

Преводът на страницата е генериран чрез машинен превод [\[Връзка\]](#). Машинните преводи могат да съдържат грешки, които да водят до нарушаване на яснотата и точността. Омбудсманът не поема отговорност за евентуални несъответствия. За най-надеждна и правно издържана информация направете справка с: изходната версия в английски препратката по-горе. За повече информация вижте нашата [езикова политика](#) и [политика за превода](#) [\[Връзка\]](#).

Решение относно начина, по който Европейската комисия е разгледала две жалби за нарушения във връзка със законите за планиране на търговски площи в Германия (съвместни дела 2238 и 2249/2021/MNZ)

Решение

Случай 2238/2021/MNZ - Открит на 01/02/2022 - Решение от 16/12/2022 - Засегната институция Европейска комисия (Установено е лошо управление) |

Случай 2249/2021/MNZ - Открит на 01/02/2022 - Решение от 16/12/2022 - Засегната институция Европейска комисия (Установено е лошо управление) |

Жалбоподателите са две дружества за търговия на дребно — IKEA и Decathlon, които твърдят, че Европейската комисия не е разгледала по подходящ начин производствата за установяване на нарушение срещу Германия във връзка със законите за планиране и търговските площи. Жалбоподателите са оспорили времето, необходимо за производството, като първоначалната жалба за нарушение е била подадена през 2008 г. Те също така оспориха различните обяснения, дадени от Комисията за забавянето.

В хода на разследването Омбудсманът представи на Комисията предварителни констатации, по-специално че Комисията е отнела необосновано дълго време (повече от тринадесет години), за да се справи с първоначалните административни етапи на производството за установяване на неизпълнение на задължения. Тя предложи Комисията да вземе решение относно следващия етап на процедурата без по-нататъшно забавяне.

В отговор на констатациите на Омбудсмана Комисията даде обяснения, целящи да обосноват необходимото време, и посочи, че възнамерява да вземе решение в началото на 2023 г.



Омбудсманът счита, че необходимото време не може да бъде обосновано. Тя приключи разследването с констатация за лошо администриране. Тя счита, че няма смисъл да се отправя препоръка, тъй като Комисията се ангажира да вземе решение през следващите месеци. Комисията следва да докладва на омбудсмана до края на март 2023 г.

Контекст на жалбите

1. През 2008 г. IKEA Retail Germany подаде жалба до Европейската комисия срещу Германия. Жалбата се отнася до ограничения за планиране на търговски обекти в две германски федерални провинции (Nordrhein-Westfalen и Baden-Württemberg), които се прилагат за големи търговски обекти (над 800 квадратни метра). [1]
2. IKEA твърди, че законите подкопават правото на свободно установяване [2] и Директивата на ЕС за услугите [3]. Комисията откри процедура за нарушение [4] по жалбата, като на 25 юни 2009 г. изпрати на Германия „официално уведомително писмо“. Германия отговори два месеца по-късно.
3. През 2014 г. Decathlon Germany подаде жалба до Комисията по същия въпрос. Комисията реши да разгледа съвместно жалбите на IKEA и Decathlon. На 18 юни 2015 г. тя изпраща на германските органи допълнително официално уведомително писмо. Германия отговори през август 2015 г.
4. Оттогава IKEA и Decathlon са в контакт с Комисията относно процедурата за нарушение, включително чрез срещи със съответните служители на Комисията и чрез кореспонденция.
5. През 2018 г. Съдът на ЕС (Съдът на ЕС) излезе с решение по дело относно ограниченията на търговските площи (дело Visser).
6. През декември 2020 г. Конференцията на германските министри по пространствено планиране изготви насоки за федералните провинции, в които се изясняват дерогациите от правилата, ограничаващи свободата на установяване на търговците на дребно.
7. Между октомври 2020 г. и август 2021 г. жалбоподателите и Комисията обмениха писма и проведеха среща през януари 2021 г. В писмата си Decathlon и IKEA изразяват недоволството си от начина, по който Комисията е разгледала процедурата за нарушение и факта, че тя изглежда „*политически блокирана*“. Комисията обясни, че търси задоволително решение и че планира да възобнови обсъжданията с германските органи, след като германското председателство на Съвета на ЕС приключи (декември 2020 г.).
8. През август 2021 г. Комисията информира жалбоподателите, че германското федерално правителство е заявило, че в допълнение към горепосочените насоки обмисля изменение на федералния закон за пространственото планиране с оглед на



определянето на по-ясни разпоредби относно това кога държавните органи могат да предоставят изключения от ограниченията за планиране на търговски площи. Той посочи, че това изменение може да бъде прието през 2022 г.

9. На 17 декември 2021 г. IKEA и Decathlon се обръщат към Европейския омбудсман.

Запитването

10. Омбудсманът започна проверка на опасенията на жалбоподателите, че Комисията не е разгледала по подходящ начин производствата за установяване на неизпълнение на задължения срещу Германия вследствие на две жалби относно закони за планиране и търговски площи (2008/4946 и 2015/4207).

11. Разследването разглежда: и) времето, необходимо на Комисията за разглеждане на производството за установяване на неизпълнение на задължения; II) причините, посочени от Комисията за забавянето.

12. На 22 март 2022 г. разследващият екип на Омбудсмана се среща с Комисията и провери досиетата на Комисията. Жалбоподателите направиха коментари по доклада на Омбудсмана относно срещата с Комисията и проверката [6] . На 15 юли 2022 г. омбудсманът изпрати на Комисията предварителните си констатации [7] . Отговорът на Комисията от 14 октомври 2022 г. беше препратен на жалбоподателите. Те представиха мненията си на 16 ноември 2022 г.

Забавянето и обосновката му

Първоначални аргументи, представени на омбудсмана

13. Жалбоподателите твърдят, че процедурата е отнела непропорционален период от време (до момента повече от 13 години) и че причините, които Комисията е посочила за забавянето, не са били надеждни и са се променили през годините. Жалбоподателите са били накарани да разберат, че политическите съображения и националното влияние са попречили на приключването на производството за установяване на неизпълнение на задължения.

14. По време на срещата с разследващия екип на Омбудсмана Комисията заяви, че случаите са сложни и включват конфликт между правото на свобода на установяване в ЕС и опасенията, свързани с градоустройството и териториалното устройство, включително опазването на околната среда и защитата на потребителите. Той също така посочва сложността на федералната система в Германия като изиграла роля в забавянето.



15. Комисията призна, че случаят е сред най-дългите производства за установяване на неизпълнение на задължения до момента, тъй като е открит през 2008 г. През 2017 г. производството беше спряно в очакване на окончателното решение по делото Visser. След постановяването на решението през 2018 г. Комисията възобнови делата.

16. Комисията обаче заяви, че изборите в Германия през 2017 г. и промяната в министерските портфейли също са допринесли за забавянето. Тя добави, че е продължила да анализира свързаните с това промени, като насоките, издадени от Конференцията на германските министри по пространствено планиране.

17. Комисията също така представи подробно и други стъпки, които е предприела, докато производството за установяване на неизпълнение на задължения е в ход, за да се гарантира, че държавите членки спазват правото на свобода на установяване. През 2018 г. Комисията публикува съобщение относно сектора на търговията на дребно [8] , в което се определят най-добрите практики за насочване на реформите на държавите членки в сектора, както и практическо ръководство [9] за националните или регионалните органи за реформиране на сектора на търговията на дребно. Комисията също така организира семинари и други инициативи, включително заинтересовани страни.

18. Комисията твърди, че съзнателно е избрала да разгледа въпроса чрез диалог с органите в Германия, вместо да напредва чрез формалните стъпки на производство за установяване на неизпълнение на задължения. Той заяви, че това „*е отбелязало напредък в тези случаи като бавен процес*“.

19. Комисията организира значителен брой двустранни срещи и други видове срещи със съответните органи в Германия. Това включваше среща през януари 2019 г. с участието на жалбоподателите, федералните и държавните органи в Германия и Комисията (с представители на Правната служба и Генерална дирекция „Търговия“).

20. Комисията заяви, че не очаква скоро да приключи производството за установяване на неизпълнение на задължения, тъй като диалогът ѝ с властите в Германия все още продължава и германските органи трябва да предприемат още няколко стъпки.

21. Комисията заяви, че може да бъде вариант за приключване на този случай въз основа на „основания за възможност“. Тя посочва, че може да вземе такова решение, дори ако установи, че националното право/практика очевидно не е съвместимо с правото на Съюза. В тези случаи в заключителното писмо на Комисията се описват подробно правното положение и причините, поради които то е несъвместимо с правото на ЕС, както и конкретните обстоятелства в държава членка, които могат да приключат случая. След това това писмо може да бъде използвано от жалбоподателите като част от съдебно оспорване на национално равнище. Ако жалбоподател реши да заведе дело, което е било приключено поради евентуални причини, пред национален съд, националният съд може да реши да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС (Съд на ЕС) — процедура, в която Комисията редовно се намесва.



22. В коментарите си относно доклада от проверката [10] жалбоподателите твърдят, че независимо от становището на Комисията относно сложността на случая, Комисията не е спазила приложимите правила, по-специално член 258 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС) [11]. Ако Комисията счита, че държава членка не е изпълнила задължение по Договорите, тя следва да изготви „обосновано становище“ по въпроса. Комисията изпрати две официални уведомителни писма, в които посочи, че счита, че това е така, и няма индикации, че е променила становището си. Решението по делото *Visser* само засили правната оценка на Комисията.

23. Според жалбоподателите, с изключение на срещата през януари 2019 г., предприетите от Комисията в този случай стъпки са послужили за отлагане на процедурата.

24. Жалбоподателите изразиха загриженост във връзка с индикацията на Комисията, че тя би могла да приключи своя случай на „основание за възможност“. Въпреки че Комисията се позова на възможността за предявяване на правно предизвикателство на национално равнище, Комисията е наясно, че те вече са направили това. Жалбоподателите подадоха жалби за нарушение, след като Федералният административен съд на Германия установи, че ограниченията в германския закон за устройственото планиране са обосновани (пропорционални). Ако производството за установяване на неизпълнение на задължения бъде приключено въз основа на възможни причини, жалбоподателите твърдят, че германският административен съд няма да разгледа въпроса и няма да препрати делото им до Съда на ЕС.

25. Жалбоподателите също така заявиха, че въпреки че бюрата на Комисията, които са разгледали техния случай, са поддържали добра комуникация с тях, те не са получили причини за продължаващото забавяне след решението по делото *Visser*. През този период съответните правни разпоредби в Германия не са се променили.

Предварителна оценка на Омбудсмана

26. Изминаха повече от тринадесет години от откриването на производството за установяване на неизпълнение на задължения от страна на Комисията, но тя не успя да посочи кога ще приключи процедурата. **Омбудсманът изрази предварителното становище, че такова значително забавяне не е разумно.**

Различните доводи, изтъкнати от Комисията за обяснение на забавянето, изглеждаха отчасти кумулативни и са резултат от това, че самата тя не е взела решение дали да разгледа въпроса или не. При всички положения тринадесет години представляват непропорционално дълъг период от време за разглеждане на административните етапи на производството за установяване на неизпълнение на задължения. Забавянето има безспорно отрицателни последици за жалбоподателите.

27. В този контекст **Омбудсманът установи, че е задължение на Комисията да вземе решение относно следващия етап от това производство за установяване на**



неизпълнение на задължения и прикани Комисията да направи това без допълнително необосновано забавяне .

Отговора на Комисията на предварителната оценка на Омбудсмана и коментарите на жалбоподателите по този отговор

28. Комисията се позова на последните си действия във връзка с делата за нарушение на жалбоподателите. След срещата с екипа за разследване на омбудсмана през март 2022 г. Комисията се срещна онлайн с германските органи през април 2022 г. През май 2022 г. Комисията изпрати на германското правителство списък с подробни въпроси относно насоките за процедурите за дерогация, издадени от Германската конференция на министрите на териториалното планиране през декември 2020 г. През август 2022 г. германското правителство отговори. Междувременно през юли 2022 г. Комисията обсъди случаите с германското правителство. През септември и октомври 2022 г. Комисията проведе допълнителен обмен с германските органи. Комисията също така е имала допълнителни контакти с жалбоподателите и е насрочила среща с тях през октомври 2022 г.

29. Целта на всички тези срещи и обмен беше да се събере информация с оглед на вземането на решение относно процедурата за нарушение до началото на 2023 г.

30. Според Комисията съществуват различни причини за забавянето.

31. По-специално случаите са сложни от правна гледна точка и са политически чувствителни поради два противоречащи си интереса: икономическият интерес на свободата на установяване в сектора на търговията на дребно и цели от обществен интерес като опазването на околната среда, защитата на потребителите и социалното и териториалното сближаване. Случаите са свързани с текущите политически дебати относно обновяването на градовете, земеползването, транспортната политика и действията в областта на климата и устойчивото развитие. В Германия (както и в други федерални държави членки на ЕС) регулаторната рамка за сектора на търговията на дребно е отговорност на федералните провинции, докато общините имат известна автономност при прилагането на тази рамка.

32. Комисията подчерта, че постоянно следи въпроса за търговията на дребно в различни държави членки. Положението в целия ЕС е много сложно и включва различни правила и разпоредби на национално, регионално и понякога местно равнище.

33. Комисията повтори, че забавянето отчасти се дължи на необходимостта да се изчакат резултатите от съдебните производства [12] и на прилагането на Директивата за услугите (която трябваше да бъде изцяло приложена до 2010 г.).

34. Комисията също така посочи, че докато преди решението по делото Visser Германия



оспорва становището на Комисията, след решението германското правителство се е ангажирали „конструктивно“, за да отговори на изразените от Комисията опасения. Тези дискусии бяха сложни и отнемали време.

35. Тя заяви, че въпреки че изменението на правната рамка по време на тези обсъждания е нереалистично, укрепването на съществуващия инструмент за процедури за дерогация съгласно германското право предлага на практика „някои възможности за гарантиране на по-добро спазване на законодателството на ЕС“ на германската рамка за установяване на търговски обекти. Комисията е изцяло ангажирана да работи активно с германските органи за разработване на жизнеспособна система за установяване на търговия на дребно в полза на икономически оператори като жалбоподателите.

36. Комисията не е съгласна с довода на жалбоподателите, че не е спазила член 258 от ДФЕС, тъй като е била длъжна да представи мотивирано становище. Съдът на ЕС постоянно признава, че Комисията разполага с дискреционни правомощия при вземането на решение дали и кога да започне производство за установяване на неизпълнение на задължения или да отнесе дело до Съда на ЕС. Комисията може да приключи случай на „основание за възможност“, въпреки че национално законодателство или практика очевидно не са правно съвместими с правото на ЕС. Комисията не е длъжна да представи мотивирано становище, дори ако счита, че държава членка не е изпълнила задължение по Договорите.

37. Жалбоподателите приветстваха действията на Комисията, предприети след срещата ѝ с екипа за разследване на омбудсмана през март 2022 г. Комисията обаче се свърза отново с жалбоподателите едва през септември 2022 г.

38. Жалбоподателите са съгласни с Комисията, че делата са сложни от правна гледна точка. Те обаче твърдят, че или германските закони съответстват на правото на свобода на установяване, или не. Тъй като Комисията изпрати две официални уведомителни писма, становището на Комисията беше ясно още преди двете решения на Съда на ЕС да подкрепят тяхната правна позиция. Жалбоподателите признаха, че Комисията има право на преценка при разглеждането на дела за нарушение. Ако обаче счита, че е налице явно нарушение на основните свободи, тя трябва да прецени нарушението на закона в своето дискреционно решение, което не е направило в този случай.

39. Жалбоподателите заявиха, че вече са се обърнали към германските съдилища във връзка с техните дела, но Федералният административен съд реши да не отнася случая до Съда на ЕС. В това си качество, ако Комисията приключи делото си по евентуални причини, като се има предвид, че въпросът би бил по-добре поправен от националните съдилища, би било по същество да се приеме, че правото на свобода на установяване би било накърнено. Това би подкопало доверието в Комисията като „пазител на Договорите“.

40. Жалбоподателите са обезпокоени от становището на Комисията, че засиленото използване на процедури за дерогация би могло да гарантира спазването на правото на ЕС. В жалбите си до Комисията жалбоподателите обясниха, че изискванията на



процедурите за дерогация са неясни и органът, който отговаря за предоставянето на дерогация, разполага с пълна свобода на преценка за това. Всяко изменение на клаузата за дерогация няма да промени положението съгласно германското законодателство в областта на териториалното устройство, ако заявителите нямат право на дерогация от тези регламенти, които не са в съответствие с правото на Съюза. Поради това е трудно да се види как процедурата за дерогация може да гарантира спазването на практика.

Окончателна оценка на Омбудсмана

41. Комисията посочи, че ще вземе решение по делата за нарушение на жалбоподателите **до началото на 2023 г.** . Ако това се случи, ще са изминали почти 14 години от подаването на първата жалба. Въпреки че Комисията със сигурност не е била неактивна по досието през целия този период, омбудсманът поддържа предварителното си заключение, че това забавяне не е разумно с оглед на разглеждания въпрос. Във всички свои дейности Комисията трябва да спазва принципите на добра администрация, сред които е изискването решенията да се вземат в разумен срок.

42. Омбудсманът счита, че причините, посочени от Комисията за забавянето, се дължат най-вече на Комисията. Комисията заяви, че времето, необходимо за разглеждане на това производство за установяване на неизпълнение на задължения, се дължи на сложното правно положение и националната политика. Ясно е, че правните особености на федералните провинции на ЕС не са нови за Комисията и за период от 13 години националният политически пейзаж може да се промени няколко пъти. Тази реалност следва да бъде взета предвид в стратегията на Комисията за разглеждане на производство за установяване на неизпълнение на задължения. Освен това служителите на Комисията, които разглеждат жалби за нарушения, разполагат със значителен правен опит и следва да могат да се справят със сложните правни въпроси в разумен срок.

43. Въпреки това Омбудсманът признава, че Комисията е предприела редица действия през периода, в който е разглеждала тази процедура. Това включваше действия, насочени към гарантиране на спазването от други държави членки на правото на ЕС на свобода на установяване (те включваха комуникацията, насоките и семинарите), както и прекия диалог с германските органи, който очевидно се засили в хода на разследването на омбудсмана. Омбудсманът счита също така, че Комисията е имала основание да изчака резултата от двете посочени по-горе съдебни дела [13] , въпреки че едногодишното спиране на производството за установяване на неизпълнение на задължения в очакване на резултата от делото Visser [14] изглежда дълго.

44. Комисията заяви, че забавянето отчасти е резултат от избора ѝ да продължи диалог с органите в Германия, вместо да предприеме официални стъпки в производството за установяване на неизпълнение на задължения. Въпреки че Комисията се ангажира да използва диалог, когато това е възможно, за да убеди държавите членки да приведат националното си законодателство в съответствие с правото на ЕС, тя също така си е поставила за цел своевременно разглеждане на жалбите и процедурите за установяване



на неизпълнение на задължения [15] Със сигурност този диалог не може да се използва като основание за необосновано забавяне на административните етапи на производството за установяване на неизпълнение на задължения.

45. Омбудсманът заключава, че Комисията не е била в състояние да обоснове тринадесетте години, необходими за справяне с административните етапи на производството за установяване на неизпълнение на задължения. **Това е лошо администриране**. Тъй като Комисията заяви, че ще вземе решение в началото на 2023 г., омбудсманът реши, че няма да има за цел да отправи препоръка.

Извод

Въз основа на проверката омбудсманът приключва този случай със следната констатация:

Комисията не е била в състояние да обоснове тринадесетте години, необходими за справяне с административните етапи на производството за установяване на неизпълнение на задължения. Това е лошо администриране.

Предвид ангажимента на Комисията да вземе решение в началото на 2023 г. омбудсманът я приканва да докладва до края на март 2023 г.

Жалбоподателите и Комисията ще бъдат информирани за това решение.

Емили О'Райли Европейски омбудсман

Страсбург, 16.12.2022 г.

[1] Такива обекти са забранени, ако проект за търговия на дребно: а) се очаква да генерира повече от 30 % от оборота си с клиенти, живеещи извън града и околностите му („принцип на съгласуваност“); б) се очаква да отклони 10 % или повече от оборота на заварените търговци на дребно („принцип за ненарушаване“), и в) неговото пространство за продажби е посветено в определен процент на „съответния асортимент в центъра на града“, като лампи, килими, кухненски съдове и прибори и т.н. („принцип на интеграция“). Условието в) е свързано с целта на политиката за защита на градските центрове, докато условията по букви а) и б) са свързани с икономически проблеми.

[2] Правото на свобода на установяване е уредено в член 49 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

[3] Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар:



<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0123> [Връзка]

[4] Повече информация за жалбите и процедурите на ЕС за установяване на неизпълнение на задължения:

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_en

[5] Решението се отнася до общински планове за зонироване, които предполагат забрана на търговията на дребно със стоки, които не са обемисти стоки (като обувки и облекло) в географска зона, разположена извън центъра на града. Целта на забраната е да се запази жизнеспособността на градския център на общината и да се избегне наличието на свободни помещения в града, в интерес на доброто градско и областно планиране. Съдът на ЕС потвърди, че: търговията на дребно е услуга и попада в обхвата на Директивата за услугите; Директивата за услугите се прилага за търговски обекти, независимо от начина, по който държавите членки я регулират (например чрез правила за планиране); забраната за продажба на необемни стоки извън центъра на града е териториално ограничение по смисъла на Директивата за услугите (член 15, параграф 2, буква а); защитата на центъра на града може да представлява императивно съображение от обществен интерес, при условие че са изпълнени условията за недопускане на дискриминация, необходимост и пропорционалност.

C-31/16 *Visser v Raad van de gemeente Appingedam*

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=175926&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&d>
[Връзка]

[6] Докладът от инспекцията може да бъде намерен на

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/158614> .

[7] Предварителните констатации на Омбудсмана могат да бъдат намерени на адрес:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/158615> [Връзка]

[8] *Европейски сектор на търговията на дребно, подходящ за 21-ви век*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0219> [Връзка]

[9] *Практическо ръководство за насърчаване на съживяването и модернизирането на сектора на малките продажби на дребно*

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d606c517-4445-11e8-a9f4-01aa75ed71a1/language-en>
[Връзка]

[10] Доклад относно срещата между Комисията и разследващия екип на Омбудсмана и проверката на документите на Комисията.

[11] Член 258 от ДФЕС е правното основание за производствата за установяване на неизпълнение на задължения.

[12] В допълнение към делото *Visser* той спомена дело C-400—08 *Комисия/Испания* :



<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-400/08> .

[13] Омбудсманът вече е на мнение, че е разумно Комисията да изчака резултата от свързано съдебно дело, преди да предприеме следващите стъпки в производство за установяване на неизпълнение на задължения: Решение по дела 1234/2016/EIS, 1241/2016/EIS, 1717/2016/EIS и 1841/2016/EIS

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/80471> [Връзка].

[14] Проверените документи показват, че след решението по делото Visser през 2018 г. Комисията отново е започнала дейност. Това включваше провеждане на вътрешни срещи и обмен с германските органи през 2020 г. и 2021 г.

[15] В съобщението на Комисията „Право на ЕС: По-добри резултати чрез по-добро прилагане“:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.018.01.0010.01.ENG&toc=OJ%3AC%](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.018.01.0010.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A)

[Връзка]