определени разпоредби на правото на Съюза, не е пречка Съдът да предостави на тази юрисдикция всички насоки за тълкуване, които могат да бъдат полезни за решаване на делото, с което е сезирана, независимо дали тя е посочила съответните разпоредби във въпросите си. В това отношение Съдът е длъжен да извлече от цялата информация, предоставена от националния съд, и по-специално от мотивите на акта за преюдициално запитване, разпоредбите от правото на Съюза, които изискват тълкуване предвид предмета на спора“<sup>66</sup>.

58. Следователно трите преюдициални въпроса трябва да бъдат преформулирани в един, който гласи следното:

„Трябва ли членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС, 49 ДФЕС и 165 ДФЕС да се тълкуват в смисъл, че федерация на държава членка недопустимо дискриминира спортисти аматьори, които не са граждани на държавата членка, в която пребивават, като не ги допуска до участие в национални шампионати или ги допуска, но само „извън класирането“ или „без класиране“ и без да могат да участват във финалите на състезанията и първенствата, лишавайки ги от възможност да им бъдат присъждани национални отличия или да заемат места в класиранията?“.

#### IV. Отговор на въпроса

##### A. Обвързана ли е DLV от член 49 ДФЕС?

59. Съгласно установената практика на Съда членове 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС уреждат не само действията на органите на власт, но се разпростират и по отношение на други правни уредби, с които се цели колективно уреждане на труда на наетите и на самостоятелно заетите лица и на предоставянето на услуги<sup>67</sup>. Съдът се стреми да избегне неравенството при прилагането на забраните, съдържащи се в тези членове, тъй като условията на труд в различните държави членки са уредени както със законови и подзаконови разпоредби, така и с

63 Решение от 4 септември 2014 г., Schiebel Aircraft (C-474/12, EU:C:2014:2139, т. 19—22 и цитираната съдебна практика).

64 Например решение от 26 октомври 2017 г., I (C-195/16, EU:C:2017:815, т. 70 и цитираната съдебна практика).

65 Както отбелязва генералният адвокат Kokott по дело Комисия/Австрия (C-75/11, EU:C:2012:536, т. 31), Съдът обикновено счита, че не е необходимо да се произнася по тълкуването на член 21 ДФЕС, когато става въпрос за основни свободи. Генералният адвокат Kokott се позовава на решения от 6 февруари 2003 г., Stylianakis (C-92/01, EU:C:2003:72, т. 18 и сл.), от 11 септември 2007 г., Комисия/Германия (C-318/05, EU:C:2007:495, т. 35 и сл.), от 20 май 2010 г., Zanotti (C-56/09, EU:C:2010:288, т. 24 и сл.) и от 16 декември 2010 г., Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, т. 53). Вж. също например решения от 11 януари 2007 г., ITC Innovative Technology Centre (C-208/05, EU:C:2007:16, т. 65) и от 11 септември 2007 г., Hendrix (C-287/05, EU:C:2007:494).

66 Решение от 27 юни 2018 г., Turbogás (C-90/17, EU:C:2018:498, т. 25 и цитираната съдебна практика).

67 Решение от 11 декември 2007 г., The International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, т. 33 и цитираната съдебна практика). Вж. също решение от 18 декември 2007 г., Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809).

колективни трудови договори и други актове, сключени или приети от частноправни субекти<sup>68</sup>. Премахването на пречките пред свободното движение на лица и за свободното предоставяне на услуги между държавите членки би било възпрепятствано, ако премахването на въведените от държавите ограничения може да бъде неутрализирано от пречки, произтичащи от упражняването на правната автономия на сдружения и организации, които не са публичноправни субекти<sup>69</sup>.

60. Съдът многократно приема, че разпоредбите на Договора относно свободното движение се прилагат по отношение на правила, установени от спортни сдружения<sup>70</sup>, а един от генералните адвокати изрази становище, че „правилата на спортните федерации по принцип попадат в обхвата на правото на Общността, когато се отнасят до икономически отношения“<sup>71</sup>.

61. Следва да се признае, че по предишни дела правила на спортни организации са приемани за попадащи в приложното поле на правото на Съюза, тъй като ограничават дейността на лица, които осъществяват дейност в областта на спорта и които са професионалисти в смисъл, че получават възнаграждение на основание трудов договор за провежданата от тях дейност по съответния спорт и това възнаграждение е пряко застрашено от оспорените правила на спортната организация<sup>72</sup>.

62. Не са по-различни обаче и новите правила на DLV, които разкриват нещо, което би могло да се определи като косвено въздействие върху икономическата дейност на г-н Biffi, тъй като правят предоставяните от него услуги по-малко привлекателни в сравнение с тези на германски спортист, който извършва сходна с неговата дейност, но има пълното право да се състезава в националните шампионати, да получи отличие и да посочи този факт наред със своите класирания във всяко състезание на своя уебсайт (вж. т. 70 по-долу). Всъщност в решението си по делото *Deliège* Съдът постановява, че услугите остават услуги дори когато не са платени от тези, за които се извършват<sup>73</sup>. Това предполага възможност за непряко въздействие на икономическата дейност.

63. Следователно спорното правило се отнася до „икономически отношения“. По дело *The International Transport Workers' Federation и The Finnish Seamen's Union* Съдът постановява, че член 49 ДФЕС се прилага по отношение на колективно действие на синдикати, с което те искат да задължат предприятие да сключи колективен трудов договор със синдикат<sup>74</sup>, тъй като колективните действия са „неразривно свързани“ с колективния трудов договор, чието сключване се цели, и следователно такова действие попада в приложното поле на член 49 ДФЕС<sup>75</sup>.

68 Решение от 11 декември 2007 г., *International Transport Workers' Federation и Finnish Seamen's Union* (C-438/05, EU:C:2007:772, т. 34).

69 Решение от 13 април 2000 г., *Lehtonen и Castors Braine* (C-176/96, EU:C:2000:201, т. 35).

70 Например решения от 12 декември 1974 г., *Walrave and Koch* (36/74, EU:C:1974:140), от 15 декември 1995 г., *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463), от 13 април 2000 г., *Lehtonen и Castors Braine* (C-176/96, EU:C:2000:201, т. 36) и от 16 март 2010 г., *Olympique Lyonnais* (C-325/08, EU:C:2010:143).

71 Заключение на генералния адвокат Alber по дело *Lehtonen и Castors Braine* (C-176/96, EU:C:1999:321, т. 33).

72 За професионални футболисти се отнасят решения от 12 април 2005 г., *Simutenkov* (C-265/03, EU:C:2005:213), от 15 декември 1995 г., *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463) и от 16 март 2010 г., *Olympique Lyonnais* (C-325/08, EU:C:2010:143), и определение от 25 юли 2008 г., *Real Sociedad de Fútbol и Kahveci* (C-152/08, EU:C:2008:450), за професионални баскетболисти — решение от 13 април 2000 г., *Lehtonen и Castors Braine* (C-176/96, EU:C:2000:201), за наети на работа лица, които задават ритъма на бягане в началото на състезанията — решение от 12 декември 1974 г., *Walrave и Koch* (36/74, EU:C:1974:140), и за професионални хандболисти — решение от 8 май 2003 г., *Deutscher Handballbund* (C-438/00, EU:C:2003:255).

73 Решение от 11 април 2000 г., *Deliège* (C-51/96 и C-191/97, EU:C:2000:199, т. 56).

74 Решение от 11 декември 2007 г. (C-438/05, EU:C:2007:772, т. 33—35 и цитираната съдебна практика).

75 Пак там, т. 36 и 37. Вж. също решение от 18 декември 2007 г., *Laval un Parneri* (C-341/05, EU:C:2007:809).

64. Връзката между новото правило на DLV, което не допуска участие на г-н Biffi в национални шампионати на равни начала с германските граждани, и вредата, която се нанася на осъществяваната от него стопанска дейност, е достатъчно близка, за да попадне това правило в приложното поле на член 49 ДФЕС. Както Съдът вече е приел, забраната за дискриминация, основана на гражданството, трябва да действа спрямо работодателите, частноправни субекти, по отношение на работниците на трудов договор и служителите със статут на самостоятелно заето лице съгласно член 49 ДФЕС<sup>76</sup>, като организации като DLV следва да отговарят по силата на член 49 ДФЕС за действия, които могат да окажат неблагоприятно въздействие върху свободата на установяване и забраната за дискриминация, основана на гражданството<sup>77</sup>. В противен случай ще се нанесат вреди на вътрешния пазар.

65. Накрая, Съдът неотдавна постанови по дело Egenberger<sup>78</sup>, че забраната за дискриминация, основана на религия или убеждение, закрепена в член 21, параграф 1 от Хартата, има императивен характер и е достатъчна сама по себе си, за да породи право за частноправните субекти, на което те да могат да се позовават като такова при спор между тях в област, обхваната от правото на Съюза, дори когато такива форми на дискриминация произтичат от договори, сключени между частноправни субекти<sup>79</sup>.

66. Член 21, параграф 2 от Хартата забранява всяка форма на дискриминация, основана на гражданството, в „областта на прилагане на Договорите“, което означава областта, обхваната от правото на Съюза. В светлината на решението по дело Egenberger и на становището, което изразих в точка 56 по-горе, че разглежданият спор попада в обхвата на забраната за дискриминация, основана на гражданството, в контекста на свободата на установяване съгласно членове 18 ДФЕС и 49 ДФЕС, TopFit и г-н Biffi могат съгласно правото на Съюза да се позовават на забраната, съдържаща се в член 21, параграф 2, срещу правен субект като DLV, като се има предвид, че „основните права, гарантирани в правния ред на Съюза, трябва да се прилагат във всички случаи, уреждани от правото на Съюза“<sup>80</sup>.

### ***Б. Имало ли е ограничение?***

67. Практиката на Съда като цяло е строга, когато става въпрос за пряка дискриминация, основана на гражданството. Съдът вече е постановявал, че правна уредба — съгласно която за издаването на разрешение на дружество да извършва дейност в областта на търговията с оръжия и боеприпаси за военна употреба и посредничеството при покупко-продажбата на оръжие и боеприпаси за военна употреба се изисква членовете на представителните органи по закон на това дружество или управляващите го съдружници да притежават австрийско гражданство — въвежда разлика в третирането, която е забранена<sup>81</sup>. Изискването за италианско гражданство за достъп до социални жилища и ипотечни кредити с намалена лихва, дори по отношение на граждани на Съюза, пребиваващи в Италия, означава, че тази държава членка не е изпълнила задълженията си по членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС<sup>82</sup>, тъй като правото на установяване и свободата на предоставяне на услуги се отнася „не само за специфичните

76 Решение от 4 септември 2014 г., Schiebel Aircraft (C-474/12, EU:C:2014:2139 т. 26 и цитираната съдебна практика).

77 Пак там, т. 23.

78 Решение от 17 април 2018 г. (C-414/16, EU:C:2018:257).

79 Пак там, т. 76 и 77.

80 Решение от 6 ноември 2018 г., Bauer и Willmeroth (C-569/16, EU:C:2018:871, т. 52).

81 Решение от 4 септември 2014 г., Schiebel Aircraft (C-474/12, EU:C:2014:2139, т. 29).

82 Решение от 14 януари 1988 г., Комисия/Италия (63/86, EU:C:1988:9).

правила за упражняване на професионални дейности, но и за правилата за необходимите за тях спомагателни дейности“<sup>83</sup>. Условието за гражданство съгласно унгарското и латвийското право за упражняване на професията на нотариус наскоро са сметени за несъвместими с член 49 ДФЕС<sup>84</sup>.

68. Съгласно постоянната практика на Съда „всички разпоредби на Договора, свързани със свободното движение на хора, имат за цел да улеснят гражданите на Съюза при упражняването на професионална дейност от какъвто и да е характер на територията на Съюза и не допускат мерки, които биха могли да поставят в по-неблагоприятно положение тези граждани, когато искат да упражняват дейност на територията на държава членка, различна от тяхната държава членка по произход. В този контекст гражданите на държавите членки разполагат в частност с произтичащо пряко от Договора право да напускат своята държава членка по произход, за да отидат на територията на друга държава членка, както и да пребивават там с цел упражняване на дейност“<sup>85</sup>.

69. Следователно член 49 ДФЕС не допуска национална мярка, която може да затрудни или да направи по-малко привлекателно упражняването от гражданите на Съюза на гарантираната от тази разпоредба основна свобода<sup>86</sup>.

70. Г-н Biffi е в по-неблагоприятно положение в сравнение с германските граждани, които предоставят тренинговски услуги по лека атлетика в тази държава членка, тъй като вече не може да рекламира услугите си със свои постижения в националните спортни шампионати. По-вероятно е лицата, които търсят такива услуги, да бъдат привлечени от тренингор по лека атлетика, който изтъква непрекъснатите си високи постижения на националните шампионати по лека атлетика.

71. Освен това, ако правото на Съюза позволяваше на спортните федерации на държавите членки да променят правилата за участие в националните шампионати на пребиваващите в тях чужди граждани след установяването им там, както е в случая с извършващия стопанска дейност г-н Biffi, гражданите на Съюза биха се отказали да напуснат собствената си държава членка по произход (като следователно загубят там, както е в случая с г-н Biffi, правото си да участват в национални шампионати) и да започнат да осъществяват стопанска дейност, която да им носи приходи от упражняването на спорта. Правото на Съюза не допуска никаква национална мярка, която може да затрудни или да направи по-малко привлекателно упражняването от гражданите на Съюза на основните свободи<sup>87</sup>.

72. Приемам, че гражданите на Съюза, които се преместват от една държава членка в друга, за да създадат търговски предприятия, не могат, подобно на работниците, да се позоват на правото на Съюза, за да си осигурят в приемащата държава членка същите условия за осъществяване на стопанска дейност като в собствената си държавата членка по произход<sup>88</sup>. Това обаче в никакъв случай не може да оправдае пряка дискриминационна мярка, която попада в приложното поле на правото на ЕС поради въздействие си върху икономическата дейност, особено ако води до по-неблагоприятно положение в сравнение с това на гражданин на приемащата държава (вж. т. 70 по-горе).

83 Пак там, т. 14.

84 Решения от 10 септември 2015 г., Комисия/Латвия (C-151/14, EU:C:2015:577) и от 1 февруари 2017 г., Комисия/Унгария (C-392/15, EU:C:2017:73).

85 Решение от 18 юли 2017 г., Erzberger (C-566/15, EU:C:2017:562, т. 33 и цитираната съдебна практика).

86 Пак там.

87 Пак там.

88 Пак там.

73. Ето защо считам, че положението на г-н Biffi напомня положението на жалбоподателя в основополагащото решение на Съда по дело Konstantinidis<sup>89</sup>. Г-н Biffi е в по-неблагоприятно положение в сравнение с начина, по който германски гражданин би бил третиран при същите обстоятелства, тъй като — също както в случая със (задължителния) начин на изписване или с неправилния начин на изписване на името на г-н Konstantinidis по германското право — загубата на правото му да се позовава на постижения от бъдещи национални шампионати му причинява неудобство до степен, която възпрепятства свободата му на установяване съгласно споменатия член<sup>90</sup>. Всъщност по делото Konstantinidis Съдът приема, че последиците от оспорената мярка за привличането на клиенти са от значение за преценката в това отношение<sup>91</sup>.

## ***V. Може ли ограничението да бъде обосновано?***

### *1. Основни принципи*

74. Общото в случаите на пряка дискриминация, основана на гражданството, е, че те обикновено могат да бъдат обосновани само с позоваване на други разпоредби на Договорите. Така например Съдът приема, че правна уредба — съгласно която за издаването на разрешение на дружество да извършва дейност в областта на търговията с оръжия и боеприпаси за военна употреба и посредничеството при покупко-продажбата на оръжие и боеприпаси за военна употреба се изисква членовете на представителните органи по закон на дружеството или управляващите съдружници да притежават австрийско гражданство — не може да се обоснове с член 346, параграф 1, буква б) ДФЕС относно закрилата на основните интереси на сигурност на държава членка, свързани с производството или търговията с оръжие, муниции и военни материали<sup>92</sup>. Условието за гражданство с оглед упражняването на професията нотариус не могат да бъдат обосновани с факта, че тя е свързана с упражняването на публична власт по смисъла на член 51, параграф 1 ДФЕС<sup>93</sup>.

75. Основната трудност в главното производство обаче се състои в това, че горното не се отнася непременно за областта на спорта. Съдът последователно постановява, че „разпоредбите на Договора за свободното движение на хора не изключват правила или практики, които не допускат чуждестранни спортисти в определени мачове по причини, които не са от икономическо естество, а се отнасят до специфичния характер и контекст на такива мачове и следователно са само от спортен характер, като например мачове между национални отбори от различни страни“<sup>94</sup>. Това са правила, които са от значение за „правилното функциониране“ на един шампионат като цяло<sup>95</sup>.

76. В контекста на спорт, свързан с индивидуална, а не отборна конкуренция, Съдът е приел, че когато няма дискриминация, основана на гражданството, наличието на правила за подбор, които водят до ограничаване на броя на участниците в турнир, е присъщо на провеждането на международни спортни събития на високо равнище и сами по себе си не могат да се разглеждат като ограничение на свободата на предоставяне на услуги<sup>96</sup>. Досега обаче в съдебната практика не съществуват директни указания за обстоятелства, при които правилата

89 Решение от 30 март 1993 г. (C-168/91, EU:C:1993:115).

90 Пак там, т. 13 и 15.

91 Пак там, т. 16.

92 Решение от 4 септември 2014 г., Schiebel Aircraft (C-474/12, EU:C:2014:2139, т. 34—38).

93 Решения от 10 септември 2015 г., Комисия/Латвия (C-151/14, EU:C:2015:577) и от 1 февруари 2017 г., Комисия/Унгария (C-392/15, EU:C:2017:73).

94 Решение от 8 май 2003 г., Deutscher Handballbund (C-438/00, EU:C:2003:255, т. 53). Вж. също решения от 11 април 2000 г., Deliège (C-51/96 и C-191/97, EU:C:2000:199, т. 43) и от 13 април 2000 г., Lehtonen и Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, т. 34).

95 Решение от 13 април 2000 г., Lehtonen и Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, т. 54).

96 Решение от 11 април 2000 г., Deliège (C-51/96 и C-191/97, EU:C:2000:119, т. 64).



на държавите членки, които ограничават на основание гражданство участието на чужди граждани в състезания по индивидуални спортове като леката атлетика, се приемат за причини, които не са икономически и които се отнасят до специфичния характер и контекст на такива шампионати и следователно са продиктувани само от интереси от спортен характер.

## 2. Прилагане на въпросните правила: запазване на статуквото

77. С оглед на степента, в която се различават законодателствата и практиките на държавите членки относно участието на чужди граждани в национални шампионати по лека атлетика (вж. т. 44 до 47 по-горе), приемам, че по принцип правило на държава членка, което ограничава присъждането на титлата национален шампион и връчването на медали за първо, второ и трето място, може да бъде определено съгласно правото на Съюза най-добре като правило от чисто спортен характер, което не попада в приложното поле на Договора за ЕС и следователно може да бъде запазено от държавите членки, които са го въвели в правната си система<sup>97</sup>. Тясната компетентност на Съюза в областта на спорта (вж. писменото становище на Полша, точка 34 по-горе) съгласно член 6, буква д) ДЕС и член 165 ДФЕС също е довод в подкрепа на запазването на правото на преценка на държавата членка<sup>98</sup>.

78. Съдът обаче подчертава, че макар забраната за дискриминация, основана на гражданството, да не се отнася до състава на спортните отбори и по-специално на националните спортни отбори, принципът на пропорционалност е приложим. „Ограничаването на обхвата на разглежданите разпоредби трябва да бъде само с оглед на преследваната с него цел“<sup>99</sup>.

79. С предложената промяна в правилата за достъп до участие в националните шампионати DLV цели да запази общественото доверие в шампионатите, като гарантира, че националният шампион има достатъчно силна връзка с Германия, както и да не се нарушава или изкривява процедурата за подбор на спортисти, които да представляват Германия на международно равнище. Това са легитимни обществено-политически цели.

80. При все това обаче отпадането на възможността г-н Biffi да получи титлата национален шампион и предоставянето му на възможност да участва, но без класиране, както и свързаните с това последици за определяне на мястото, което е заел, са несъразмерни с преследването на посочените цели, тъй като преди това същият е имал право да участва в националните шампионати на равни начала с германските граждани и то му е било отнето с промяната на оспореното правило в главното производство.

81. В съдебната практика е установено, че законодателството на Съюза трябва да се тълкува в съответствие с общия принцип на зачитане на придобитите права<sup>100</sup> и „съответстващата му правна сигурност, която съставлява основна част от общото правило“<sup>101</sup>. Съдът отбелязва в решението си по дело *Vozkurt*<sup>102</sup>, че общият принцип за зачитането на придобитите права е принцип, съгласно който, след като турски гражданин може валидно да се позове на права, придобити на основание на разпоредба от Решение № 1/80 на Съвета по асоцииране от 19 септември 1980 г., тези права вече не зависят от запазването на обстоятелствата, които са ги

97 Вж. доклада на Asser Institute, бележка под линия 12 по-горе, глава VI, точка 3.4.1.

98 За обсъждане на процесите, които водят до добавянето на член 165 към ДФЕС в Лисабонската ревизия, вж. *Weatherill, S. Principles and Practice in EU Sports Law*. Oxford University Press, 2017, сар. 6, 125—156. На страница 158 от същата книга авторът отбелязва липсата на специфична структурна връзка между член 165 ДФЕС и правилата за вътрешния пазар.

99 Например решение от 15 декември 1995 г., *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, т. 127 и цитираната съдебна практика).

100 Решение от 29 септември 2011 г., *Unal* (C-187/10, EU:C:2011:623, т. 50).

101 Заключение на генералния адвокат Sharpston по дело *Unal* (C-187/10, EU:C:2011:510, т. 52).

102 Решение от 22 декември 2010 г. (C-303/08, EU:C:2010:800, т. 41).

породили, тъй като това решение не налага условие от такова естество. Придобитите права са от значение в контекста на тълкуването на законодателството на Съюза, което има за цел да улесни свободното движение на гражданите на Съюза в целия Съюз, и ограниченията на правото на преценка на държавите членки в това отношение<sup>103</sup>.

82. Макар да не става въпрос за отпадане на фактически обстоятелства, които са лишили г-н Biffi от правото му да се състезава в германските национални шампионати на равни начала с германските граждани, съдебната практика по отношение на придобитите права в контекста на правото на свободно движение и пребиваване се е развила отчасти с оглед на задължението за постепенно укрепване на положението и интеграцията в държава членка<sup>104</sup>. Освен това г-н Biffi е постоянно пребиваващ в Германия съгласно член 16, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки<sup>105</sup> — мярка, която е ключов елемент за насърчаване на социалното сближаване и която е включена в Директива 2004/38, за да се засили усещането за гражданство на Съюза<sup>106</sup>.

83. Освен това задължението за предприемане на преходни мерки за защита на оправданите правни очаквания на онези, които са действали в зависимост от установен правен режим, изменен без предизвестие, не е неизвестно на правото на Съюза<sup>107</sup>. В контекста на задължения, наложени на Комисията с някои актове на Съюза, Съдът постановява, че „предвид необходимостта от правна сигурност Комисията е длъжна в подобни случаи да предупреждава търговците ясно и точно за намерението си при необходимост да се отклони от предишната си практика в това отношение, в случай че не нарушава така принципа на защита на оправданите правни очаквания“<sup>108</sup>.

84. DLV обаче не приема преходна разпоредба за защита на граждани на Съюза като г-н Biffi, които са упражнили правото си на свободно движение и са се установили в държава членка, различна от държавата си по произход, съгласно член 49 ДФЕС, и които, също както и г-н Biffi, са загубили правото си на участие в национални шампионати в собствените си държави членка по произход.

85. Това е несъвместимо с крайъгълния камък на практиката на Съда относно гражданството. Съгласно тази практика „статутът на гражданин на Съюза е създаден, за да бъде основен статут на гражданите на държавите членки, като този статут позволява на тези от гражданите, които са в еднакво положение, да получават в приложното поле *ratione materiae* на Договора еднакво правно третиране, независимо от тяхното гражданство и без да се засягат изрично предвидените в това отношение изключения“<sup>109</sup>. Правилата на DLV, които водят до пряка дискриминация, основана на гражданството, не са били „изрично предвидени“ към момента, когато г-н Biffi е упражнил правото си на свободно движение и пребиваване в Германия съгласно член 21 ДФЕС, член 45 от Хартата и както е обяснено по-горе, член 49 ДФЕС.

103 Вж. например решение от 16 октомври 1997 г., *Garofalo* и др. (C-69/96—C-79/96, EU:C:1997:492, т. 17) относно тълкуването на Директива 86/457/ЕИО на Съвета от 15 септември 1986 г. относно специфичното обучение по обща медицина (ОВ L 267, 1986 г., стр. 26).

104 Решение от 22 декември 2010 г., *Bokzurt* (C-303/08, EU:C:2010:800, т. 40).

105 И за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77 и поправки в ОВ L 229, 2004 г., стр. 35, ОВ L 197, 2005 г., стр. 34 и ОВ L 30, 2005 г., стр. 27).

106 Решение от 7 октомври 2010 г., *Lassal* (C-162/09, EU:C:2010:592, т. 32, позовавайки се на съображение 17 от Директива 2004/38).

107 Вж. класическо определение на председателя на Съда от 10 юни 1988 г., *Sofrimport* (C-152/88 R, EU:C:1988:296).

108 Пак там, т. 22. Вж. също решение от 26 юни 1990 г., *Sofrimport* (C-152/88, EU:C:1990:259).

109 Вж. например решение от 25 юли 2018 г., А (Подпомагане на лице с увреждания) (C-679/16, EU:C:2018:601, т. 56 и цитираната съдебна практика).

86. Както Съдът наскоро постанови, би било в разрез с логиката за постепенно интегриране, „насърчавано“ от член 21, параграф 1 ДФЕС, гражданите на Съюза да губят права, които са придобили в резултат на упражняването на свободата си на движение, „защото [са] търсил[и] по-тясна интеграция в тази държава членка“<sup>110</sup>. Същата логика се прилага и към споровете, попадащи в обхвата на член 49 ДФЕС<sup>111</sup>.

87. Като се има предвид, че г-н Biffi има установена силна връзка с Германия, и видно от преписката по делото, е приобщен към лекоатлетическата общност, не би могло да възникне непосредствена и явна заплаха за легитимността на титлата „национален шампион“, ако същата се присъди на спортист като г-н Biffi. Същото се отнася и за връчването на медали, отчитането на класиране в спортните мероприятия и участието в квалификациите.

88. Освен това изискване по правото на Съюза постоянно пребиваващите чуждестранни спортисти да продължат да бъдат допускани за участие на същото основание, както и преди въвеждането на правилото за ограничаване на участието им, не би представлявало непреодолима пречка за избора на германски граждани, които да се състезават във възрастовата група над 35 години на международно равнище. Това е така, тъй като, както бе посочено по време на съдебното заседание, участието на равни начала на членуващи в спортни клубове граждани и чужди граждани е практика в Германия от 30 години.

89. Освен това спорното правило изглежда би имало особено тежко въздействие върху мултикултурните клубове и върху чувството за общност във всички клубове, тъй като ще създаде две нива на членство. По време на съдебното заседание TopFit и г-н Biffi заявяват, че спорното правило ще направи все по-малка вероятността клубовете да инвестират в спортисти, които са граждани на Съюза, при положение че сред членовете им вече има такива.

90. С оглед на изложените съображения стигам до заключението, че липсата на разпоредба на DLV, която да коригира последиците от спорното правило, като запази статуквото за граждани на Съюза като г-н Biffi, които са установени в Германия и са придобили право да се състезават в националните шампионати по лека атлетика на равни начала с германските граждани, прави спорното правило непропорционално на легитимните цели, които то преследва.

### *3. По-широко прилагане на разглежданото правило*

91. В случай че Съдът не се съгласи с този анализ, то както бе посочено по-горе (т. 77), присъждането на титлата национален шампион и връчването на медали за първо, второ и трето място по принцип могат да бъдат най-добре определени съгласно правото на Съюза като правило от чисто спортен интерес, което не попада в приложното поле на Договора за ЕС и което следователно може да бъде запазено от държавите членки, които са го въвели в правната си система. Отхвърлянето на анализа относно запазването на статуквото за установени спортисти като г-н Biffi може на пръв поглед да доведе до отрицателен отговор на преформулирания в точка 58 по-горе преюдициален въпрос.

<sup>110</sup> Решение от 14 ноември 2017 г., Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, т. 58).

<sup>111</sup> Вж. разсъжденията относно решение от 14 януари 1988 г., Комисия/Италия (C-63/86, EU:C:1988:9), в точка 67 по-горе, че по-тясната интеграция е защитена от член 49 ДФЕС (и свободата на предоставяне на услуги) при осигуряване на равно третиране при достъпа до банкови заеми и социални жилища.

92. Преюдициалните въпроси се отнасят обаче и до цялостното изключване от националните шампионати на чуждестранни спортисти, какъвто би бил случаят с г-н Viffi, ако организаторите на спортното мероприятие или президентът на федерацията не му предоставят право да участва извън класирането. За да установи пропорционалността на такава мярка, запитващата юрисдикция трябва да вземе предвид всички относими обстоятелства, сред които е и отразеното в член 165 ДФЕС значение на спорта за улесняване на социалното приобщаване.

93. Като се има предвид изложеното, цялостно изключване изглежда би било обосновано само при необичайни обстоятелства. Ограничаването например на броя на допуснатите да участват без класиране спортисти изглежда в повечето случаи е всичко, което е необходимо, за да се избегнат смущения в процеса на подбор на германски граждани, които да се състезават за тази държава членка в международните шампионати по лека атлетика<sup>112</sup>. От съществено значение за националния съд е и да установи дали има връзка между подбора на национални шампиони и подбора на отбори, които да участват в международни спортни мероприятия. Не виждам също защо недопускането на отбелязване в протокола на представянето в квалификациите на спортист, който е чужд гражданин, има съществено значение за преследваните от DLV легитимни цели.

94. Накрая, доводите на DLV за невъзможността да приеме различни правила за отделните възрастови групи спортисти, са неубедителни. Те не отчитат факта, че напреженията и обществените очаквания, свързани с националните шампионати преди участия в големи международни спортни мероприятия като Олимпийските игри, са значително различни за отделните възрастови групи и нямат пряка връзка със самото участие.

95. Тук имам предвид спортистите, които са много млади, и тези, които са много възрастни. Не е ли по-важно да се подпомогне социалната интеграция на дете в семейство, което наскоро се е преместило в Германия от друга държава членка, отколкото да се гарантира, че в бъдеще това дете няма да измести в националните шампионати германско дете, което един ден може да се състезава за Германия в спортни мероприятия като Олимпийските игри или европейски шампионат, особено като се има предвид широката времева рамка, с която се ползват младите при вземането на решение дали да придобият второ гражданство? От това следва, че за запитващата юрисдикция е важно да прецени внимателно дали общият характер на спорното правило, което се отнася до всички възрастови групи, е подходящ за постигане на легитимните цели на DLV и дали не надхвърля необходимото за постигането им.

96. Ето защо, ако Съдът не приеме основната ми позиция за запазване на статуквото за установени спортисти като г-н Viffi, всички тези въпроси трябва да бъдат внимателно разгледани от запитващата юрисдикция.

## V. Гражданство, член 21 ДФЕС и развлекателни дейности

97. Ако Съдът отхвърли изложения по-горе анализ относно приложимостта на член 49 ДФЕС към главното производство и установи, че спорът в главното производство трябва да бъде решен с оглед на правото по член 21 ДФЕС на г-н Viffi във връзка с развлекателните дейности, предлагам на Съда да възприеме предложението тук извод. Споменатите в член 21 ДФЕС ограничения на свободното движение следва да бъдат обосновани с императивни съображения от общ интерес<sup>113</sup> и да отговарят на принципа на пропорционалност<sup>114</sup>.

<sup>112</sup> *Siekemann*, R. The Specificity of Sport: Sorting Exceptions in EU Law. [https://www.pravst.unist.hr/dokumenti/zbornik/2012106/zb201204\\_697.pdf](https://www.pravst.unist.hr/dokumenti/zbornik/2012106/zb201204_697.pdf), p. 721.

<sup>113</sup> Например решение от 25 юли 2018 г., А (Подпомагане на лице с увреждания) (C-679/16, EU:C:2018:601, т. 68).

<sup>114</sup> Например решение от 13 ноември 2018 г., Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, т. 31 и цитираната съдебна практика).

98. Макар наистина преследваните от DLV цели да съответстват на императивни съображения от общ интерес (вж. т. 79 по-горе), които биха могли да надделеят над всяко право на равен достъп и участие в развлекателни дейности в съответствие с член 21 ДФЕС, не бих могъл да се съглася, че при обстоятелствата в главното производство спорното правило е подходящо за преследването на тези цели и че не надвишава необходимото за постигането им (т. 77—96 по-горе).

99. При все това обаче не мога да се присъединя към усърдно защитаваното от Комисията становище (вж. т. 38 и 39 по-горе), че материалният обхват на член 21 ДФЕС включва достъп до и участие в развлекателни дейности, особено когато става въпрос за частноправен субект като DLV. Застъпвам такава позиция по следните съображения.

100. Ако Съдът предприеме стъпка в предлаганата от Комисията посока, за първи път през този век разпоредба от Договора ще бъде присъединена към малкия брой разпоредби, които имат хоризонтален директен ефект при спорове между частноправни субекти<sup>115</sup>. Случаят в главното производство е различен от този по дело Egenberger, по което Съдът се произнася по хоризонталното действие на Хартата при обстоятелства, които вече попадат в областта на прилагане на правото на Съюза поради релевантността на директива за разрешаването на спора<sup>116</sup>.

101. Разширяването на материалния обхват на правото на Съюза чрез предоставяне на пряк хоризонтален ефект на разпоредба от Договора е съвсем различен въпрос. Споровете по член 21 ДФЕС обикновено се отнасят до отношения между граждани и държавата<sup>117</sup> и доколкото ми е известно, настоящото производство е първият случай, в който от Съда се иска да възложи задължения по член 21 ДФЕС на частноправен субект.

102. Освен това в много от случаите, когато спорове са разрешени главно чрез позоваване на член 21 ДФЕС, страните имат съществени различия по спазването на основни права, различни от това по член 45 от Хартата, като обсъждат относимата практика на Европейския съд по правата на човека<sup>118</sup>. Това е така поради задължението по член 52, параграф 3 от Хартата, съгласно което правата, „съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи“, да имат „същ[ото]“ като даденото в тази конвенция значение. В случая пред Съда не е направено позоваване на практика на Европейския съд по правата на човека, която да се отнася до ограничаване на участието на чужди граждани в национални спортни шампионати<sup>119</sup>.

115 Комисията се позовава в това отношение на решение от 3 октомври 2000 г., Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530). Посоченото дело се отнася обаче до тълкуване на регламент на ЕС с оглед на забраната за дискриминация, основана на гражданство, а не на член 21 ДФЕС.

116 Решение от 17 април 2018 г. (C-414/16, EU:C:2018:257).

117 Следва да се отбележи, че член 45 от Хартата, който се отнася до правото на свободно движение и пребиваване, се съдържа в дял V, озаглавен „Гражданство“. Всички останали членове в този дял обаче се отнасят до отношенията на гражданите с държавата. Вж. член 39 (право на гражданите да избират и да бъдат избирани в изборите за Европейския парламент); член 40 (право на гражданите да избират и да бъдат избирани в общинските избори); член 41 (право на добра администрация); член 42 (право на достъп до документи), член 43 (относно Европейския омбудсман) и член 44 относно правото да се отправят петиции до Европейския парламент.

118 Вж. например наскоро постановеното решение от 5 юни 2018 г., Coman и др. (C-673/16, EU:C:2018:385).

119 Относно съвместимостта на антидопинговите правила с член 8 от Конвенцията и член 2 от Протокол № 4 вж. ЕСПЧ, решение от 18 януари 2018 г., FNASS и др. с/у Франция, CE:ECHR:2018:0118JUD004815111. По спорта и Конвенцията вж. *Miège*, C. Sport et droit européen. L'Harmattan, 2017, p. 279.

103. Член 21 ДФЕС не може да се прилага хоризонтално и от съображения за правна сигурност. Член 21 ДФЕС традиционно се прилага към широк и непредвидим кръг от обстоятелства, при които защита въз основа на правото на Съюза се търси от жалбоподатели, които не могат да докажат, че съществува връзка между предмета на спора и икономическата им дейност<sup>120</sup> и които иначе не биха попаднали в приложното поле на правото на Съюза относно свободата на движение<sup>121</sup>.

104. По-специално, както наскоро бе отбелязано от генерален адвокат, разпоредбата на член 21 ДФЕС „е тълкувана извънредно динамично от Съда в случаи, когато поради завръщането на гражданина на Съюза в неговата държава членка по произход Директива 2004/38 спира да се прилага спрямо него“<sup>122</sup>. Към това трябва да се добави и финансова помощ за продължаване на образованието<sup>123</sup>.

105. Следователно поради отворения си характер правата, защитени от член 21 ДФЕС, са непригодни за пряко хоризонтално прилагане по спорове между частноправни субекти<sup>124</sup>. Това обаче не изключва позоваване на общите принципи на правото относно гражданството с оглед развиване на съдебната практика по членове 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС по попадащи в приложното им поле спорове в случаи като настоящия, когато се изисква произнасяне по тези разпоредби<sup>125</sup>.

106. Освен това констатация, че спортовете само за спортисти аматьори попадат в приложното поле на член 21 ДФЕС, би била в пряко противоречие с основното правило, че спортът попада в приложното поле на правото на Съюза само доколкото представлява „икономическа дейност“, което правило служи като основа за осъществяваната от частноправните субекти дейност в областта на спорта из цяла Европа и което Съдът многократно повтаря в практиката си след влизането в сила на Договора от Лисабон и придобиването от ЕС на ограничена компетентност по отношение на спорта като развлекателна дейност съгласно член 165 ДФЕС<sup>126</sup>.

107. С оглед на това изискване спортът да е станал „икономическа дейност“, преди да може да попадне в материалния обхват на правото на Съюза, разбира се, зависи от липсата на първични или вторични мерки на ЕС, които са релевантни за разрешаването на даден спор. Както изтъкнах в заключението си по дело Egenberger, имам известни резерви дали липсата на „икономическа дейност“ може да ограничи времевия и материалния обхват, както и действието по отношение на лицата на мерки по правото на Съюза, които попадат в определената от Договорите компетентност на Съюза<sup>127</sup>.

120 *Dashwood*, A. (et al.) *Wyatt and Dashwood's European Union Law*. Hart Publishing, 2011, 461—462. На страница 462 авторите правилно посочват, че „икономически активните мигранти [...] винаги са се ползвали от правото на равно третиране по отношение на повечето обезщетения“.

121 Например решения от 5 юни 2018 г., *Soman* и др. (C-673/16, EU:C:2018:385) и от 26 октомври 2017 г., I (C-195/16, EU:C:2017:815).

122 Заключение на генералния адвокат Bot по дело *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:407, т. 69); *Soman* и др., пак там.

123 Като скорошен пример за дело на Съда, което има съществено значение и се отнася до финансовата подкрепа за студенти и граждани на Съюза, вж. решение от 25 юли 2018 г., A (Подпомагане на лице с увреждания) (C-679/16, EU:C:2018:601).

124 За наскоро изразени виждания относно хоризонталното прилагане на Хартата вж. напр. моето заключение по дело *Egenberger* (C-414/16, EU:C:2017:851), заключението на генералния адвокат Bobek по дело *Cresco Investigations* (C-193/17, EU:C:2018:614) и заключението на генерален адвокат Bot по дело *Bauer* (C-569/16, EU:C:2018:337).

125 Вж. например точки 85 и 86 по-горе.

126 Решение от 16 март 2010 г., *Olympique Lyonnais* (C-325/08, EU:C:2010:143) и от 18 юли 2006 г., *Meca-Medina* и *Majcen* (C-519/04 P, EU:C:2006:492).

127 Решение от 17 април 2018 г., *Egenberger* (C-414/16, EU:C:2017:851, т. 46—51). Съдът приема, че „самият факт, че правило е от чисто спортен характер, не изключва от приложното поле на Договора лицето, което осъществява регулираната с това правило дейност или приелия същото правило орган“. Вж. решение от 18 юли 2006 г., *Meca-Medina* и *Majcen* (C-519/04 P, EU:C:2006:492, т. 27 и цитираната съдебна практика).

108. Това не се отнася до член 165 ДФЕС. Всъщност нито една от предшестващите приемането на член 165 ДФЕС разпоредби не сочи към развитие на правото на Съюза до такава степен, че защитата срещу дискриминация по членове 18 ДФЕС и 21 ДФЕС да може да обхване и развлекателните дейности. Декларацията за спорта, приложена към Договора от Амстердам, която на свой ред влезе в сила през 1999 г., само призна обществената значимост на спорта и призова ЕС да изслушва спортните организации, като обърне специално внимание на особените характеристики на спорта за аматьори. Заключениета на проведената в Ница среща на Европейския съвет от декември 2000 г., озаглавени „Спорт за аматьори и спорт за всички“<sup>128</sup>, също както Амстердамската декларация, нямат обвързваща правна сила<sup>129</sup>. Бялата книга на Комисията, предхождаща приемането на член 165 ДФЕС<sup>130</sup>, е общо формулирана и разграничава ролята на управителните органи в спорта, като определя ролята на ЕС като субсидиарна<sup>131</sup>. В точка 39 от Бялата книга за спорта Комисията само „призовава държавите членки и спортните организации да обърнат внимание на дискриминацията на база националност във всички спортове. Тя ще се бори с дискриминацията чрез политически диалог с държавите членки с препоръки, структуриран диалог с участниците в спорта и процедури при нарушения, ако това се налага“<sup>132</sup>.

109. В главното производство Комисията поставя особено ударение върху факта, че съгласно практиката на Съда достъпът „до развлекателни дейности в държава членка е следствие от [...] свободата на движение“<sup>133</sup>. Достатъчно е да се отбележи, че Съдът прави този извод само във връзка с разпоредбите на Договора, уреждащи свободното движение на работници, свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги<sup>134</sup>. Следователно тази съдебна практика подкрепя основната ми позиция, която изложих по-горе, по отношение на член 49 ДФЕС, вместо да дава основание за отнасяне към член 21 ДФЕС.

110. Както отбелязва един автор, „широкият обхват на вътрешния пазар е съществено основание за придобиването на компетентност от Съюза в областта на спорта“<sup>135</sup>. Правото на Съюза може да влияе на спорта, разглеждан като чисто развлекателна дейност, само посредством мерки по член 165, параграф 4 ДФЕС, по член 165, параграф 3 ДФЕС за насърчаване на сътрудничеството или когато спортните дейности са засегнати от други мерки на правото на Съюза, които са от компетентността на Съюза, като например член 49 ДФЕС.

## VI. Отговор на поставения въпрос

111. С оглед на изложеното предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси на *Amtsgericht Darmstadt* (Районен съд Дармщат, Германия) по следния начин:

„С оглед на обстоятелствата в главното производство членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС, 49 ДФЕС и 165 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че федерация на държава членка неправомерно дискриминира спортисти аматьори, които пребивават в същата държава членка, но не са нейни граждани, като не ги допуска до участие в национални шампионати или ги допуска, но само

128 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l35007>.

129 Weatherill, *op. cit.* бележка под линия 98, стр. 129.

130 Бяла книга за спорта, COM(2007) 391 окончателен, 11 юли 2007 г.

131 За подробен анализ вж. Weatherill, *op. cit.*, бележка под линия 98, стр. 135—141. Бялата книга е по-неамбициозна от предходния доклад на Комисията до Европейския съвет с оглед запазване на настоящите спортни структури и поддържане на социалната функция на спорта в рамките на Общността (Докладът от Хелзинки), Брюксел, 10.12.1999 г., COM(1999) 644 окончателен. Вж. също „Sport and Free Movement“, SEC(2011) 66 окончателен, и „Developing the European Dimension of Sport“, Брюксел, 18.1.2011 г., COM(2011) 12 окончателен.

132 Бяла книга за спорта, COM(2007) 391 окончателен, 11 юли 2007 г.

133 Решение от 7 март 1996 г., Комисия/Франция (C-334/94, EU:C:1996:90, т. 21).

134 Пак там. Вж. също решения от 12 юни 1997 г., Комисия/Ирландия (C-151/96, EU:C:1997:294, т. 13), от 27 ноември 1997 г., Комисия/Гърция (C-62/96, EU:C:1997:565, т. 19) и от 29 април 1999 г., Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212).

135 Weatherill, *op. cit.* бележка под линия 98, стр. 112.

„извън класирането“ или „без класиране“ и без да могат да участват във финалите на състезанията и първенствата, лишавайки ги от възможност да им бъдат присъждани национални отличия или да заемат места в класиранията“.