Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

15. juli 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2006/123/EF – artikel 14, nr. 6) – etableringsfrihed – tilladelse til erhvervsmæssig brug udstedt af et kollegialt organ – organ sammensat af bl.a. sagkyndige personer, der repræsenterer den økonomiske sektor – personer, som kan udgøre eller repræsentere erhvervsdrivende, der er konkurrenter til ansøgeren om tilladelse – forbud«

I sag C-325/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) ved afgørelse af 15. juli 2020, indgået til Domstolen den 22. juli 2020, i sagen

BEMH,

Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

mod

Premier ministre,

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance,

Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, Domstolens vicepræsident, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), og dommeren C. Toader,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: fransk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– Conseil national des centres commerciaux (CNCC) ved avocat E. Piwnica,

– den franske regering ved E. de Moustier og N. Vincent, som befuldmægtigede,

– den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vláčil og T. Machovičová, som befuldmægtigede,

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og P. Huurnink, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved L. Armati, C. Vrignon og L. Malferrari, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 14, nr. 6), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36).

2 Anmodningen er blevet indgivet under tre sager anlagt af BEMH og Conseil national des centres commerciaux (CNCC) (det nationale råd for indkøbscentre) vedrørende navnlig lovligheden af décret nº 2019-331, du 17 avril 2019, relatif à la composition et au fonctionnement des commissions départementales d'aménagement commercial et aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale (dekret nr. 2019-331 af 17.4.2019 om sammensætningen og funktionen af departementskommissionerne for erhvervsmæssig planlægning og om ansøgninger om tilladelse til erhvervsmæssig brug) (JORF af 18.4.2019, tekst nr. 11).

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 14, nr. 6), i direktiv 2006/123 bestemmer:

»Medlemsstaterne må ikke gøre adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed på deres område betinget af:

[…]

6) direkte eller indirekte inddragelse af konkurrerende erhvervsdrivende, herunder gennem rådgivende organer, i udstedelsen af tilladelser eller andre afgørelser, der træffes af de kompetente myndigheder, bortset fra faglige organisationer og sammenslutninger eller andre organisationer, der handler som kompetent myndighed; dette forbud vedrører ikke høring af organisationer såsom handelskamre eller arbejdsmarkedets parter om andre spørgsmål end individuelle ansøgninger om tilladelse og heller ikke høring af den brede offentlighed.«

4 Dette direktivs artikel 15, stk. 3, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer sig, at de i stk. 2 omhandlede krav opfylder følgende betingelser:

a) forbud mod forskelsbehandling: kravene er hverken direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller – for selskabers vedkommende – det vedtægtsmæssige hjemsteds beliggenhed

b) nødvendighed: kravene er begrundet i et tvingende alment hensyn

c) proportionalitet: kravene sikrer opfyldelsen af det tilsigtede mål, de går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og dette mål kan ikke nås gennem andre, mindre indgribende foranstaltninger.«

5 Følgende fremgår af det nævnte direktivs 16, stk. 1, tredje afsnit:

»Medlemsstaterne gør ikke adgangen til eller udøvelsen af servicevirksomhed på deres område til genstand for opfyldelse af krav, der ikke overholder følgende principper:

a) ikke-forskelsbehandling: kravene må ikke være direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller, for juridiske personers vedkommende, på grundlag af den medlemsstat, hvor de er etableret

b) nødvendighed: kravene skal være begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, den offentlige sundhed eller beskyttelsen af miljøet

c) proportionalitet: kravene skal sikre opfyldelsen af det tilsigtede mål og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.«

Fransk ret

6 Artikel L. 710-1 i code de commerce (handelsloven) bestemmer:

»Organerne i nettet af handels- og industrikamre har alle som statens mellemled til opgave at repræsentere industriens, handelens og servicesektorens interesser over for de offentlige myndigheder eller udenlandske myndigheder […]«

7 Denne lovs artikel L. 751-1 har følgende ordlyd:

»En departementskommission for erhvervsmæssig planlægning træffer afgørelse om ansøgninger om tilladelse, som forelægges den i henhold til bestemmelserne i artikel L. 752-1, L. 752-3 og L. 752-15.«

8 Dekretet af 17. april 2019 blev bl.a. vedtaget med henblik på anvendelsen af den nævnte lovs artikel L. 751-2 som affattet ved de ændringer, der blev indført ved loi n° 2018-1021, du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (lov nr. 2018-1021 af 23.11.2018 om udvikling af boligbyggeri, arealplanlægning og digitalisering) (JORF af 24.11.2018, tekst nr. 1) (den såkaldte »ELAN-lov«).

9 Nævnte artikel L. 751-2 bestemmer, at en departementskommission for erhvervsmæssig planlægning bl.a. er sammensat som følger:

»II. I andre departementer end Paris […]

3° Tre sagkyndige personer, der repræsenterer den økonomiske sektor: én, der er udpeget af handels- og industrikammeret, én, der er udpeget af erhvervs- og håndværkskammeret, og én, der er udpeget af landbrugskammeret.

[…]

Departementskommissionen foretager en høring af alle de personer, der kan fremlægge oplysninger til brug for dens afgørelse eller udtalelse. Uden at deltage i afstemningen redegør de personer, som er udpeget af handels- og industrikammeret samt erhvervs- og håndværkskammeret, for situationen i den økonomiske sektor i det relevante handelsområde og projektets indvirkning på denne økonomiske sektor. […]

III. I Paris, […]

3° To sagkyndige personer, der repræsenterer den økonomiske sektor: én, der er udpeget af handels- og industrikammeret, og én, der er udpeget af erhvervs- og håndværkskammeret.

Departementskommissionen foretager en høring af alle de personer, hvis synspunkter er af interesse, til brug for sin afgørelse eller udtalelse. Uden at deltage i afstemningen redegør de personer, som er udpeget af handels- og industrikammeret samt erhvervs- og håndværkskammeret, for situationen i den økonomiske sektor i det relevante handelsområde og projektets indvirkning på denne økonomiske sektor.«

10 Samme lovs artikel L. 752-1 opregner de projekter, for hvilke der er krav om en tilladelse til erhvervsmæssig brug. Blandt disse projekter fremgår det af denne bestemmelses nr. 1, at »[o]prettelse af detailforretninger med et salgsareal på over 1 000 m^2 enten sker ved opførelse af en ny bygning eller ved ombygning af en eksisterende ejendom«.

11 Følgende fremgår af artikel L. 5-1, stk. 2, i code de l'artisanat (håndværksloven):

»Netværket af erhvervs- og håndværkskamre bidrager til den økonomiske udvikling af virksomheder, der er registreret i erhvervsregistret, og til udviklingen af områder ved at varetage enhver opgave af almen interesse for håndværkssektoren til fordel for de økonomiske erhvervsdrivende og i samarbejde med de eksisterende strukturer. […]«

De faktiske omstændigheder og det præjudicielle spørgsmål

12 Departementskommissionerne for erhvervsmæssig planlægning er kollegiale organer, som bl.a. tager stilling til ansøgninger om tilladelse til erhvervsmæssig brug vedrørende projekter om oprettelse eller udvidelse af detailforretninger eller forretningskomplekser, hvis salgsareal overstiger 1 000 m^2.

13 I forbindelse med deres søgsmål i hovedsagen er BEMH, der er et rådgivningsfirma specialiseret inden for kommerciel byplanlægning, og det nationale råd for indkøbscentre af den opfattelse, at de bestemmelser i fransk ret, der fastsætter sammensætningen af departementskommissionerne for erhvervsmæssig planlægning, er uforenelige med artikel 49 TEUF og med artikel 14, nr. 6), i direktiv 2006/123.

14 I denne forbindelse har den forelæggende ret anført, at departementskommissionerne for erhvervsmæssig planlægning i henhold til handelslovens artikel L.751-2 bl.a. består af sagkyndige personer, der repræsenterer den økonomiske sektor, og som udpeges af handels- og industrikammeret, erhvervs- og håndværkskammeret og landbrugskammeret. En sådan sammensætning er uforenelig med kravene i artikel 14, nr. 6), i direktiv 2006/123, for så vidt som denne sidstnævnte bestemmelse fastsætter, at medlemsstaterne ikke må gøre adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed på deres område betinget af direkte eller indirekte inddragelse af konkurrerende erhvervsdrivende i udstedelsen af tilladelser.

15 Den forelæggende ret har præciseret, at disse personer i overensstemmelse med handelslovens artikel L.751-2 kun »redegør for« situationen i den økonomiske sektor i det relevante handelsområde og det pågældende projekts indvirkning på denne økonomiske sektor, uden at deltage i afstemningen om ansøgningen om tilladelse.

16 På denne baggrund har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 14, nr. 6), i [direktiv 2006/123] fortolkes således, at bestemmelsen giver mulighed for, at sagkyndige personer fra den økonomiske sektor, hvis opgave er begrænset til at beskrive den økonomiske struktur [i] det pågældende handelsområde og projektets indvirkning på den økonomiske struktur, kan deltage gennem det kollegiale organ, der har kompetence til at afgive en udtalelse om udstedelse af en tilladelse til erhvervsmæssig brug, uden at tage del i afstemningen om ansøgningen om tilladelse?«

Om det præjudicielle spørgsmål

17 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 14, nr. 6), i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter, at sagkyndige personer, der repræsenterer den økonomiske sektor i det pågældende handelsområde, deltager i det kollegiale organ, der har kompetence til at afgive en udtalelse om udstedelse af en tilladelse til erhvervsmæssig brug, uden at tage del i afstemningen om ansøgningen om tilladelse og med den begrænsede opgave at redegøre for situationen i denne økonomiske sektor og det pågældende projekts indvirkning på sidstnævnte.

18 Med henblik på at besvare det præjudicielle spørgsmål skal artikel 14, nr. 6), i direktiv 2006/123 fortolkes under hensyntagen ikke blot til denne bestemmelses ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den nævnte bestemmelse indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. i denne retning dom af 6.10.2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

19 Det fremgår af ordlyden af artikel 14, nr. 6), i direktiv 2006/123, at medlemsstaterne ikke må gøre adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed på deres område betinget af direkte eller indirekte inddragelse af konkurrerende erhvervsdrivende, herunder gennem rådgivende organer,

i udstedelsen af tilladelser eller andre afgørelser, der træffes af de kompetente myndigheder. Denne bestemmelse fastsætter to undtagelser, nemlig dels inddragelse af faglige organisationer og sammenslutninger eller andre organisationer, der handler som kompetent myndighed, dels høring af organisationer såsom handelskamre. Sidstnævnte undtagelse finder imidlertid ikke anvendelse i de tilfælde, hvor disse organer medvirker i spørgsmål, der vedrører individuelle ansøgninger om tilladelse.

20 Det følger således af ordlyden af artikel 14, nr. 6), i direktiv 2006/123, at det heri fastsatte forbud er formuleret bredt og kan omfatte enhver inddragelse – bortset fra faglige organisationer og sammenslutninger eller andre organisationer, der handler som kompetent myndighed – såvel direkte som indirekte, herunder i rådgivende organer, af erhvervsdrivende, der er konkurrenter til ansøgeren om en tilladelse til erhvervsmæssig brug, når der er tale om udstedelse af en sådan tilladelse.

21 Hvad angår den sammenhæng, hvori artikel 14, nr. 6), i direktiv 2006/123 indgår, bemærkes, at Domstolen inden ikrafttrædelsen af direktiv 2006/123 udtalte sig om, hvorvidt nationale lovgivninger, hvorefter konkurrenter til ansøgeren om en tilladelse til erhvervsmæssig brug deltager i de kollegiale organer, der har kompetence til at udstede en sådan tilladelse, er forenelige med EF-traktatens bestemmelser om etableringsfrihed.

22 I præmis 39 i dom af 15. januar 2002, Kommissionen mod Italien (C-439/99, EU:C:2002:14), fastslog Domstolen således, at bestemmelser i italiensk ret, hvorefter organisation af messer var betinget af indgriben fra organer – selv udelukkende i rådgivningsøjemed – som var sammensat af aktive erhvervsdrivende fra det pågældende område, eller som var repræsentative for disse erhvervsdrivende, med henblik på anerkendelse og godkendelse af den organiserende enhed, udgjorde en restriktion for etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser.

23 I dom af 24. marts 2011, Kommissionen mod Spanien (C-400/08, EU:C:2011:172, præmis 110 og 111), fastslog Domstolen desuden i forbindelse med undersøgelsen af en eventuel begrundelse for den tilsidesættelse af etableringsfriheden, der fulgte af den pågældende nationale lovgivning, at nedsættelsen af et udvalg, der navnlig var sammensat af repræsentanter for handelssektoren, hvis opgave var at udarbejde en rapport, inden der blev truffet afgørelse om at udstede eller afslå en tilladelse, ikke var egnet til at opfylde formålene om fysisk planlægning, beskyttelse af miljøet og beskyttelse af forbrugerne. Den eneste sektor, der var repræsenteret i dette udvalg, var således den eksisterende lokale handelssektor og følgelig de potentielle konkurrenter til ansøgeren om tilladelse til erhvervsmæssig brug.

24 Hvad angår fortolkningen af artikel 14, nr. 6), i direktiv 2006/123 i lyset af direktivets formål bemærkes, at direktivet ifølge 12. betragtning hertil tilsigter at skabe en retlig ramme for at sikre etableringsfriheden og den frie bevægelighed for tjenesteydelser mellem medlemsstaterne. Den indflydelse på beslutningsprocessen, som udøves af konkurrenterne til ansøgeren om en tilladelse til erhvervsmæssig brug, selv om disse ikke deltager i afstemningen om ansøgningen om tilladelse, kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt at udøve disse grundlæggende friheder. Konkurrenterne kunne således forsøge at forsinke vedtagelsen af nødvendige beslutninger, foreslå vedtagelsen af alt for omfattende begrænsninger eller få adgang til oplysninger, som er af væsentlig konkurrencemæssig betydning.

25 Det følger således af en ordlyds-, sammenhængs- og formålsfortolkning af artikel 14, nr. 6), i direktiv 2006/123, at såvel de potentielle konkurrenter til ansøgeren om en tilladelse til erhvervsmæssig brug som de erhvervsdrivende, der konkurrerer med denne ansøger, eller

repræsentanterne for sådanne konkurrenter, som, selv om de ikke direkte deltager i afstemningen om ansøgningen om tilladelse, er en del af det kollegiale organ, der er kompetent i denne henseende, og i denne egenskab deltager i proceduren for udstedelse af denne tilladelse, er omfattet af det forbud, der er fastsat i denne bestemmelse.

26 Det bemærkes desuden, at i modsætning til andre bestemmelser i direktiv 2006/123 kan de krav, der er opregnet i dette direktivs artikel 14, ikke begrundes (jf. i denne retning dom af 16.6.2015, Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, præmis 28).

27 Hvis det skulle medgives, at de »forbudte krav« i medfør af artikel 14, nr. 6), i direktiv 2006/123 kunne være genstand for en begrundelse under henvisning til den primære ret, ville dette således fratage denne bestemmelse enhver effektiv virkning, idet den målrettede harmonisering, der foretages hermed, i sidste ende ville blive underkendt (jf. i denne retning dom af 16.6.2015, Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, præmis 37).

28 Det følger heraf, at det i artikel 14, nr. 6), i direktiv 2006/123 fastsatte forbud bl.a. er til hinder for, at afgørelsen om udstedelse af en tilladelse til erhvervsmæssig brug træffes efter en redegørelse for situationen i den økonomiske sektor i det pågældende handelsområde og det pågældende projekts indvirkning på sidstnævnte, som fremlægges af sagkyndige personer, der repræsenterer denne økonomiske sektor.

29 For så vidt som disse personer, i det mindste indirekte, navnlig kan medvirke under proceduren til udstedelse af en tilladelse til erhvervsmæssig brug, kan deres virksomhed kvalificeres som inddragelse »i udstedelsen af tilladelser« som omhandlet i artikel 14, nr. 6), i direktiv 2006/123.

30 Det skal i øvrigt bemærkes, at sagkyndige personer, der repræsenterer den økonomiske sektor i det pågældende handelsområde, bl.a. kan give udtryk for interesserne for de aktuelle eller potentielle konkurrenter til ansøgeren om tilladelse til erhvervsmæssig brug, for så vidt som disse konkurrenter deltager i udpegelsen af de nævnte sagkyndige personer, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

31 Under disse omstændigheder synes disse personer i det mindste at kunne udgøre repræsentanter for de aktuelle eller potentielle konkurrenter til ansøgeren om tilladelse til erhvervsmæssig brug, og følgelig kan den rolle, som de er tildelt i forbindelse med proceduren for udstedelse af en tilladelse, henhøre under begrebet »direkte eller indirekte inddragelse af konkurrerende erhvervsdrivende« som omhandlet i artikel 14, nr. 6), i direktiv 2006/123.

32 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 14, nr. 6), i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter, at sagkyndige personer, der repræsenterer den økonomiske sektor i det pågældende handelsområde, deltager i det kollegiale organ, der har kompetence til at afgive en udtalelse om udstedelse af en tilladelse til erhvervsmæssig brug, og dette gælder, selv om disse personer ikke tager del i afstemningen om ansøgningen om tilladelse og har den begrænsede opgave at redegøre for situationen i denne økonomiske sektor og det pågældende projekts indvirkning på sidstnævnte, for så vidt som ansøgerens aktuelle eller potentielle konkurrenter deltager i udpegelsen af de nævnte personer.

Sagsomkostninger

33 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

Artikel 14, nr. 6), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter, at sagkyndige personer, der repræsenterer den økonomiske sektor i det pågældende handelsområde, deltager i det kollegiale organ, der har kompetence til at afgive en udtalelse om udstedelse af en tilladelse til erhvervsmæssig brug, og dette gælder, selv om disse personer ikke tager del i afstemningen om ansøgningen om tilladelse og har den begrænsede opgave at redegøre for situationen i denne økonomiske sektor og det pågældende projekts indvirkning på sidstnævnte, for så vidt som ansøgerens aktuelle eller potentielle konkurrenter deltager i udpegelsen af de nævnte personer.

Underskrifter