Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Sechste Kammer)

15. Juli 2021 *

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Richtlinie 2006/123/EG – Art. 14 Nr. 6 – Niederlassungsfreiheit – Gewerbliche Betriebserlaubnis, die von einem Kollegialorgan erteilt wird – Gremium, das u. a. aus qualifizierten Vertretern der Wirtschaft besteht – Personen, die mit dem Antragsteller auf Erlaubnis in Wettbewerb stehende Marktteilnehmer sein können oder diese vertreten – Verbot“

In der Rechtssache C-325/20

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Conseil d’État (Frankreich) mit Entscheidung vom 15. Juli 2020, beim Gerichtshof eingegangen am 22. Juli 2020, in dem Verfahren

BEMH,

Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

gegen

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

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten L. Bay Larsen, der Vizepräsidentin des Gerichtshofs R. Silva de Lapuerta (Berichterstatterin) und der Richterin C. Toader,

Generalanwalt: A. Rantos,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

* Verfahrenssprache: Französisch.

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

– der französischen Regierung, vertreten durch E. de Moustier und N. Vincent als Bevollmächtigte,

– der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Smolek, J. Vláčil und T. Machovičová als Bevollmächtigte,

– der niederländischen Regierung, vertreten durch M. K. Bulterman und P. Huurnink als Bevollmächtigte,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch L. Armati, C. Vrignon und L. Malferrari als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft Art. 14 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. 2006, L 376, S. 36).

2 Es ergeht im Rahmen von drei Verfahren, die BEMH und der Conseil national des centres commerciaux (Nationaler Rat der Einkaufszentren) (CNCC) eingeleitet haben. Diese betreffen u. a. die Rechtmäßigkeit des Décret n° 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 vom 17. April 2019 über die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Departement-Ausschüsse für die Handelsraumplanung und über die Anträge auf Erteilung der gewerblichen Betriebserlaubnis) (JORF vom 18. April 2019, Text Nr. 11).

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 Art. 14 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 lautet:

„Die Mitgliedstaaten dürfen die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit in ihrem Hoheitsgebiet nicht von einer der folgenden Anforderungen abhängig machen:

…

6) der direkten oder indirekten Beteiligung von konkurrierenden Marktteilnehmern, einschließlich in Beratungsgremien, an der Erteilung von Genehmigungen oder dem Erlass anderer Entscheidungen der zuständigen Behörden, mit Ausnahme der Berufsverbände und -vereinigungen oder anderen Berufsorganisationen, die als zuständige Behörde fungieren; dieses Verbot gilt weder für die Anhörung von Organisationen wie Handelskammern oder Sozialpartnern zu Fragen, die nicht einzelne Genehmigungsanträge betreffen, noch für die Anhörung der Öffentlichkeit“.

4 Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten prüfen, ob die in Absatz 2 genannten Anforderungen folgende Bedingungen erfüllen:

a) Nicht-Diskriminierung: die Anforderungen dürfen weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder – bei Gesellschaften – aufgrund des Orts des satzungsmäßigen Sitzes darstellen;

b) Erforderlichkeit: die Anforderungen müssen durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein;

c) Verhältnismäßigkeit: die Anforderungen müssen zur Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels geeignet sein; sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist; diese Anforderungen können nicht durch andere weniger einschneidende Maßnahmen ersetzt werden, die zum selben Ergebnis führen.“

5 Art. 16 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie lautet:

„Die Mitgliedstaaten dürfen die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit in ihrem Hoheitsgebiet nicht von Anforderungen abhängig machen, die gegen folgende Grundsätze verstoßen:

a) Nicht-Diskriminierung: die Anforderung darf weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder – bei juristischen Personen – aufgrund des Mitgliedstaats, in dem sie niedergelassen sind, darstellen;

b) Erforderlichkeit: die Anforderung muss aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder des Schutzes der Umwelt gerechtfertigt sein;

c) Verhältnismäßigkeit: die Anforderung muss zur Verwirklichung des mit ihr verfolgten Ziels geeignet sein und darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.“

Französisches Recht

6 Art. L. 710-1 des Code de commerce (Handelsgesetzbuch) (im Folgenden: Handelsgesetzbuch) bestimmt:

„Die Einrichtungen des Netzwerks der Industrie- und Handelskammern haben in ihrer Eigenschaft als Mittelbau des Staates jeweils die Aufgabe, die Interessen der Industrie, des Handels und des

Dienstleistungssektors gegenüber der öffentlichen Verwaltung oder ausländischen Behörden zu vertreten …“

7 Art. L. 751-1 des Handelsgesetzbuchs lautet:

„Ein Departement-Ausschuss für die Handelsraumplanung entscheidet über Genehmigungsanträge, die ihm gemäß den Art. L. 752-1, L. 752-3 und L. 752-15 vorgelegt werden.“

8 Das Dekret vom 17. April 2019 wurde u. a. zur Anwendung von Art. L. 751-2 des Handelsgesetzbuchs in der Fassung der Loi n° 2018-1021, du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique (Gesetz Nr. 2018-1021 vom 23. November 2018 zur Entwicklung des Wohnungsbaus, der Raumplanung und der Digitaltechnik (JORF vom 24. November 2018, Text Nr. 1) (so genanntes ELAN-Gesetz) erlassen.

9 Art. L. 751-2 sieht vor, dass sich die Commission départementale d’aménagement commercial (Departement-Ausschuss für die Handelsraumplanung) (CDAC) u. a. wie folgt zusammensetzt:

„II. In anderen Departements als Paris...

3. drei qualifizierte Vertreter der Wirtschaft: ein von der Chambre de commerce et d’industrie (Industrie- und Handelskammer) benannter, ein von der Chambre de métiers et de l’artisanat (Handwerkskammer) benannter und ein von der Chambre d’agriculture (Landwirtschaftskammer) benannter

…

Der Ausschuss hört jede Person, die zu seiner Entscheidung oder Stellungnahme sachdienlich beitragen kann. Ohne an der Abstimmung teilzunehmen, berichten die von der Industrie- und Handelskammer und von der Handwerkskammer benannten Personen über die Situation des Wirtschaftsgefüges im relevanten Einzugsgebiet und die Folgen des Vorhabens auf dieses Gefüge....

III.- In Paris...

3. zwei qualifizierte Vertreter der Wirtschaft: ein von der Industrie- und Handelskammer benannter und ein von der Handwerkskammer benannter.

Die Kommission hört, um ihre Entscheidung oder ihre Stellungnahme zu erarbeiten, jede Person an, deren Ansicht von Interesse ist. Ohne an der Abstimmung teilzunehmen, berichten die von der Industrie- und Handelskammer und von der Handwerkskammer benannten qualifizierten Personen über die Situation des Wirtschaftsgefüges im relevanten Einzugsgebiet und die Folgen des Vorhabens auf dieses Gefüge.“

10 Art. L. 752-1 des Handelsgesetzbuchs führt die Vorhaben auf, für die eine gewerbliche Betriebserlaubnis erforderlich ist. Zu diesen Vorhaben gehört nach Nr. 1 dieser Bestimmung „[d]ie Errichtung eines Einzelhandelsgeschäfts mit einer Verkaufsfläche von mehr als 1 000 Quadratmetern, das entweder aus einem Neubau oder durch den Umbau einer bestehenden Immobilie entsteht“.

11 Art. L. 5-1 Abs. 2 des Code de l'artisanat (Handwerksordnung) bestimmt:

„Das Netzwerk der Handwerkskammern trägt zur wirtschaftlichen Entwicklung der in der Handwerksrolle eingetragenen Unternehmen und zur Raumentwicklung bei, indem es zugunsten der Wirtschaftsbeteiligten und in Partnerschaft mit den bestehenden Strukturen alle im Allgemeininteresse liegenden Aufgaben des Handwerkssektors erfüllt …"

Sachverhalt des Ausgangsverfahrens und Vorlagefragen

12 Die CDAC sind Kollegialorgane, die u. a. über Anträge auf Erteilung der gewerblichen Betriebserlaubnis für Vorhaben zur Errichtung oder Erweiterung von Einzelhandelsgeschäften oder von Handelskomplexen mit einer Verkaufsfläche von über 1 000 m^2 entscheiden.

13 Im Rahmen ihrer Klagen im Ausgangsverfahren vertreten BEMH, ein Planungsbüro, das auf gewerbeorientierte Stadtplanung spezialisiert ist, und der CNCC die Auffassung, dass die Bestimmungen des französischen Rechts über die Zusammensetzung der CDAC mit Art. 49 AEUV sowie mit Art. 14 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 nicht vereinbar seien.

14 Hierzu führt das vorlegende Gericht aus, dass die CDAC nach Art. L.751-2 des Handelsgesetzbuchs u. a. aus qualifizierten Vertretern der Wirtschaft zusammengesetzt sind, die von der Chambre de commerce et d'industrie (Industrie- und Handelskammer), der Chambre de métiers et de l'artisanat (Handwerkskammer) und der Chambre d'agriculture (Landwirtschaftskammer) ernannt werden. Eine solche Zusammensetzung sei mit den Anforderungen von Art. 14 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 unvereinbar, da nach dieser Bestimmung die Mitgliedstaaten die Aufnahme oder die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit nicht von der direkten oder indirekten Beteiligung konkurrierender Marktteilnehmer an der Erteilung von Genehmigungen abhängig machen dürften.

15 Das vorlegende Gericht stellt klar, dass sich nach Art. L.751-2 des Code de commerce (Handelsgesetzbuch) diese Personen darauf beschränkten, die Situation des Wirtschaftsgefüges im relevanten Einzugsgebiet und die Folgen des Vorhabens auf dieses Gefüge „darzustellen", ohne sich an der Abstimmung über den Genehmigungsantrag zu beteiligen.

16 Unter diesen Umständen hat der Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist Art. 14 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 dahin auszulegen, dass er innerhalb eines Kollegiums, das dafür zuständig ist, eine Stellungnahme zur Erteilung einer gewerblichen Betriebserlaubnis abzugeben, die Anwesenheit eines qualifizierten Vertreters der Wirtschaft gestattet, dessen Rolle sich darauf beschränkt, die Situation des Wirtschaftsgefüges im relevanten Einzugsgebiet und die Folgen des Projekts auf dieses Wirtschaftsgefüge darzustellen, ohne an der Abstimmung über den Antrag auf Erteilung der Erlaubnis teilzunehmen?

Zur Vorlagefrage

17 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 14 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, wonach in einem Gremium, das dafür zuständig ist, eine Stellungnahme zur Erteilung einer gewerblichen Betriebserlaubnis abzugeben, qualifizierte Vertreter der Wirtschaft des relevanten Einzugsgebiets

sitzen, die an der Abstimmung über den Antrag auf Erteilung der Erlaubnis nicht teilnehmen und sich darauf beschränken, die Situation des Wirtschaftsgefüges sowie die Folgen des Vorhabens auf dieses Gefüge darzustellen.

18 Zur Beantwortung der Vorlagefrage ist Art. 14 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 unter Berücksichtigung nicht nur seines Wortlauts, sondern auch seines Zusammenhangs und der Ziele, die mit der Regelung, zu der er gehört, verfolgt werden, auszulegen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Oktober 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).

19 Nach dem Wortlaut von Art. 14 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 dürfen die Mitgliedstaaten die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit in ihrem Hoheitsgebiet nicht von der direkten oder indirekten Beteiligung von konkurrierenden Marktteilnehmern, einschließlich in Beratungsgremien, an der Erteilung von Genehmigungen oder dem Erlass anderer Entscheidungen der zuständigen Behörden abhängig machen. Diese Bestimmung sieht zwei Ausnahmen vor, nämlich zum einen die Beteiligung von Berufsverbänden und -vereinigungen oder anderen Berufsorganisationen, die als zuständige Behörde fungieren, und zum anderen die Anhörung von Organisationen wie Handelskammern. Die letztgenannte Ausnahme gilt jedoch nicht für Fälle, in denen diese Organisationen an Fragen beteiligt sind, die einzelne Genehmigungsanträge betreffen.

20 Somit ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 14 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123, dass das dort bestimmte Verbot weit gefasst ist und, wenn es um die Erteilung einer gewerblichen Betriebserlaubnis geht, abgesehen von Berufsverbänden und -vereinigungen oder anderen Organisationen, die als zuständige Behörde fungieren, jede direkte oder indirekte Beteiligung – einschließlich in Beratungsgremien – konkurrierender Marktteilnehmer des betreffenden Antragstellers erfasst.

21 In Bezug auf den Regelungszusammenhang von Art. 14 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 ist darauf hinzuweisen, dass sich der Gerichtshof vor dem Inkrafttreten der Richtlinie 2006/123 zur Vereinbarkeit der Bestimmungen des EG-Vertrags über die Niederlassungsfreiheit mit nationalen Regelungen geäußert hat, nach denen die Anwesenheit von Wettbewerbern des Antragstellers, der eine gewerbliche Betriebserlaubnis beantragt hat, in den Gremien, die für die Erteilung einer solchen Erlaubnis zuständig sind, vorgesehen ist.

22 So hat der Gerichtshof in Rn. 39 des Urteils vom 15. Januar 2002, Kommission/Italien (C-439/99, EU:C:2002:14), entschieden, dass die Bestimmungen des italienischen Rechts, die die Veranstaltung von Messen davon abhängig machen, dass Einrichtungen, denen Wirtschaftsteilnehmer angehören, die diese Tätigkeit ausüben und bereits in dem betreffenden Gebiet tätig sind oder diese vertreten, bei der Anerkennung und Zulassung der organisierenden Stelle mitwirken, und sei es auch nur beratend, eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit oder des freien Dienstleistungsverkehrs bedeuten.

23 Ferner hat der Gerichtshof im Urteil vom 24. März 2011, Kommission/Spanien (C-400/08, EU:C:2011:172, Rn. 110 und 111), im Rahmen der Prüfung einer etwaigen Rechtfertigung eines Verstoßes gegen die Niederlassungsfreiheit durch die betreffende nationale Regelung entschieden, dass die Errichtung eines Ausschusses, der u. a. aus Vertretern des Handelssektors zusammengesetzt ist, mit der Aufgabe, vor Erlass einer Entscheidung über die Erteilung oder Verweigerung einer Erlaubnis ein Gutachten zu erstellen, nicht geeignet war, die Ziele der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Verbraucherschutzes zu verwirklichen. Der einzige

Sektor, dessen Interessen in diesem Ausschuss vertreten waren, war nämlich der der etablierten örtlichen Händler, und folglich der potenziellen Wettbewerber des Antragstellers, der eine gewerbliche Betriebserlaubnis beantragt hat.

24 Zur Auslegung von Art. 14 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 im Licht ihrer Ziele ist festzustellen, dass das Ziel dieser Richtlinie nach ihrem zwölften Erwägungsgrund die Schaffung eines Rechtsrahmens ist, der die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten garantiert. Eine Einflussnahme von Wettbewerbern des Antragstellers, der eine gewerbliche Betriebserlaubnis beantragt, auf den Entscheidungsprozess, auch wenn sie nicht an der Abstimmung über den Genehmigungsantrag teilnehmen, ist aber geeignet, die Ausübung dieser Grundfreiheiten zu behindern oder weniger attraktiv zu machen. Diese Wettbewerber könnten nämlich versuchen, den Erlass notwendiger Entscheidungen zu verzögern, übermäßige Einschränkungen anzuregen oder wettbewerbsrelevante Informationen zu erhalten.

25 Somit ergibt sich aus einer wörtlichen, systematischen und teleologischen Auslegung von Art. 14 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123, dass unter das in dieser Bestimmung vorgesehene Verbot sowohl die potenziellen Wettbewerber des Antragstellers, der eine gewerbliche Betriebserlaubnis beantragt hat, als auch die Wirtschaftsteilnehmer – oder ihre Vertreter –, die seine Wettbewerber sind, fallen, die zwar nicht unmittelbar über den Genehmigungsantrag abstimmen, aber dem hierfür zuständigen Gremium angehören und in dieser Eigenschaft an dem Verfahren zur Erteilung der Genehmigung teilnehmen.

26 Im Übrigen sind die in Art. 14 der Richtlinie 2006/123 aufgezählten Anforderungen im Gegensatz zu anderen Bestimmungen der Richtlinie keiner Rechtfertigung zugänglich (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Juni 2015, Rina Services u. a., C-593/13, EU:C:2015:399, Rn. 28).

27 Könnten die nach Art. 14 der Richtlinie 2006/123 „unzulässigen Anforderungen“ auf der Grundlage des Primärrechts gerechtfertigt werden, liefe dies nämlich darauf hinaus, dieser Bestimmung jede praktische Wirksamkeit zu nehmen, indem die von ihr angestrebte Harmonisierung letztlich in Frage gestellt würde (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Juni 2015, Rina Services u. a., C-593/13, EU:C:2015:399, Rn. 37).

28 Daraus folgt, dass das Verbot gemäß Art. 14 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 u. a. dem entgegensteht, dass die Entscheidung über die Erteilung der gewerblichen Betriebserlaubnis getroffen wird, nachdem qualifizierte Vertreter des Wirtschaftsgefüges im relevanten Einzugsbiet die Situation dieses Gefüges sowie die Folgen des betreffenden Vorhabens auf dieses dargestellt haben.

29 Da diese Personen zumindest indirekt an dem Verfahren zur Erteilung einer gewerblichen Betriebserlaubnis beteiligt sein könnten, könnte ihre Tätigkeit insbesondere als Beteiligung „an der Erteilung von Genehmigungen“ im Sinne von Art. 14 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 angesehen werden.

30 Im Übrigen ist festzustellen, dass die qualifizierten Vertreter des Wirtschaftsgefüges im relevanten Einzugsbiet u. a. die Interessen der tatsächlichen oder potenziellen Wettbewerber des Antragstellers, der eine gewerbliche Betriebserlaubnis beantragt, verkörpern könnten, sofern diese Wettbewerber an der Benennung der Vertreter mitwirken, was vom nationalen Gericht zu prüfen ist.

31 Unter diesen Umständen könnten diese Personen zumindest Vertreter der tatsächlichen oder potenziellen Wettbewerber des Antragstellers, der eine gewerbliche Betriebserlaubnis beantragt, sein, so dass die ihnen im Verfahren zur Erteilung der Erlaubnis zugewiesene Rolle unter den Begriff der „direkten oder indirekten Beteiligung von konkurrierenden Marktteilnehmern“ im Sinne von Art. 14 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 fallen kann.

32 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 14 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, wonach in einem Gremium, das dafür zuständig ist, eine Stellungnahme zur Erteilung einer gewerblichen Betriebserlaubnis abzugeben, qualifizierte Vertreter der Wirtschaft des relevanten Einzugsgebiets sitzen, und zwar selbst dann, wenn diese Vertreter an der Abstimmung über den Antrag auf Erteilung der Erlaubnis nicht teilnehmen und sich darauf beschränken, die Situation des Wirtschaftsgefüges sowie die Folgen des Vorhabens auf dieses Gefüge darzustellen, sofern tatsächliche oder potenzielle Wettbewerber des Antragstellers an der Benennung dieser Vertreter mitwirken.

Kosten

33 Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Sechste Kammer) für Recht erkannt:

Art. 14 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, wonach in einem Gremium, das dafür zuständig ist, eine Stellungnahme zur Erteilung einer gewerblichen Betriebserlaubnis abzugeben, qualifizierte Vertreter des Wirtschaftsgefüges des relevanten Einzugsgebiets sitzen, und zwar selbst dann, wenn diese Vertreter an der Abstimmung über den Antrag auf Erteilung der Erlaubnis nicht teilnehmen und sich darauf beschränken, die Situation des Wirtschaftsgefüges sowie die Folgen des Vorhabens auf dieses Gefüge darzustellen, sofern tatsächliche oder potenzielle Wettbewerber des Antragstellers an der Benennung dieser Vertreter mitwirken.

Unterschriften