Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

15. srpnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2006/123/EZ – Članak 14. točka 6. – Sloboda poslovnog nastana – Ovlaštenje za komercijalno iskorištavanje koje izdaje kolegijalno tijelo – Tijelo koje se osobito sastoji od kvalificiranih predstavnika gospodarske strukture – Osobe koje mogu biti konkurentni operatori podnositelju zahtjeva za ovlaštenje ili njihovi predstavnici – Zabrana”

U predmetu C-325/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska), odlukom od 15. srpnja 2020., koju je Sud zaprimio 22. srpnja 2020., u postupku

BEMH,

Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

protiv

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,

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen, predsjednik vijeća, R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), potpredsjednica Suda, i C. Toader, sutkinja,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

* Jezik postupka: francuski

– za francusku vladu, E. de Moustier i N. Vincent, u svojstvu agenata,

– za češku vladu, M. Smolek, J. Vláčil i T. Machovičová, u svojstvu agenata,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i P. Huurnink, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, L. Armati, C. Vrignon i L. Malferrari, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 14. točke 6. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.).

2 Zahtjev je upućen u okviru triju postupaka koje su pokrenuli BEMH i Conseil national des centres commerciaux (Nacionalno vijeće trgovačkih centara; CNCC) u vezi s, među ostalim, zakonitosti décreta 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 (Uredba br. 2019-331 od 17. travnja 2019. o sastavu i funkcioniranju odborâ departmanâ za komercijalno planiranje i zahtjevima za izdavanje ovlaštenja za komercijalno iskorištavanje) (JORF od 18. travnja 2019., tekst br. 11).

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Člankom 14. točkom 6. Direktive 2006/123 propisano je:

„Države članice ne uvjetuju pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području ispunjavanjem sljedećih zahtjeva:

[…]

6. izravnog ili neizravnog uključivanja konkurentnih operatora, također i u okviru savjetodavnih tijela, prilikom ovlašćivanja ili usvajanja drugih odluka nadležnih tijela, osim profesionalnih tijela i udruženja ili drugih organizacija koje djeluju u svojstvu nadležnog tijela; ova se zabrana ne odnosi na savjetovanja s organizacijama, kao što su gospodarske komore ili socijalni partneri, o pitanjima koja nisu vezana uz pojedinačne zahtjeve za [izdavanje] ovlaštenja, ili na savjetovanje sa širom javnosti."

4 Na temelju članka 15. stavka 3. te direktive:

„Države članice provjeravaju da zahtjevi iz stavka 2. ispunjavaju sljedeće uvjete:

(a) nediskriminacije: zahtjevi ne smiju biti izravno ili neizravno diskriminirajući s obzirom na državljanstvo niti mjesto registriranog sjedišta za poduzeća;

(b) nužnosti: zahtjevi moraju biti opravdani [važnim razlogom u općem interesu];

(c) proporcionalnosti: zahtjevi moraju biti prikladni za sigurno ispunjenje postavljenog cilja; ne smiju prekoračiti ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja i nije ih moguće zamijeniti drugim, manje strožim mjerama kojima se postiže isti rezultat."

5 U skladu s člankom 16. stavkom 1. trećim podstavkom navedene direktive:

„Države članice ne smiju uvjetovati pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području ispunjavanjem nekog zahtjeva koji ne poštuje sljedeća načela:

(a) nediskriminacije: zahtjev ne smije biti izravno ili neizravno diskriminirajući s obzirom na državljanstvo niti, u slučaju pravnih osoba, državu članicu poslovnog nastana;

(b) nužnosti: zahtjevi moraju biti opravdani razlozima javnog reda, javne sigurnosti, javnog zdravlja ili zaštite okoliša;

(c) proporcionalnosti: zahtjev mora biti prikladan za ispunjenje postavljenog cilja i ne smije prekoračiti ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja."

Francusko pravo

6 Na temelju članka L. 710-1 Trgovačkog zakonika:

„Ustanove koje su dio mreže trgovačkih i industrijskih komora, u svojstvu posredničkih tijela države, zastupaju interese industrije, trgovine i usluga pred javnim i stranim tijelima […]"

7 U skladu s člankom L. 751-1 tog zakonika:

„Odbor departmana za komercijalno planiranje odlučuje o zahtjevima za izdavanje ovlaštenja koji su mu podneseni na temelju odredbi članaka L. 752-1, L. 752-3 i L. 752-15."

8 Uredba od 17. travnja 2019. donesena je, među ostalim, radi primjene članka L. 751-2 navedenog zakonika, u verziji izmijenjenoj putem loi n° 2018-1021, du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Zakon br. 2018-1021 od 23. studenoga 2018. o razvoju stambenih jedinica, planiranja i digitalizacije) (JORF od 24. studenoga 2018., tekst br. 1) (takozvani „Zakon ELAN").

9 Navedenim člankom L. 751-2 predviđeno je da se odbor departmana za komercijalno planiranje (CDAC) sastoji, među ostalim, od:

„II. U departmanima osim Pariza […]

3. Tri kvalificirane osobe koje predstavljaju gospodarsku strukturu: jednu imenuje trgovačka i industrijska komora, drugu obrtnička komora, a treću poljoprivredna komora.

[…]

Odbor saslušava sve osobe koje mu mogu pomoći u donošenju odluke ili mišljenja. Ne sudjelujući u glasovanju, osobe koje su imenovale trgovačka i industrijska komora te obrtnička komora iznose stanje gospodarske strukture u relevantnom području obuhvata i učinak projekta na tu gospodarsku strukturu. […]

III.- U Parizu, […]

3. Dvije kvalificirane osobe koje predstavljaju gospodarsku strukturu: jednu imenuje trgovačka i industrijska komora, a drugu obrtnička komora.

Kako bi lakše donio svoju odluku ili mišljenje, odbor saslušava sve osobe čije je mišljenje smatra bitnim. Ne sudjelujući u glasovanju, osobe koje su imenovale trgovačka i industrijska komora te obrtnička komora iznose stanje gospodarske strukture u relevantnom području obuhvata i učinak projekta na tu gospodarsku strukturu."

10 U članku L. 752-1 istog zakonika nabrajaju se projekti za koje se zahtijeva ovlaštenje za komercijalno iskorištavanje. U točki 1. te odredbe kao jedan od tih projekata predviđeno je „[o]tvaranje maloprodajne trgovine površine veće od 1000 kvadratnih metara, bilo izgradnjom nove građevine bilo prenamjenom postojeće zgrade".

11 U skladu s člankom L. 5-1 drugim stavkom Zakonika o obrtu:

„Mreža obrtničkih komora doprinosi gospodarskom razvoju poduzetnika upisanih u obrtni registar i razvoju područja, tako što u korist gospodarskih subjekata i u partnerstvu s postojećim strukturama ispunjava sve zadaće od općeg interesa u korist obrtničkog sektora. […]"

Činjenice u glavnom postupku i prethodno pitanje

12 CDAC-ovi su kolegijalna tijela koja, među ostalim, odlučuju o zahtjevima za izdavanje ovlaštenja za komercijalno iskorištavanje koji se odnose na projekte otvaranja odnosno proširenja maloprodajnih trgovina ili trgovačkih kompleksa čija je prodajna površina veća od 1000 m^2.

13 U okviru svojih tužbi u glavnom postupku BEMH, projektni ured specijaliziran za urbanističko komercijalno planiranje, i CNCC smatraju da odredbe francuskog prava kojima se utvrđuje sastav CDAC-ova nisu u skladu s člankom 49. UFEU-a kao ni s člankom 14. točkom 6. Direktive 2006/123.

14 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev ističe da se, u skladu s člankom L.751-2 Trgovačkog zakonika, CDAC-ovi sastoje, među ostalim, od kvalificiranih osoba koje predstavljaju gospodarsku strukturu, a koje imenuju trgovačka i industrijska komora, obrtnička komora i poljoprivredna komora. Takav sastav nije u skladu sa zahtjevima iz članka 14. točke 6. Direktive 2006/123 jer se tom odredbom predviđa da države članice ne uvjetuju pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti izravnim ili neizravnim uključivanjem konkurentnih operatora prilikom ovlašćivanja.

15 Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da, u skladu s člankom L.751-2 Trgovačkog zakonika, te osobe samo „iznose" stanje gospodarske strukture u relevantnom području obuhvata i učinak predmetnog projekta na tu gospodarsku strukturu, pri čemu ne sudjeluju u glasovanju o zahtjevu za izdavanje ovlaštenja.

16 U tim je okolnostima Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 14. [točku 6.] Direktive [2006/123] tumačiti na način da omogućuje da u okviru kolegijalnog tijela nadležnog za davanje mišljenja o izdavanju ovlaštenja za komercijalno iskorištavanje bude prisutna kvalificirana osoba koja predstavlja gospodarsku strukturu, čija je uloga ograničena na iznošenje stanja gospodarske strukture u relevantnom području obuhvata i učinka projekta na tu gospodarsku strukturu, pri čemu ne sudjeluje u glasovanju o zahtjevu za izdavanje ovlaštenja?"

O prethodnom pitanju

17 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 14. točku 6. Direktive 2006/123 tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se predviđa da u kolegijalnom tijelu nadležnom za davanje mišljenja o izdavanju ovlaštenja za komercijalno iskorištavanje budu prisutne kvalificirane osobe koje predstavljaju gospodarsku strukturu u relevantnom području obuhvata, koje ne sudjeluju u glasovanju o zahtjevu za izdavanje ovlaštenja, nego samo iznose stanje te gospodarske strukture i učinak predmetnog projekta na tu strukturu.

18 Kako bi se odgovorilo na prethodno pitanje, članak 14. točku 6. Direktive 2006/123 treba tumačiti uzimajući u obzir ne samo tekst te odredbe nego i kontekst u kojem se ona nalazi te ciljeve propisa kojeg je ona dio (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2020., Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, t. 61. i navedenu sudsku praksu).

19 Iz teksta članka 14. točke 6. Direktive 2006/123 proizlazi da države članice ne uvjetuju pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području izravnim ili neizravnim uključivanjem konkurentnih operatora, ni u okviru savjetodavnih tijela, prilikom ovlašćivanja ili usvajanja drugih odluka nadležnih tijela. Tom su odredbom predviđene dvije iznimke, to jest, s jedne strane, uključivanje profesionalnih tijela i udruženja ili drugih organizacija koje djeluju u svojstvu nadležnog tijela i, s druge strane, savjetovanje s organizacijama kao što su gospodarske komore. Međutim, potonja se iznimka ne primjenjuje u slučajevima u kojima su ta tijela uključena u pitanja u vezi s pojedinačnim zahtjevima za izdavanje ovlaštenja.

20 Stoga iz teksta članka 14. točke 6. Direktive 2006/123 proizlazi da je zabrana koja se njime predviđa široko formulirana i da se ona može odnositi na bilo kakvo uključivanje, uz izuzetak profesionalnih tijela i udruženja ili drugih organizacija koje djeluju u svojstvu nadležnog tijela, kako izravno tako i neizravno, također i u okviru savjetodavnih tijela, operatora koji su u konkurenciji s podnositeljem zahtjeva za izdavanje ovlaštenja za komercijalno iskorištavanje, kada je riječ o dodjeljivanju takvog ovlaštenja.

21 Kad je riječ o kontekstu u kojem se nalazi članak 14. točka 6. Direktive 2006/123, valja podsjetiti na to da je Sud, prije stupanja na snagu Direktive 2006/123, odlučio o usklađenosti nacionalnih propisa kojima se predviđa prisutnost konkurenata podnositelja zahtjeva za izdavanje ovlaštenja za komercijalno iskorištavanje u kolegijalnim tijelima nadležnima za dodjeljivanje takvog ovlaštenja s odredbama UEZ-a posvećenima slobodi poslovnog nastana.

22 Tako je u točki 39. presude od 15. siječnja 2002., Komisija/Italija (C-439/99, EU:C:2002:14), Sud presudio da odredbe talijanskog prava kojima se organizacija sajmova uvjetuje uključivanjem, makar samo i u savjetodavnom svojstvu, tijela koja se sastoje od operatera koji obavljaju tu djelatnost te koji su već prisutni na predmetnom državnom području, odnosno predstavnika tih operatera, za potrebe priznanja i odobrenja organizatora, čine ograničenje slobode pružanja usluga odnosno slobode poslovnog nastana.

23 Usto, u presudi od 24. ožujka 2011., Komisija/Španjolska (C-400/08, EU:C:2011:172, t. 110. i 111.), Sud je u okviru ispitivanja eventualnog opravdanja povrede slobode poslovnog nastana, počinjene predmetnim nacionalnim propisom, presudio da uspostavljanje odbora koji se sastoji osobito od predstavnika trgovačkog sektora, čija je zadaća izrada izvješća koje prethodi donošenju odluke o izdavanju ili odbijanju izdavanja ovlaštenja, nije bilo prikladno za ostvarivanje ciljeva prostornog planiranja, zaštite okoliša i zaštite potrošača. Naime, jedini zastupljeni sektorski interes u tom odboru bio je onaj postojećih lokalnih trgovaca i, slijedom toga, potencijalnih konkurenata podnositelja zahtjeva za izdavanje ovlaštenja za komercijalno iskorištavanje.

24 Kad je riječ o tumačenju članka 14. točke 6. Direktive 2006/123 s obzirom na njezine ciljeve, valja istaknuti da je cilj te direktive, u skladu s njezinom uvodnom izjavom 12., stvoriti pravni okvir kojim će se osigurati sloboda poslovnog nastana i slobodno kretanje usluga između država članica. Međutim, utjecaj koji na postupak odlučivanja imaju konkurenti podnositelja zahtjeva za izdavanje ovlaštenja za komercijalno iskorištavanje, čak i ako ne sudjeluju u glasovanju o zahtjevu za izdavanje ovlaštenja, može otežati ili učiniti manje privlačnim ostvarivanje tih temeljnih sloboda. Naime, ti konkurenti mogu pokušati odgoditi donošenje potrebnih odluka, poticati donošenje pretjeranih ograničenja ili pribaviti važne informacije relevantne za tržišno natjecanje.

25 Iz doslovnog, kontekstualnog i teleološkog tumačenja članka 14. točke 6. Direktive 2006/123 proizlazi da su zabranom predviđenom tom odredbom obuhvaćeni kako potencijalni konkurenti podnositelja zahtjeva za izdavanje ovlaštenja za komercijalno iskorištavanje tako i operatori koji su u konkurenciji s tim podnositeljem zahtjeva odnosno predstavnici takvih konkurenata koji, iako ne sudjeluju izravno u glasovanju o zahtjevu za izdavanje ovlaštenja, čine dio kolegijalnog tijela koje je za to nadležno i, na toj osnovi, sudjeluju u postupku njegova donošenja.

26 Osim toga, valja istaknuti da se, za razliku od drugih odredbi Direktive 2006/123, zahtjevi navedeni u njezinu članku 14. ne mogu opravdati (vidjeti u tom smislu presudu od 16. lipnja 2015., Rina Services i dr., C-593/13, EU:C:2015:399, t. 28.).

27 Naime, kad bi se „zabranjeni zahtjevi” na temelju članka 14. Direktive 2006/123 mogli opravdati na temelju primarnog prava, time bi se toj odredbi oduzeo svaki koristan učinak dovodeći u pitanje, u konačnici, ciljano usklađivanje koje se provodi tom direktivom (vidjeti u tom smislu presudu od 16. lipnja 2015., Rina Services i dr., C-593/13, EU:C:2015:399, t. 37.).

28 Iz toga slijedi da se zabrana predviđena člankom 14. točkom 6. Direktive 2006/123 protivi, među ostalim, tomu da se odluka o dodjeljivanju ovlaštenja za komercijalno iskorištavanje donese nakon što su kvalificirane osobe koje predstavljaju gospodarsku strukturu u relevantnom području obuhvata iznijele stanje te gospodarske strukture i učinak projekta na tu strukturu.

29 Konkretno, budući da bi te osobe mogle biti uključene, barem neizravno, u postupak za dodjelu ovlaštenja za komercijalno iskorištavanje, njihova bi se djelatnost mogla kvalificirati kao uključivanje „prilikom ovlašćivanja" u smislu članka 14. točke 6. Direktive 2006/123.

30 Osim toga, valja smatrati da bi kvalificirane osobe koje predstavljaju gospodarsku strukturu u relevantnom području obuhvata mogle, među ostalim, predstavljati izraz interesa postojećih ili potencijalnih konkurenata podnositelja zahtjeva za izdavanje ovlaštenja za komercijalno iskorištavanje, pod uvjetom da one sudjeluju u imenovanju tih osoba, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

31 U tim okolnostima jasno proizlazi da te osobe mogu biti barem predstavnici postojećih ili potencijalnih konkurenata podnositelja zahtjeva za izdavanje ovlaštenja za komercijalno iskorištavanje te da, slijedom toga, uloga koja im je dodijeljena u postupku dodjeljivanja ovlaštenja može biti obuhvaćena pojmom „izravnog ili neizravnog uključivanja konkurentnih operatora" u smislu članka 14. točke 6. Direktive 2006/123.

32 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 14. točku 6. Direktive 2006/123 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim je predviđeno da u kolegijalnom tijelu nadležnom za davanje mišljenja o izdavanju ovlaštenja za komercijalno iskorištavanje budu prisutne kvalificirane osobe koje predstavljaju gospodarsku strukturu u relevantnom području obuhvata, i to čak ako one ne sudjeluju u glasovanju o zahtjevu za izdavanje ovlaštenja, nego samo iznose stanje te gospodarske strukture i učinak predmetnog projekta na tu strukturu, pod uvjetom da postojeći ili potencijalni konkurenti podnositelja zahtjeva sudjeluju u imenovanju navedenih osoba.

Troškovi

33 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (šesto vijeće) odlučuje:

Članak 14. točku 6. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim je predviđeno da u kolegijalnom tijelu nadležnom za davanje mišljenja o izdavanju ovlaštenja za komercijalno iskorištavanje budu prisutne kvalificirane osobe koje predstavljaju gospodarsku strukturu u relevantnom području obuhvata, i to čak ako one ne sudjeluju u glasovanju o zahtjevu za izdavanje ovlaštenja, nego samo iznose stanje te gospodarske strukture i učinak predmetnog projekta na tu strukturu, pod uvjetom da postojeći ili potencijalni konkurenti podnositelja zahtjeva sudjeluju u imenovanju navedenih osoba.

Potpisi