TEISINGUMO TEISMO (šeštoji kolegija) SPRENDIMAS

2021 m. liepos 15 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Direktyva 2006/123/EB – 14 straipsnio 6 punktas – Įsisteigimo laisvė – Kolegialaus organo išduotas leidimas vykdyti komercinę veiklą – Organas, kurį, be kita ko, sudaro verslo struktūrai atstovaujantys kvalifikuoti asmenys – Asmenys, kurie gali būti su prašymą išduoti leidimą pateikusiu asmeniu konkuruojančiais ūkio subjektais arba atstovauti tokiems subjektams – Draudimas“

Byloje C-325/20

dėl *Conseil d'État* (Valstybės Taryba, Prancūzija) 2020 m. liepos 15 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2020 m. liepos 22 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

BEMH,

Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

prieš

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

TEISINGUMO TEISMAS (šeštoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas L. Bay Larsen, Teisingumo Teismo pirmininko pavaduotoja R. Silva de Lapuerta (pranešėja) ir teisėja C. Toader,

generalinis advokatas A. Rantos,

kancleris A. Calot Escobar,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

– *Conseil national des centres commerciaux (CNCC)*, atstovaujamos advokato E. Piwnica,

* Proceso kalba: prancūzų.

– Prancūzijos vyriausybės, atstovaujamos E. de Moustier ir N. Vincent,

– Čekijos vyriausybės, atstovaujamos M. Smolek, J. Vláčil ir T. Machovičová,

– Nyderlandų vyriausybės, atstovaujamos K. Bulterman ir P. Huurnink,

– Europos Komisijos, atstovaujamos L. Armati, C. Vrignon ir L. Malferrari,

atsižvelgęs į sprendimą, priimtą susipažinus su generalinio advokato nuomone, nagrinėti bylą be išvados,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje (OL L 376, 2006, p. 36) 14 straipsnio 6 punkto.

2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant tris BEMH ir *Conseil national des centres commerciaux* (Nacionalinė prekybos centrų taryba, toliau – CNCC) inicijuotas bylas, susijusias, be kita ko, su *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* (2019 m. balandžio 17 d. Dekreto Nr. 2019-331 dėl departamentų komercinio planavimo komisijų sudėties ir veiklos ir dėl prašymų išduoti leidimą vykdyti komercinę veiklą) (JORF, 2019 m. balandžio 18 d., tekstas Nr. 11) teisėtumu.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

3 Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 6 punkte nustatyta:

„Valstybės narės nekelia teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymui savo teritorijoje nė vieno iš šių reikalavimų:

<…>

6) tiesioginis ar netiesioginis konkuruojančių subjektų dalyvavimas, įskaitant jų dalyvavimą konsultacinių įstaigų veikloje, išskyrus profesines įstaigas ir asociacijas arba kitas organizacijas, veikiančias kaip kompetentinga institucija, išduodant leidimus arba priimant kitus kompetentingų institucijų sprendimus; šis draudimas netaikomas organizacijų, tokių kaip prekybos rūmai arba socialiniai partneriai, konsultacijoms, nesusijusioms su atskirais leidimų prašymais, ir konsultacijoms su plačiąja visuomene.“

4 Šios direktyvos 15 straipsnio 3 dalyje nustatyta:

„Valstybės narės patikrina, kad 2 dalyje nurodyti reikalavimai atitiktų šias sąlygas:

a) nediskriminavimas: reikalavimai neturi būti tiesiogiai ar netiesiogiai diskriminuojantys pagal pilietybę arba pagal įmonės registruotos buveinės vietą;

b) būtinybė: reikalavimai turi būti pateisinami svarbiais visuomenės interesais;

c) proporcingumas: reikalavimai turi būti tinkami siekiamam tikslui įgyvendinti; jais neturi būti reikalaujama daugiau negu reikia tam tikslui pasiekti; ir turi būti neįmanoma pakeisti tokių reikalavimų kitomis, mažiau ribojančiomis priemonėmis, kuriomis pasiekiamas toks pat rezultatas.“

5 Minėtos direktyvos 16 straipsnio 1 dalies trečioje pastraipoje numatyta:

„Valstybės narės savo teritorijoje neapriboja teisės teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymo jokiais reikalavimais, kuriais būtų pažeidžiami šie principai:

a) nediskriminavimas: reikalavimas neturi būti tiesiogiai ar netiesiogiai diskriminuojantis pagal pilietybę arba pagal valstybę narę, kurioje juridinis asmuo įsisteigęs;

b) būtinybė: reikalavimas turi būti pagrįstas viešosios tvarkos, visuomenės saugumo, visuomenės sveikatos ar aplinkos apsaugos sumetimais;

c) proporcingumas: reikalavimas turi būti tinkamas siekiamam tikslui įgyvendinti ir juo neturi būti reikalaujama daugiau, nei reikia tokiam tikslui [pasiekti].“

Prancūzijos teisė

6 *Code de commerce* (Prekybos kodeksas) L. 710-1 straipsnyje nustatyta:

„Prekybos ir pramonės rūmų tinklo įstaigos, kaip valstybės tarpininkės, turi atstovauti pramonės, prekybos ir paslaugų sektorių interesams valdžios institucijose arba užsienio institucijose <…>“

7 Šio kodekso L. 751-1 straipsnyje nustatyta:

„Departamentų komercinio planavimo komisija priima sprendimus dėl pagal L. 752-1, L. 752-3 ir L. 752-15 straipsnių nuostatas jai pateiktų prašymų išduoti leidimą.“

8 2019 m. balandžio 17 d. dekretas buvo priimtas, be kita ko, siekiant taikyti minėto kodekso L. 751-2 straipsnį (redakcija, iš dalies pakeista *loi no 2018-1021, du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique* (2018 m. lapkričio 23 d. Įstatymas Nr. 2018-1021 dėl būsto, planavimo ir skaitmeninių technologijų raidos) (JORF, 2018 m. lapkričio 24 d., tekstas Nr. 1) (vadinamasis „ELAN įstatymas“).

9 Tame L. 751-2 straipsnyje numatyta, kad departamentų komercinio planavimo komisiją (DKPK) sudaro:

„II. Kituose departamentuose nei Paryžiaus <…>

3° Trys verslo struktūrai atstovaujantys kvalifikuoti asmenys: Prekybos ir pramonės rūmų paskirtas asmuo, Profesijų ir amatų rūmų paskirtas asmuo ir Žemės ūkio rūmų paskirtas asmuo.

<…>

Komisija išklauso kiekvieną asmenį, galintį paaiškinti savo sprendimą ar nuomonę. Balsuojant nedalyvaujantys Prekybos ir pramonės rūmų ir Profesijų ir amatų rūmų paskirti asmenys pristato verslo struktūros padėtį atitinkamoje traukos zonoje ir projekto poveikį šiai verslo struktūrai.<…>

III. – Paryžiuje <…>

3° Du verslo struktūrai atstovaujantys kvalifikuoti asmenys: Prekybos ir pramonės rūmų paskirtas asmuo ir Profesijų ir amatų rūmų paskirtas asmuo.

Siekdama aiškumo priimant sprendimą ar nuomonę, komisija išklauso kiekvieną asmenį, kurio nuomonė gali būti svarbi. Balsuojant nedalyvaujantys Prekybos ir pramonės rūmų ir Profesijų ir amatų rūmų paskirti asmenys pristato verslo struktūros padėtį atitinkamoje traukos zonoje ir projekto poveikį šiai verslo struktūrai.“

10 To paties kodekso L. 752-1 straipsnyje išvardyti projektai, kuriems reikia gauti leidimą vykdyti komercinę veiklą. Šios nuostatos 1 punkte numatyta, kad vienas iš tokių projektų yra „mažmeninės prekybos parduotuvės, kurios prekybos plotas viršija 1 000 m^2, atidarymas pastačius ją iš naujo arba pertvarkius esamą pastatą“.

11 *Code d'artisanat* (Amatų kodeksas) L. 5-1 straipsnio antroje pastraipoje nustatyta:

„Profesijų ir amatų rūmų tinklas, verslo subjektų naudai ir bendradarbiaujant su esamomis struktūromis vykdydamas visus amatų sektoriaus bendrojo intereso uždavinius, prisideda prie profesijų registre įregistruotų įmonių ekonominės plėtros ir teritorijų plėtros. <…>“

Faktinės bylos aplinkybės ir prejudicinis klausimas

12 DKPK yra kolegialus organas, priimantis sprendimus, be kita ko, dėl prašymų išduoti leidimą vykdyti komercinę veiklą, susijusius su mažmeninės prekybos parduotuvių arba prekybos centrų, kurių prekybos plotas viršija 1 000 m^2, atidarymo ar plėtros projektais.

13 Savo skunduose pagrindinėje byloje BEMH, t. y. speciali tarnyba, atsakinga už miesto komercinės plėtros planavimą, ir CNCC mano, kad DKPK sudėtį reglamentuojančios Prancūzijos teisės nuostatos nesuderinamos su SESV 49 straipsniu ir Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 6 punktu.

14 Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad pagal Prekybos kodekso L. 751-2 straipsnį DPKP sudaro, be kita ko, verslo struktūrai atstovaujantys kvalifikuoti asmenys, kuriuos paskiria Prekybos ir pramonės rūmai, Profesijų ir amatų rūmai ir Žemės ūkio rūmai. Tokia sudėtis nesuderinama su Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 6 punkto reikalavimais tiek, kiek toje nuostatoje numatyta, kad teisės teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymo valstybės narės negali susieti su tiesioginiu ar netiesioginiu konkuruojančių ūkio subjektų dalyvavimu išduodant leidimus.

15 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad pagal Prekybos kodekso L. 751-2 straipsnį šie asmenys tik „pristato“ verslo struktūros padėtį atitinkamoje traukos zonoje, tam tikro projekto poveikį šiai verslo struktūrai ir nedalyvauja balsuojant dėl prašymo išduoti leidimą.

16 Tokiomis aplinkybėmis *Conseil d'État* (Valstybės Taryba, Prancūzija) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar [Direktyvos 2006/123] 14 straipsnio 6 punktas turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį leidžiama kolegialaus organo, kompetentingo teikti nuomonę dėl leidimo vykdyti komercinę veiklą išdavimo, veikloje dalyvauti verslo struktūrai atstovaujantiems kvalifikuotiems asmenims, kurių vaidmuo yra tik pristatyti verslo struktūros padėtį atitinkamoje traukos zonoje ir projekto poveikį šiai verslo struktūrai, nedalyvaujant, kai balsuojama dėl prašymo išduoti leidimą?“

Dėl prejudicinio klausimo

17 Savo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 6 punktas turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį draudžiami nacionalinės teisės aktai, kuriuose numatyta, kad kolegialų organą, turintį kompetenciją teikti nuomonę dėl leidimo vykdyti komercinę veiklą išdavimo, gali sudaryti atitinkamos traukos zonos verslo struktūrai atstovaujantys kvalifikuoti asmenys, nedalyvaujantys balsuojant dėl prašymo išduoti leidimą ir tik pristatantys šios verslo struktūros padėtį bei atitinkamo projekto poveikį šiai struktūrai.

18 Siekiant atsakyti į prejudicinį klausimą Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 6 punktą reikia aiškinti atsižvelgiant ne tik į šios nuostatos tekstą, bet ir į jos kontekstą ir teisės akto, kuriame ji įtvirtinta, tikslus (šiuo klausimu žr. 2020 m. spalio 6 d. Sprendimo *Jobcenter Krefeld*, C-181/19, EU:C:2020:794, 61 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

19 Iš Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 6 punkto formuluotės matyti, kad valstybės narės teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymui savo teritorijoje nekeliamas reikalavimas dėl tiesioginio ar netiesioginio konkuruojančių ūkio subjektų dalyvavimo, įskaitant konsultacinių organų veikloje, išduodant leidimus arba priimant kitus kompetentingų institucijų sprendimus. Šioje nuostatoje numatytos dvi išimtys, t. y. pirma, profesinių įstaigų ir asociacijų ar kitų organizacijų, veikiančių kaip kompetentinga institucija, dalyvavimas ir, antra, tokių organizacijų, kaip Prekybos rūmai, konsultacijos. Vis dėlto pastaroji išimtis netaikoma tais atvejais, kai šie subjektai nagrinėja klausimus, susijusius su atskirais prašymais išduoti leidimus.

20 Taigi iš Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 6 punkto formuluotės matyti, kad jame numatytas draudimas suformuluotas plačiai ir gali apimti bet kokį ūkio subjektų, konkuruojančių su prašymą išduoti leidimą vykdyti komercinę veiklą pateikusiu asmeniu, dalyvavimą (nesusijusį su profesinėmis įstaigomis ir asociacijomis ar kitomis organizacijomis, veikiančiomis kaip kompetentinga institucija), tiesioginį ar netiesioginį, įskaitant konsultacinių organų veikloje, kai nagrinėjamas klausimas dėl tokio leidimo išdavimo.

21 Dėl Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 6 punkto konteksto reikia priminti, kad iki įsigaliojant Direktyvai 2006/123 Teisingumo Teismas buvo pateikęs nuomonę dėl nacionalinės teisės aktų, kuriuose numatyta, kad prašymą išduoti leidimą vykdyti komercinę veiklą pateikusio asmens konkurentai gali dalyvauti kompetenciją išduoti tokį leidimą turinčių kolegialių organų veikloje, suderinamumo su EB sutarties nuostatomis dėl įsisteigimo laisvės.

22 2002 m. sausio 15 d. Sprendimo *Komisija / Italija* (C-439/99, EU:C:2002:14) 39 punkte Teisingumo Teismas nusprendė, kad Italijos teisės nuostatos, pagal kurias mugių organizavimas siejamas su organų (taip pat turint tikslą tik pasitarti), kuriuos sudaro šią veiklą atitinkamoje teritorijoje jau vykdantys ūkio subjektai arba šių ūkio subjektų atstovai, dalyvavimu organizuojančio subjekto pripažinimo ir leidimo jam išdavimo tikslais, yra įsisteigimo laisvės arba laisvės teikti paslaugas apribojimas.

23 Be to, 2011 m. kovo 24 d. Sprendime *Komisija / Ispanija* (C-400/08, EU:C:2011:172, 110 ir 111 punktai) Teisingumo Teismas, nagrinėdamas galimą atitinkamais nacionalinės teisės aktais padaryto įsisteigimo laisvės pažeidimo pateisinimą, nusprendė, kad komiteto, į kurį įeina, be kita ko, prekybos sektoriaus atstovai ir kuris turi parengti ataskaitą iki sprendimo išduoti ar atsisakyti išduoti leidimą priėmimo, sudarymas negali užtikrinti teritorijos planavimo, aplinkos apsaugos ir vartotojų apsaugos tikslų įgyvendinimo. Iš tikrųjų vienintelis šio komiteto atstovaujamas sektorinis interesas buvo veiklą jau vykdančio vietos prekybininko, taigi potencialaus prašymą išduoti leidimą vykdyti komercinę veiklą pateikusio asmens konkurento interesas.

24 Dėl Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 6 punkto aiškinimo atsižvelgiant į jos tikslus reikia pažymėti, kad pagal šios direktyvos 12 konstatuojamąją dalį ja siekiama sukurti teisinį pagrindą, užtikrinantį įsisteigimo laisvę ir laisvą paslaugų judėjimą tarp valstybių narių. Prašymą išduoti leidimą vykdyti komercinę veiklą pateikusio asmens konkurentų daromas poveikis sprendimų priėmimo procesui, net jeigu jie nebalsuoja dėl prašymo išduoti leidimą, gali trukdyti pasinaudoti šiomis pagrindinėmis laisvėmis arba padaryti tokį naudojimąsi mažiau patrauklų. Iš tiesų šie konkurentai galėtų mėginti vilkinti reikiamų sprendimų priėmimą, skatinti pernelyg didelių apribojimų nustatymą arba gauti konkurencijos požiūriu svarbios informacijos.

25 Taigi iš Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 6 punkto pažodinio, kontekstinio ir teleologinio aiškinimo matyti, kad šioje nuostatoje numatytas draudimas taikomas tiek potencialiems prašymą išduoti leidimą vykdyti komercinę veiklą pateikusio asmens konkurentams, tiek su šiuo asmeniu konkuruojantiems ūkio subjektams ar tokių konkurentų atstovams, kurie, nors tiesiogiai nedalyvauja balsuojant dėl prašymo išduoti leidimą, yra šiuo klausimu kompetentingo kolegialaus organo nariai, todėl dalyvauja išduodant šį leidimą.

26 Taip pat reikia pažymėti, kad, priešingai nei kitos Direktyvos 2006/123 nuostatos, jos 14 straipsnyje išvardyti reikalavimai negali būti pateisinti (šuo klausimu žr. 2015 m. birželio 16 d. Sprendimo *Rina Services ir kt.*, C-593/13, EU:C:2015:399, 28 punktą).

27 Iš tiesų pripažinus, kad Direktyvos 2006/123 14 straipsnyje įtvirtintus „draudžiamus reikalavimus“ galima pateisinti pagal pirminę teisę, ši nuostata taptų neveiksminga ir galiausiai paneigtų ja atliktą konkretų suderinimą (šiuo klausimu žr. 2015 m. birželio 16 d. Sprendimo *Rina Services ir kt.*, C-593/13, EU:C:2015:399, 37 punktą).

28 Iš to matyti, kad pagal Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 6 punkte numatytą draudimą, be kita ko, draudžiama priimti sprendimą išduoti leidimą vykdyti komercinę veiklą po to, kai verslo struktūrai atitinkamoje traukos zonoje atstovaujantys kvalifikuoti asmenys pristato šios verslo struktūros padėtį ir atitinkamo projekto poveikį šiai struktūrai.

29 Konkrečiai kalbant, tiek, kiek šie asmenys gali bent netiesiogiai dalyvauti išduodant leidimą vykdyti komercinę veiklą, jų veikla gali būti kvalifikuojama kaip dalyvavimas „išduodant leidimus“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 6 punktą.

30 Be to, darytina išvada, kad atitinkamos traukos zonos verslo struktūrai atstovaujantys kvalifikuoti asmenys gali, be kita ko, siekti prašymą išduoti leidimą vykdyti komercinę veiklą pateikusių asmenų esamų ar potencialių konkurentų interesų įgyvendinimo, jei pastarieji dalyvauja skiriant šiuos asmenis; tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

31 Taigi panašu, kad tokie asmenys gali būti bent jau esamų ar potencialių prašymą išduoti leidimą vykdyti komercinę veiklą pateikusio asmens konkurentų atstovai, todėl jų vaidmuo leidimų išdavimo procedūroje gali patekti į sąvoką „tiesioginis ar netiesioginis konkuruojančių subjektų dalyvavimas“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 6 punktą.

32 Atsižvelgiant į visa tai, kas išdėstyta, į pateiktą klausimą reikia atsakyti: Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 6 punktas turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį draudžiami nacionalinės teisės aktai, kuriuose numatyta, kad kolegialų organą, turintį kompetenciją teikti nuomonę dėl leidimo vykdyti komercinę veiklą išdavimo, gali sudaryti atitinkamos traukos zonos verslo struktūrai atstovaujantys kvalifikuoti asmenys, net ir tais atvejais, kai šie asmenys nedalyvauja balsuojant dėl prašymo išduoti leidimą ir tik pristato šios verslo struktūros padėtį ir atitinkamo projekto poveikį šiai struktūrai, jei esami ar potencialūs prašymą pateikusio asmens konkurentai dalyvauja skiriant minėtus asmenis.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

33 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (šeštoji kolegija) nusprendžia:

2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje 14 straipsnio 6 punktas turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį draudžiami nacionalinės teisės aktai, kuriuose numatyta, kad kolegialų organą, turintį kompetenciją teikti nuomonę dėl leidimo vykdyti komercinę veiklą išdavimo, gali sudaryti atitinkamos traukos zonos verslo struktūrai atstovaujantys kvalifikuoti asmenys, net ir tais atvejais, kai šie asmenys nedalyvauja balsuojant dėl prašymo išduoti leidimą ir tik pristato šios verslo struktūros padėtį ir atitinkamo projekto poveikį šiai struktūrai, jei esami ar potencialūs prašymą pateikusio asmens konkurentai dalyvauja skiriant minėtus asmenis.

Parašai.