TIESAS SPRIEDUMS (sestā palāta)

2021. gada 15. jūlijā*

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Direktīva 2006/123/EK – 14. panta 6. punkts – Brīvība veikt uzņēmējdarbību – Koleģiālas institūcijas izsniegta tirdzniecības telpu ierīkošanas atļauja – Institūcija, kuras sastāvā darbojas arī kvalificētas personas, kas pārstāv ekonomikas struktūru – Personas, kas iespējami varētu būt ar atļaujas pieprasītāju konkurējoši saimnieciskās darbības subjekti vai šo subjektu pārstāvji – Aizliegums

Lietā C-325/20

par lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu atbilstoši LESD 267. pantam, ko *Conseil d'État* (Valsts padome, Francija) iesniedza ar 2020. gada 15. jūlija lēmumu un kas Tiesā reģistrēts 2020. gada 22. jūlijā, tiesvedībā

BEMH,

Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

pret

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,

TIESA (sestā palāta)

šādā sastāvā: palātas priekšsēdētājs L. Bejs Larsens [*L. Bay Larsen*], Tiesas priekšsēdētāja vietniece R. Silva de Lapuerta [*R. Silva de Lapuerta*] (referente), tiesnese K. Toadere [*C. Toader*],

ģenerāladvokāts: A. Rants [*A. Rantos*],

sekretārs: A. Kalots Eskobars [*A. Calot Escobar*],

ņemot vērā rakstveida procesu,

ņemot vērā apsvērumus, ko sniedza:

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

* Tiesvedības valoda – franču.

– Francijas valdības vārdā – *E. de Moustier* un *N. Vincent*, pārstāves,

– Čehijas valdības vārdā – *M. Smolek* un *J. Vláčil*, kā arī *T. Machovičová*, pārstāvji,

– Nīderlandes valdības vārdā – *M. K. Bulterman* un *P. Huurnink*, pārstāves,

– Eiropas Komisijas vārdā – *L. Armati* un *C. Vrignon*, kā arī *L. Malferrari*, pārstāvji,

ņemot vērā pēc ģenerāladvokāta uzklausīšanas pieņemto lēmumu izskatīt lietu bez ģenerāladvokāta secinājumiem,

pasludina šo spriedumu.

Spriedums

1 Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu ir par Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2006/123/EK (2006. gada 12. decembris) par pakalpojumiem iekšējā tirgū (OV 2006, L 376, 36. lpp.) 14. panta 6. punktu.

2 Šis lūgums ir iesniegts saistībā ar trim tiesvedībām prasībās, ko cēlušas *BEMH* un *Conseil national des centres commerciaux (CNCC)* [Valsts tirdzniecības centru padome] tostarp par 2019. gada 17. aprīļa *décret n° 2019-331 relatif à la composition et au fonctionnement des commissions départementales d'aménagement commercial et aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale* [Dekrēts Nr. 2019-331 par departamentu tirdzniecības vietu plānošanas komisiju sastāvu un darbību un par tirdzniecības telpu ierīkošanas atļauju pieprasījumiem] (2019. gada 18. aprīļa *JORF*, teksts Nr. 11).

Atbilstošās tiesību normas

Savienības tiesības

3 Direktīvas 2006/123 14. panta 6. punktā ir noteikts:

"Dalībvalstis nedrīkst noteikt, ka piekļuve pakalpojumu darbībai vai tās veikšana attiecīgās dalībvalsts teritorijā ir atkarīga no kāda turpmāk norādītā faktora:

[..]

6) tieša vai netieša konkurējošo uzņēmumu iesaistīšana atļauju piešķiršanā vai kompetento iestāžu citu lēmumu pieņemšanā, tostarp padomdevējās struktūrās, izņemot profesionālas organizācijas un apvienības vai citas organizācijas, kas rīkojas kā kompetentas iestādes; šis aizliegums neattiecas uz apspriešanos ar organizācijām, piemēram, tirdzniecības palātām vai sociālajiem partneriem, par citiem jautājumiem, kas nav saistīti ar atsevišķiem atļauju pieteikumiem, vai uz apspriešanos ar plašāku sabiedrību."

4 Atbilstoši šīs direktīvas 15. panta 3. punktam:

"Dalībvalstis pārbauda, vai 2. punktā minētās prasības atbilst šādiem nosacījumiem:

a) nediskriminēšana: prasības nedrīkst ne tieši, ne netieši būt diskriminējošas saistībā ar valstspiederību vai uzņēmumu gadījumā – saistībā ar juridiskās adreses atrašanās vietu;

b) nepieciešamība: prasībām ir jābūt pamatotām ar sevišķi svarīgu iemeslu saistībā ar sabiedrības interesēm;

c) samērīgums: prasībām ir jābūt piemērotām, lai sasniegtu noteikto mērķi; tās nedrīkst būt augstākas, nekā ir nepieciešams šā mērķa sasniegšanai, un nedrīkst pastāvēt iespēja šīs prasības aizstāt ar citiem mazāk ierobežojošiem pasākumiem, ar kuriem sasniedz to pašu rezultātu."

5 Saskaņā ar minētās direktīvas 16. panta 1. punkta trešo daļu:

"Dalībvalstis nenosaka, ka – lai attiecīgās dalībvalsts teritorijā piekļūtu pakalpojumu darbībai vai to veiktu – jāizpilda jebkādas prasības, kas neatbilst šādiem principiem:

a) nediskriminēšana – prasība nedrīkst būt ne tieši, ne netieši diskriminējoša attiecībā uz valstspiederību vai – juridisko personu gadījumā – attiecībā uz dalībvalsti, kurā tās veic uzņēmējdarbību;

b) nepieciešamība – prasībai jābūt pamatotai ar sabiedriskās kārtības, valsts drošības, veselības aizsardzības vai vides aizsardzības iemesliem;

c) samērīgums – prasībai jābūt piemērotai, lai sasniegtu noteikto mērķi, un tā nedrīkst būt augstāka, nekā ir nepieciešams šā mērķa sasniegšanai."

Francijas tiesības

6 Saskaņā ar *code de commerce* [Komerckodekss] L. 710-1. pantu:

"Tirdzniecības un rūpniecības palātu tīkla iestādēm katrai ir pienākums kā pastarpinātās valsts pārvaldes iestādei pārstāvēt rūpniecības, tirdzniecības un pakalpojumu nozaru intereses attiecībās ar valsts vai ārvalstu varasiestādēm [..]."

7 Atbilstoši šā kodeksa L. 751-1. pantam:

"Departamenta tirdzniecības vietu plānošanas komisija lemj par atļaujas pieprasījumiem, kas tai ir iesniegti saskaņā ar L. 752-1., L. 752-3. un L. 752-15. pantu."

8 2019. gada 17. aprīļa dekrēts ir pieņemts, pamatojoties tostarp uz minētā kodeksa L. 751-2. pantu tā redakcijā, kas izriet no grozījumiem, kas izdarīti ar 2018. gada 23. novembra *loi n° 2018-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique* [Likums Nr. 2018-1021 par mājokļu būvniecības, teritorijas plānošanas un digitālās ekonomikas attīstību] (2018. gada 24. novembra *JORF*, teksts Nr. 1) (tā sauktais "*ELAN* likums").

9 Minētajā L. 751-2. pantā ir paredzēts, ka departamenta tirdzniecības vietu plānošanas komisijas (*CDAC*) sastāvā darbojas tostarp:

"II. Citos departamentos, atskaitot Parīzi, [..]

3° Trīs kvalificētas personas, kas pārstāv ekonomikas struktūru: vienu no tām ieceļ *chambre de commerce et d'industrie* [Tirdzniecības un rūpniecības palāta], otru ieceļ *chambre de métiers et de l'artisanat* [Amatniecības palāta] un trešo ieceļ *chambre d'agriculture* [Lauksaimniecības palāta].

[..]

Komisija uzklausa jebkuru personu, kas varētu sniegt pieņemamajam lēmumam vai atzinumam lietderīgu informāciju. Tirdzniecības un rūpniecības palātas un Amatniecības palātas ieceltās personas balsojumā nepiedalās, bet informē par ekonomiskās struktūras situāciju attiecīgajā klientūras areālā un projekta ietekmi uz šo ekonomikas struktūru. [..]

III.- Parīzē, [..]

3° Divas kvalificētas personas, kas pārstāv ekonomikas struktūru: vienu no tām ieceļ Tirdzniecības un rūpniecības palāta un otru ieceļ Amatniecības palāta.

Lai gūtu pieņemamajam lēmumam vai atzinumam lietderīgu informāciju, Komisija uzklausa jebkuru personu, kuras viedoklis tai interesē. Tirdzniecības un rūpniecības palātas un Amatniecības palātas ieceltās kvalificētās personas balsojumā nepiedalās, bet informē par ekonomiskās struktūras situāciju attiecīgajā klientūras areālā un projekta ietekmi uz šo ekonomikas struktūru."

10 Šā paša kodeksa L. 752-1. pantā ir uzskaitīti projekti, attiecībā uz kuriem ir jāsaņem tirdzniecības telpu ierīkošanas atļauja. Šīs tiesību normas 1. punktā kā viens no šiem projektiem ir paredzēta "mazumtirdzniecības veikala, kura tirdzniecības platība pārsniedz 1000 kvadrātmetrus, ierīkošana, vai nu uzceļot jaunu ēku, vai pārveidojot esošu ēku".

11 *Code de l'artisanat* [Amatniecības kodekss] L. 5-1. panta otrajā daļā ir noteikts:

"Amatniecības palātu tīkls sekmē Amatniecības reģistrā reģistrēto uzņēmumu attīstību, kā arī teritoriju attīstību, sadarbībā ar esošajām struktūrām saimnieciskās darbības subjektu labā veicot ikvienu vispārējām interesēm atbilstošu uzdevumu amatniecības nozares labā. [..]"

Lietas fakti un prejudiciālais jautājums

12 *CDAC* ir koleģiālas institūcijas, kas lemj tostarp par tirdzniecības telpu ierīkošanas atļaujas pieprasījumiem saistībā ar tādu mazumtirdzniecības veikalu vai tirdzniecības centru ierīkošanu un paplašināšanu, kuru tirdzniecības platība pārsniedz 1000 m^2.

13 Prasības pamatlietā *BEMH* – kas ir būvplānošanas birojs ar specializāciju tirdzniecības platību pilsētplānošanā – un *CNCC* uzskata, ka Francijas tiesību normas, kurās noteikts *CDAC* sastāvs, ir nesaderīgas ar LESD 49. pantu, kā arī ar Direktīvas 2006/123 14. panta 6. punktu.

14 Šajā ziņā iesniedzējtiesa norāda, ka saskaņā ar Komerckodeksa L.751-2. pantu *CDAC* sastāvā darbojas arī ekonomikas struktūru pārstāvošas kvalificētas personas, kuras ieceļ Tirdzniecības un rūpniecības palāta, Amatniecības palāta, kā arī Lauksaimniecības palāta. Šāds sastāvs esot nesaderīgs ar Direktīvas 2006/123 14. panta 6. punkta prasībām, jo šajā tiesību normā ir paredzēts, ka dalībvalstis nedrīkst piekļuvi pakalpojumu darbībai vai tās veikšanu pakārtot nosacījumam, ka atļauju piešķiršanā tieši vai netieši iesaistās konkurējošie uzņēmumi.

15 Iesniedzējtiesa precizē, ka saskaņā ar Komerckodeksa L.751-2. pantu šīs personas vienīgi "informē" par ekonomikas struktūras situāciju attiecīgajā klientūras areālā un projekta ietekmi uz šo ekonomikas struktūru, nepiedaloties balsošanā par atļaujas pieprasījumu.

16 Šādos apstākļos *Conseil d'État* (Valsts padome, Francija) nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādu prejudiciālu jautājumu:

"Vai [Direktīvas 2006/123] 14. panta 6. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka ar to ir atļauts, ka koleģiālā institūcijā, kuras kompetencē ir sniegt atzinumu par tirdzniecības telpu ierīkošanas atļauju, var darboties kvalificēta persona, kas pārstāv ekonomikas struktūru un kuras uzdevums ir vienīgi informēt par ekonomikas struktūras situāciju attiecīgajā klientūras areālā un projekta ietekmi uz šo ekonomikas struktūru, nepiedaloties balsojumā par atļaujas pieprasījumu[?]"

Par prejudiciālo jautājumu

17 Ar šo jautājumu iesniedzējtiesa būtībā vaicā, vai Direktīvas 2006/123 14. panta 6. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka tam ir pretrunā tāds valsts tiesiskais regulējums, kurā ir paredzēts, ka tādas koleģiālas institūcijas sastāvā, kuras kompetencē ir sniegt atzinumu par tirdzniecības telpu ierīkošanas atļaujas piešķiršanu, darbojas kvalificētas personas, kas pārstāv ekonomikas struktūru attiecīgajā klientūras areālā un kas nepiedalās balsojumā par atļaujas pieprasījumu, bet gan vienīgi informē par šīs ekonomikas struktūras situāciju un attiecīgā projekta ietekmi uz to.

18 Lai atbildētu uz prejudiciālo jautājumu, Direktīvas 2006/123 14. panta 6. punkts ir jāinterpretē, ņemot vērā ne tikai šīs tiesību normas tekstu, bet arī tās kontekstu un tiesiskā regulējuma, kurā tā ir ietverta, mērķus (šajā nozīmē skat. spriedumu, 2020. gada 6. oktobris, *Jobcenter Krefeld*, C-181/19, EU:C:2020:794, 61. punkts un tajā minētā judikatūra).

19 No Direktīvas 2006/123 14. panta 6. punkta formulējuma izriet, ka dalībvalstis nedrīkst noteikt, ka piekļuve pakalpojumu darbībai vai tās veikšana attiecīgās dalībvalsts teritorijā ir atkarīga no tiešas vai netiešas konkurējošo uzņēmumu iesaistīšanas atļauju piešķiršanā vai kompetento iestāžu citu lēmumu pieņemšanā, tostarp padomdevējās struktūrās. Šajā tiesību normā ir paredzēti divi izņēmumi, proti, pirmkārt, profesionālo organizāciju un apvienību vai citu organizāciju, kas rīkojas kā kompetentas iestādes, iesaistīšanās un, otrkārt, apspriešanās ar tādām organizācijām kā, piemēram, tirdzniecības palātām. Pēdējais no minētajiem izņēmumiem gan nav piemērojams gadījumos, kad šīs organizācijas iesaistās jautājumos saistībā ar individuāliem atļaujas pieprasījumiem.

20 Tādējādi no Direktīvas 2006/123 14. panta 6. punkta formulējuma izriet, ka tajā paredzētais aizliegums ir formulēts plaši un var aptvert jebkādu iesaistīšanos – atskaitot profesionālo organizāciju un apvienību vai citu organizāciju, kas rīkojas kā kompetentas iestādes,

iesaistīšanos –, ko vai nu tieši, vai netieši, tostarp padomdevējās struktūrās, veic ar tirdzniecības telpu ierīkošanas atļaujas pieprasītāju konkurējošie uzņēmumi, ja tiek lemts jautājums par šādas atļaujas piešķiršanu.

21 Attiecībā uz Direktīvas 2006/123 14. panta 6. punkta kontekstu ir jāatgādina, ka pirms Direktīvas 2006/123 stāšanās spēkā Tiesa ir spriedusi par to, vai ar EK līguma normām par brīvību veikt uzņēmējdarbību ir saderīgi valstu tiesiskie regulējumi, kuros ir paredzēta tirdzniecības telpu ierīkošanas atļaujas pieprasītāja konkurentu darbošanās koleģiālajās institūcijās, kuru kompetencē ir šādas atļaujas izsniegšana.

22 Tādējādi 2002. gada 15. janvāra sprieduma Komisija/Itālija (C-439/99, EU:C:2002:14) 39. punktā Tiesa nosprieda, ka Itālijas tiesību normas, kas gadatirgu rīkošanu pakārto nosacījumam par to, ka rīkotāja subjekta statusa atzīšanā un rīkošanas atļaujas piešķiršanā – kaut vai tikai padomdevēja statusā – piedalās institūcijas, kuru sastāvā darbojas attiecīgajā teritorijā šo darbību jau veicošie uzņēmēji vai šo uzņēmēju pārstāvji, rada ierobežojumu brīvībai veikt uzņēmējdarbību vai pakalpojumu sniegšanas brīvībai.

23 Turklāt 2011. gada 24. marta spriedumā Komisija/Spānija (C-400/08, EU:C:2011:172, 110. un 111. punkts) Tiesa – izvērtējot iespējamu attaisnojumu brīvības veikt uzņēmējdarbību pārkāpumam, kas izdarīts ar attiecīgo valsts tiesisko regulējumu, – nosprieda, ka tādas komitejas izveide, kuras sastāvā ir arī tirdzniecības nozares pārstāvji un kuras uzdevums ir sagatavot atzinumu pirms lēmuma par atļaujas piešķiršanu vai atteikšanu, nav piemērota, lai sasniegtu teritorijas labiekārtošanas, vides aizsardzības un patērētāju tiesību aizsardzības mērķus. Proti, šajā komitejā kā nozares intereses tika pārstāvētas tikai jau esošo vietējo uzņēmumu, proti, tirdzniecības telpu ierīkošanas atļaujas pieprasītāja konkurentu intereses.

24 Runājot par Direktīvas 2006/123 14. panta 6. punkta interpretāciju šīs direktīvas mērķu gaismā, ir jānorāda, ka šīs direktīvas mērķis – atbilstoši tās 12. apsvērumā teiktajam – ir izveidot tiesisko regulējumu, lai nodrošinātu brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu brīvu apriti starp dalībvalstīm. Savukārt ietekme uz lēmumu pieņemšanas procesu, ko tirdzniecības telpu ierīkošanas atļaujas pieprasītāja konkurenti īsteno, pat ja tie nepiedalās balsošanā par atļaujas pieprasījumu, pēc savas iedabas ir tāda, kas var apgrūtināt vai padarīt mazāk pievilcīgu šo pamatbrīvību izmantošanu. Proti, šie konkurenti varētu mēģināt aizkavēt vajadzīgo lēmumu pieņemšanu, mudināt noteikt pārmērīgus ierobežojumus vai iegūt konkurēšanas ziņā būtisku informāciju.

25 Tādējādi no Direktīvas 2006/123 14. panta 6. punkta burtiskas, kontekstuālas un teleoloģiskas interpretācijas izriet, ka šajā tiesību normā paredzētais aizliegums attiecas gan uz tirdzniecības telpu ierīkošanas atļaujas pieprasītāja potenciālajiem konkurentiem, gan uz šā pieprasītāja esošajiem konkurentiem vai šo konkurentu pārstāvjiem, kuri, lai arī tieši nepiedalās balsošanā par atļaujas pieprasījumu, darbojas koleģiālajā institūcijā, kuras kompetencē ir to izskatīt, un tādējādi piedalās šīs atļaujas izsniegšanas procesā.

26 Turklāt ir jānorāda, ka – atšķirībā no citās Direktīvas 2006/123 normās noteiktā – tās 14. pantā uzskaitītās prasības nav attaisnojamas (šajā nozīmē skat. spriedumu, 2015. gada 16. jūnijs, *Rina Services* u.c., C-593/13, EU:C:2015:399, 28. punkts).

27 Proti, ja pieļautu, ka Direktīvas 2006/123 14. pantā uzskaitītās "neatļautās prasības" būtu attaisnojamas ar primārajām tiesībām, šai tiesību normai tiktu atņemta visa lietderīgā iedarbība, galu galā apdraudot tajā iecerēto *ad hoc* saskaņošanu (šajā nozīmē skat. spriedumu, 2015. gada 16. jūnijs, *Rina Services* u.c., C-593/13, EU:C:2015:399, 37. punkts).

28 No tā izriet, ka Direktīvas 2006/123 14. panta 6. punktā paredzētajam aizliegumam ir pretrunā tostarp tas, ka lēmums par tirdzniecības telpu ierīkošanas atļaujas piešķiršanu tiek pieņemts pēc tam, kad kvalificētas personas, kas pārstāv ekonomikas struktūru attiecīgajā klientūras areālā, informē par šīs ekonomikas struktūras situāciju, kā arī attiecīgā projekta ietekmi uz to.

29 Konkrēti, ciktāl šīs personas varētu kaut vai vismaz netieši būt iesaistītas tirdzniecības telpu ierīkošanas atļaujas piešķiršanas procedūrā, viņu darbība varētu kvalificēt par iesaistīšanos "atļauju piešķiršanā" Direktīvas 2006/123 14. panta 6. punkta izpratnē.

30 Turklāt ir jāuzskata, ka kvalificētas personas, kas pārstāv ekonomikas struktūru attiecīgajā klientūras areālā, varētu iemiesot tostarp tirdzniecības telpu ierīkošanas atļaujas pieprasītāja esošo vai potenciālo konkurentu intereses, ciktāl šie konkurenti piedalās šo personu iecelšanā; šo apstākli pārbaudīt ir iesniedzējtiesas ziņā.

31 Šajos apstākļos ir redzams, ka šīs personas iespējami varētu būt vismaz tirdzniecības telpu ierīkošanas atļaujas pieprasītāja esošo vai potenciālo konkurentu pārstāvji un līdz ar to, ka loma, kas viņiem ir atvēlēta atļaujas piešķiršanas procedūrā, iespējami atbilst jēdzienam "tieša vai netieša konkurējošo uzņēmumu iesaistīšana" Direktīvas 2006/123 14. panta 6. punkta izpratnē.

32 Ņemot vērā visus iepriekš izklāstītos apsvērumus, uz uzdoto jautājumu ir jāatbild, ka Direktīvas 2006/123 14. panta 6. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka tam ir pretrunā tāds valsts tiesiskais regulējums, kurā ir paredzēts, ka tādas koleģiālas institūcijas sastāvā, kuras kompetencē ir sniegt atzinumu par tirdzniecības telpu ierīkošanas atļaujas piešķiršanu, darbojas kvalificētas personas, kas pārstāv ekonomikas struktūru attiecīgajā klientūras areālā, un tas tam ir pretrunā pat tad, ja šīs personas nepiedalās balsojumā par atļaujas pieprasījumu, bet vienīgi informē par šīs ekonomikas struktūras situāciju un attiecīgā projekta ietekmi uz to, ja vien šo personu iecelšanā piedalās atļaujas pieprasītāja esošie vai potenciālie konkurenti.

Par tiesāšanās izdevumiem

33 Attiecībā uz pamatlietas pusēm šī tiesvedība ir stadija procesā, kuru izskata iesniedzējtiesa, un tā lemj par tiesāšanās izdevumiem. Izdevumi, kas radušies, iesniedzot apsvērumus Tiesai, un kas nav minēto pušu izdevumi, nav atlīdzināmi.

Ar šādu pamatojumu Tiesa (sestā palāta) nospriež:

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2006/123/EK (2006. gada 12. decembris) par pakalpojumiem iekšējā tirgū 14. panta 6. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka tam ir pretrunā tāds valsts tiesiskais regulējums, kurā ir paredzēts, ka tādas koleģiālas institūcijas sastāvā, kuras kompetencē ir sniegt atzinumu par tirdzniecības telpu ierīkošanas atļaujas piešķiršanu, darbojas kvalificētas personas, kas pārstāv ekonomikas struktūru attiecīgajā klientūras areālā, un tas tam ir pretrunā pat tad, ja šīs personas nepiedalās balsojumā par atļaujas pieprasījumu, bet vienīgi informē par šīs ekonomikas struktūras situāciju un

attiecīgā projekta ietekmi uz to, ja vien šo personu iecelšanā piedalās atļaujas pieprasītāja esošie vai potenciālie konkurenti.

[Paraksti]