



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (девети състав)

21 септември 2023 година *

„Преюдициално запитване — Членове 102 и 106 ДФЕС — Публични предприятия — Свобода на стопанската инициатива — Свобода на установяване — Предприятие, изцяло притежавано от държава членка и получило изключителни концесии за експлоатация на натурална минерална вода след възлагане без състезателна процедура — Национална правна уредба, допускаща неограниченото продължаване на концесията“

По дело C-510/22

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд, Румъния) с акт от 14 юни 2022 г., постъпил в Съда на 28 юли 2022 г., в рамките на производство по дело

Romaqua Group SA

срещу

Societatea Națională a Apelor Minerale SA,

Agencia Națională pentru Resurse Minerale,

СЪДЪТ (девети състав),

състоящ се от: L. S. Rossi, председател състава, J.-C. Bonichot (докладчик) и S. Rodin, съдии,

генерален адвокат: A. M. Collins,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за Romaqua Group SA, от L. Retegan и S. Tîrnoveanu, avocats,
- за румънското правителство, от M. Chîciu и E. Gane, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от L. Armati, M. Mataija и I. Rogalski, в качеството на представители,

* Език на производството: румънски.

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 член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), на членове 49, 102, 106 и 119 ДФЕС, както и на член 3 от Директива 2009/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 година относно експлоатацията и предлагането на пазара на натурални минерални води (ОВ L 164, 2009 г., стр. 45).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор, воден от Romaqua Group SA срещу Societatea Națională a Apelor Minerale SA (Национално дружество за минерални води, Румъния) (наричано по-нататък „SNAM“) и срещу Agenția Națională pentru Resurse Minerale (Национална агенция за минералните ресурси, Румъния) (наричана по-нататък „ANRM“), по повод отхвърлянето на искането на Romaqua Group да се организира открита състезателна процедура за предоставянето на две концесии за експлоатация на минерални води.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Член 3 от Директива 2009/54 гласи:

„Изворите с натурални минерални води могат да бъдат експлоатирани и техните води бутилирани в съответствие с приложение II“.

Румънското право

- 4 Член 40, параграф 1 от Legea nr. 219 privind regimul concesiunilor (Закон № 219 за режима на концесиите) от 25 ноември 1998 г. (Monitorul Oficial al României, бр. 459 от 30 ноември 1998 г.), в редакцията му, приложима към фактите по главното производство, е гласял:

„Стоките, които са публична или частна собственост на държавата, на областта, на града или на общината, както и дейностите и обществените услуги от национален или местен интерес, се възлагат пряко чрез концесионен договор на търговски дружества или национални държавни предприятия или дружества — държавна собственост, създадени чрез преобразуването на автономни учреждения, които са управлявали тези стоки, дейности или услуги. Концесионният договор се сключва с компетентния орган концедент за срок, който се определя с решение на правителството или на областния или общинския съвет учредител на съответното търговско дружество“.

5 Член 46 от Legea minelor nr. 61 (Закон № 61 за минното дело) от 5 март 1998 г. (Monitorul Oficial al României, част I, бр. 113 от 16 март 1998 г.) е предвиждал:

„1. Публичните институции, националните миннодобивни предприятия и търговските дружества продължават дейността си само в обектите, които са под тяхно управление и в които към датата на обнародване на настоящия закон извършват разрешени дейности по проучване, разработване или експлоатация.

2. В 90-дневен срок от датата на влизане в сила на настоящия закон публичните институции, националните миннодобивни предприятия и търговските дружества, извършващи миннодобивна дейност, приключват определянето на периметрите за проучване, разработване и експлоатация за посочените в параграф 1 цели, и отправят искане до компетентния орган да им ги възложи за управление или на концесия по реда на настоящия закон“.

6 Закон № 61 за минното дело от 5 март 1998 г. е отменен и заменен с Legea minelor nr. 85 (Закон № 85 за минното дело) от 18 март 2003 г. (Monitorul Oficial al României, част I, бр. 197 от 27 март 2003 г.). Член 20, параграф 2 от посочения закон, с последващите изменения и допълнения (наричан по-нататък „Закон № 85/2003 за минното дело), гласи:

„Лицензията за експлоатация се издава за максимален срок от 20 години, с право на удължаване за последователни периоди от пет години“.

7 Член 32, параграф 1 от Normele pentru aplicarea Legii minelor nr. 85/2003 din 14.10.2003 (Правила за прилагането на Закон № 85/2003 за минното дело от 14 октомври 2003 г.), одобрени с Hotărârea Guvernului № 1208/2003 (Правителствено постановление № 1208/2003, Monitorul Oficial al României, част I, бр. 772 от 4 ноември 2003 г.), гласи:

„Притежателят на лицензията за експлоатация може да поиска удължаване на срока на неговото действие в рамките на определения периметър, като представи на ANRM документите по член 20, параграф 1 от Закона [№ 85/2003] за минното дело“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

8 През 1997 г. румънското правителство учредява SNAM като правопримемник на Regia Autonomă a Apelor Minerale din România (Автономно учреждение за управлението на минералните води, Румъния), което е закрито.

9 През 1999 г. същото правителство одобрява прякото възлагане от ANRM на SNAM на концесията за експлоатация на всички минерални водни ресурси, експлоатирани в Румъния, за период от 20 години.

10 С Решение № 136/2001 от 3 май 2001 г. Curtea Constituțională (Конституционен съд, Румъния) постановява, че разпоредбите на член 40, параграф 1, първо изречение от Закон № 219 относно режима на концесиите са противоконституционни, доколкото задължават местните публични органи да възлагат пряко с концесионен договор вещи, които са публична собственост, или обществени дейности и услуги от местен интерес на определени юридически лица.

- 11 На 19 юли 2016 г. Romaqua Group иска от ANRM, от една страна, незабавно да прехвърли лицензиите за експлоатация за периметри Борсек и Станчени (Румъния) и от друга страна, при изтичането на техния срок на действие, предвидено за края на 2018 г., да не подновява предоставените по-рано пряко на SNAM лицензии и да организира открита състезателна процедура за предоставянето на нови лицензии.
- 12 ANRM отказва да уважи тези искания, като изтъква, от една страна, че прехвърлянето на концесиите може да се извърши само от концесионера (SNAM) с предварителното съгласие на концедента (ANRM) в съответствие с член 24 от Закон № 85/2003 за минното дело и от друга страна, че организирането на открита състезателна процедура за определяне на нови дружества концесионери е възможно само ако SNAM не е поискало продължаването на действащите концесии, както може да направи всеки пет години, тъй като концедентът не може да се противопостави на това искане.
- 13 От своя страна SNAM заявява, че не желае да прехвърля правата и задълженията по лицензиите за експлоатация.
- 14 С жалба, заведена на 2 ноември 2016 г., Romaqua Group моли Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ, Румъния) да установи, че отказът на ANRM да уважи искането му е неоснователен, и да разпорежи на ANRM след изтичането на срока на концесиите да организира открита процедура за възлагане на тези концесии за следващия период.
- 15 С решение от 11 юни 2019 г. посочената юрисдикция отхвърля жалбата на Romaqua Group.
- 16 Romaqua Group подава жалба пред запитващата юрисдикция Înalta Curte de Casaagostiie (Върховен касационен съд, Румъния), като се позовава на несъвместимостта с няколко разпоредби от правото на Съюза на националната правна уредба, която предвижда, че изключителното право, предоставено на дружество, чийто капитал е притежаван изцяло от държавата, de facto се запазва за неограничен срок, тъй като дружеството, на което то е пряко възложено, разполага с възможността последователно да удължава неговия срок на действие.
- 17 При тези обстоятелства Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд, Румъния) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
 - „1) Трябва ли член 106, параграф 1 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която запазва първоначалното и неконкурентно пряко възлагане на лицензии за експлоатация на извори с минерални води на дружество с изцяло държавен капитал, чрез последователно и неограничено удължаване на изключителните лицензии (с които разполага държавното дружество)?
 2. Трябва ли член 16 от [Хартата], член 49 ДФЕС, член 119 ДФЕС и член 3 от Директива [2009/54] да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство и посочена по-горе, която въвежда необосновано ограничение на свободата на стопанска инициатива и на свободата на установяване?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

По допустимостта

- 18 Според румънското правителство от акта за преюдициално запитване в неговата цялост следва, че в рамките на първия си въпрос запитващата юрисдикция е искала да се позове не на член 106, параграф 1 ДФЕС сам по себе си, който впрочем няма самостоятелно значение, а на посочения член във връзка с член 102 ДФЕС, който забранява злоупотребата с господстващо положение в съществена част от вътрешния пазар, ако тя може да засегне търговията между държавите членки. Запитващата юрисдикция обаче не предоставила на Съда необходимите сведения, които да му позволят да прецени дали в настоящия случай е налице такава злоупотреба с господстващо положение.
- 19 В това отношение следва да се припомни, че само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, след като поставените въпроси се отнасят до тълкуването на норма от правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (решения от 16 юни 2015 г., *Gauweiler* и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 24, и от 7 февруари 2018 г., *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, т. 31).
- 20 Оттук следва, че въпросите относно правото на Съюза се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване или исканата преценка на валидността на норма от правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решения от 16 юни 2015 г., *Gauweiler* и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 25, и от 7 февруари 2018 г., *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, т. 32).
- 21 Вярно е, че в случая Съдът не разполага с всички необходими данни, за да прецени дали положението на SNAM представлява несъвместима с член 102 ДФЕС злоупотреба с господстващо положение.
- 22 Следва обаче да се отбележи, че първият преюдициален въпрос не се отнася до положението на SNAM, чиято преценка впрочем не е от компетентността на Съда в рамките на преюдициално производство. Всъщност от мотивите на преюдициалното запитване следва, че запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи дали член 106, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 102 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска приложимата към това предприятие национална правна уредба. Макар че в рамките на преюдициално производство самият Съд не следва да се произнася и по евентуалната несъвместимост на разглежданата в главното производство национална правна уредба с посочените членове от Договора за функционирането на ЕС, той е компетентен да ги тълкува.

- 23 За тази цел обаче не е необходимо Съдът да разполага с пълна информация относно конкретното положение на SNAM.
- 24 От това следва, че повдигнатото от румънското правителство възражение за недопустимост трябва да бъде отхвърлено.

По същество

- 25 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 106, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 102 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която предоставя на титуляря на изключително право на експлоатация на извор на минерална вода възможността без състезателна процедура да му бъде удължен срокът на лицензията за експлоатация за последователни периоди от 5 години.
- 26 Най-напред следва да се припомни, че такава национална правна уредба може да е недопустима по силата на член 106, параграф 1 ДФЕС, във връзка с член 102 ДФЕС, само ако попада в приложното поле на посочените две разпоредби.
- 27 В това отношение, що се отнася до член 106, параграф 1 ДФЕС, той задължава държавите членки в случаите на публични предприятия и предприятия, на които са предоставили специални или изключителни права, да не приемат и да не запазват в сила какъвто и да е акт, който противоречи на разпоредбите, съдържащи се в Договорите, и в частност на разпоредбите, предвидени в член 102 ДФЕС.
- 28 В това отношение Съдът вече е постановил, че дадена държавна мярка може да се счита за предоставяща изключителни или специални права по смисъла на член 106, параграф 1 ДФЕС, когато осигурява защита на ограничен брой предприятия и може съществено да засегне способността на другите предприятия да упражняват разглежданата икономическа дейност на същата територия при равностойни по същество условия (решение от 27 март 2019 г., Pawlak, C-545/17, EU:C:2019:260, т. 43 и цитираната съдебна практика).
- 29 В случая, тъй като съгласно посоченото от запитващата юрисдикция разглежданата в главното производство национална правна уредба предоставя на някои предприятия изключително право да експлоатират изворите на минерална вода на територията на Румъния, следва да се приеме, че тя попада в приложното поле на член 106, параграф 1 ДФЕС.
- 30 На второ място, що се отнася до член 102 ДФЕС, той забранява злоупотребите с господстващо положение в рамките на вътрешния пазар или в съществена част от него.
- 31 Съгласно член 102 ДФЕС, за да е налице злоупотреба с господстващо положение, е необходимо да са изпълнени три условия.
- 32 Първо, съответното предприятие трябва да има господстващо положение в рамките на вътрешния пазар или съществена част от него. В това отношение следва да се припомни, че дадено предприятие може да бъде поставено в такова господстващо положение, когато му бъдат предоставени специални или изключителни права, които му позволяват да определя дали и евентуално при какви условия други предприятия могат да получат достъп до съответния пазар и да упражняват на него своите дейности (решение от 1 юли 2008 г.,

МОТОЕ, C-49/07, EU:C:2008:376, т. 38). Съдът обаче също така е постановил, че съществуването на специални или изключителни права не означава непременно, че е налице господстващо положение на съответния пазар (вж. в този смисъл решение от 13 декември 2007 г., *United Pan-Europe Communications Belgium* и др., C-250/06, EU:C:2007:783, т. 21). Във всеки случай определянето на съответния пазар както от гледна точка на съответния продукт или услуга, така и от географска гледна точка, е необходимо, за да се прецени наличието на господстващо положение (вж. в този смисъл решение от 1 юли 2008 г., МОТОЕ, C-49/07, EU:C:2008:376, т. 31 и цитираната съдебна практика). Запитващата юрисдикция следва да разгледа този въпрос въз основа на обстоятелствата от фактическа и правна страна, с които разполага.

- 33 Второ, с господстващото положение трябва да се злоупотребява. Такъв е случаят, когато предприятието с господстващо положение затруднява навлизането или оставането на съответния пазар на също толкова ефективни конкуренти чрез прибягване до средства, които не се основават на качества. По-специално то трябва да се въздържа от използване на господстващото си положение, за да разшири своето присъствие на друг пазар посредством конкурентни средства, които не се основават на качествата. За конкурентно средство, което не се основава на качества, трябва да се счита всяка практика, за прилагането на която предприятие с господстващо положение има като единствен икономически интерес отстраняването на своите конкуренти, за да може впоследствие да увеличи цените си, като се облагодетелства от своето монополно положение (решение от 12 май 2022 г., *Servizio Elettrico Nazionale* и др., C-377/20, EU:C:2022:379, т. 76 и 77).
- 34 Освен това Съдът вече е постановил, че държава членка нарушава забраните, прогласени в член 106, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 102 ДФЕС, когато приема законодателна, подзаконова или административна мярка, създаваща положение, в което публично предприятие или предприятие, на което тя е предоставила специални или изключителни права, при самото упражняване на предоставените му привилегировани права е подтикнато да злоупотребява с господстващото си положение, или когато тези права могат да създадат положение, водещо до това предприятието да извърши подобна злоупотреба (вж. в този смисъл решения от 10 декември 1991 г., *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, EU:C:1991:464, т. 17, и от 26 октомври 2017 г., *Българска енергийна борса*, C-347/16, EU:C:2017:816, т. 54). В това отношение не е необходимо действително да е налице злоупотреба (решения от 1 юли 2008 г., МОТОЕ, C-49/07, EU:C:2008:376, т. 49, и от 17 юли 2014 г., *Комисия/DEI*, C-553/12 P, EU:C:2014:2083, т. 41).
- 35 Трето, злоупотребата с господстващо положение трябва да засяга търговията между държавите членки. Това условие може да е изпълнено само ако въз основа на съвкупност от обективни фактически и правни обстоятелства може с достатъчна степен на вероятност да се предвиди, че поведението на предприятието с господстващо положение може да упражни пряко или непряко, действително или потенциално въздействие върху търговските потоци между държавите членки, и то по начин, който да поражда опасения, че може да възпрепятства осъществяването на единния пазар между държавите членки. Чисто хипотетичните последици, които би могло да има поведението на това предприятие, не отговарят на този критерий. Също така последиците за вътреобщностната търговия не трябва да са незначителни (вж. в този смисъл решение от 1 юли 2008 г., МОТОЕ, C-49/07, EU:C:2008:376, т. 39 и цитираната съдебна практика). Освен това румънското правителство правилно отбелязва, че за да се установи със сигурност наличието на такива последици за

търговията между държавите членки, е необходимо също така предварително да се определи съответният пазар (вж. в този смисъл решение от 10 декември 1991 г., *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, EU:C:1991:464, т. 15 и 20).

- 36 По изложените съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 106, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 102 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която предоставя на титуляря на изключително право на експлоатация на извори на минерална вода възможността без състезателна процедура да му бъде удължен срокът на лицензията за експлоатация за последователни периоди от пет години, когато в резултат на тази правна уредба титулярят, чрез самото упражняване на предоставените му привилегирани права, злоупотребява с господстващото си положение в съществена част от вътрешния пазар или когато тези права могат да създадат положение, водещо до това титулярят да извърши подобна злоупотреба, като запитващата юрисдикция следва да прецени това обстоятелство въз основа на данните от фактическа и правна страна, с които разполага.

По втория въпрос

- 37 С втория си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 16 от Хартата, членове 49 и 119 ДФЕС и член 3 от Директива 2009/54 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство.
- 38 В самото начало следва да се напомни, че в съответствие с член 94, буква в) от Процедурния правилник на Съда в преюдициалното запитване се излагат причините, поради които запитващата юрисдикция има въпроси относно тълкуването или валидността на някои разпоредби на правото на Съюза, както и установената от нея връзка между тези разпоредби и националното законодателство, приложимо в главното производство, като в противен случай преюдициалното запитване е недопустимо.
- 39 На първо място, запитващата юрисдикция се позовава на член 49 ДФЕС, без да посочи по какъв начин тълкуването на този член би могло да бъде полезно за решаването на спора в главното производство, както се изисква съгласно член 94, буква в) от Процедурния правилник. Освен това разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно свободата на установяване не се прилагат към положение, всички аспекти на което са свързани с една-единствена държава членка (решение от 20 март 2014 г., *Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona*, C-139/12, EU:C:2014:174, т. 42). Спорът в главното производство, който се отнася до експлоатацията на два разположени в Румъния извора на минерална вода и страни по който са две румънски дружества и компетентният румънски орган, изглежда обаче, няма трансграничен елемент, който да обосновава възможността той да бъде свързан със свободата на установяване, гарантирана от член 49 ДФЕС. От това следва, че вторият преюдициален въпрос е недопустим в частта относно тълкуването на член 49 ДФЕС.
- 40 На второ място, запитващата юрисдикция не предоставя разяснения и относно причините, поради които отправя запитване до Съда относно тълкуването на член 119 ДФЕС и на член 3 от Директива 2009/54, като последната впрочем не предвижда никакво правило относно предоставянето от националните органи на лицензии за експлоатация на минералните водни ресурси в държавите членки. Следователно в частта, в която се прави

позоваване на тези членове, вторият преюдициален въпрос също не отговаря на изискванията по член 94, буква в) от Процедурния правилник и поради това също трябва да бъде отхвърлен като недопустим.

- 41 На трето и последно място, позоваването на член 16 от Хартата, който гарантира свободата на стопанска инициатива, също не е съпътствано от никакво обяснение. Ето защо вторият въпрос е недопустим и в частта, която се отнася до тълкуването на този член.
- 42 От изложените съображения следва, че вторият преюдициален въпрос е недопустим.

По съдебните разноски

- 43 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 (девети състав) реши:

Член 106, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 102 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която предоставя на титуляря на изключително право на експлоатация на извори на минерална вода възможността без състезателна процедура да му бъде удължен срокът на лицензията за експлоатация за последователни периоди от пет години, когато в резултат на тази правна уредба титулярят, чрез самото упражняване на предоставените му привилегировани права, злоупотребява с господстващото си положение в съществена част от вътрешния пазар или когато тези права могат да създадат положение, водещо до това титулярят да извърши подобна злоупотреба, като запитващата юрисдикция следва да прецени това обстоятелство въз основа на данните от фактическа и правна страна, с които разполага.

Подписи