ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

15 juli 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2006/123/EG – Artikel 14, punt 6 – Vrijheid van vestiging – Verlening van een bedrijfsvergunning door een collegiaal orgaan – Orgaan dat onder meer bestaat uit gekwalificeerde personen die het bedrijfsleven vertegenwoordigen – Personen die concurrerende marktdeelnemers van de vergunningsaanvrager kunnen zijn of deze kunnen vertegenwoordigen – Verbod”

In zaak C-325/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) bij beslissing van 15 juli 2020, ingekomen bij het Hof op 22 juli 2020, in de procedure

BEMH,

Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

tegen

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,

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, kamerpresident, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), vicepresident van het Hof, en C. Toader, rechter,

advocaat-generaal: A. Rantos,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Frans.

gelet op de opmerkingen van:

– de Conseil national des centres commerciaux (CNCC), vertegenwoordigd door E. Piwnica, avocat,

– de Franse regering, vertegenwoordigd door E. de Moustier en N. Vincent als gemachtigden,

– de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vláčil en T. Machovičová als gemachtigden,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en P. Huurnink als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Armati, C. Vrignon en L. Malferrari als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft artikel 14, punt 6, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van drie door BEMH en de Conseil national des centres commerciaux (nationale raad van winkelcentra, CNCC) aanhangig gemaakte procedures, die met name betrekking hebben op de rechtmatigheid van 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 (besluit nr. 2019-331 van 17 april 2019 betreffende de samenstelling en de werking van de departementale commissies voor ruimtelijke ordening met betrekking tot bedrijven en aanvragen voor een bedrijfsvergunning; hierna: „besluit van 17 april 2019") (JORF van 18 april 2019, tekst nr. 11).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Artikel 14, punt 6, van richtlijn 2006/123 bepaalt:

„De lidstaten stellen de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk van de volgende eisen:

[...]

6) de directe of indirecte betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers, ook binnen raadgevende organen, bij de verlening van vergunningen of bij andere besluiten van de bevoegde instanties, met uitzondering van beroepsorden en van beroepsverenigingen of andere organisaties die in de hoedanigheid van bevoegde instantie optreden; dit verbod heeft geen betrekking op de raadpleging van organisaties zoals kamers van koophandel of sociale partners over andere aangelegenheden dan individuele vergunningsaanvragen, noch op een raadpleging van het grote publiek".

4 Artikel 15, lid 3, van deze richtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt."

5 Artikel 16, lid 1, derde alinea, van deze richtlijn luidt:

„De lidstaten maken de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk van de naleving van eisen die niet aan de volgende beginselen voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor rechtspersonen, naar de lidstaat waar zij gevestigd zijn;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en gaan niet verder dan wat nodig is om dat doel te bereiken."

Frans recht

6 Artikel L. 710-1 van de code du commerce (wetboek van koophandel) bepaalt:

„De structuren van het netwerk van kamers van koophandel en industrie hebben elk in hun hoedanigheid van bemiddelende instantie van de staat de taak om de belangen van industrie, handel en dienstverlening te behartigen bij overheidsinstanties of buitenlandse autoriteiten. [...]"

7 Artikel L. 751-1 van dat wetboek luidt:

„Een departementale commissie voor ruimtelijke ordening met betrekking tot bedrijven doet uitspraak over de vergunningsaanvragen die krachtens de artikelen L. 752-1, L. 752-3 en L. 752-15 bij haar worden ingediend."

8 Het besluit van 17 april 2019 is met name vastgesteld voor de toepassing van artikel L. 751-2 van genoemd wetboek, in de versie die voortvloeit uit de wijzigingen die zijn ingevoerd bij loi nº 2018-1021, du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (wet nr. 2018-1021 van 23 november 2018 betreffende de ontwikkeling van huisvesting, ruimtelijke ordening en digitalisering) (JORF van 24 november 2018, tekst nr. 1) („wet ELAN").

9 Artikel L. 751-2, punten II en III, bepaalt dat de departementale commissie voor ruimtelijke ordening met betrekking tot bedrijven (CDAC) met name als volgt is samengesteld:

„II.-In andere departementen dan Parijs [...]:

[...]

3° uit drie gekwalificeerde personen die het bedrijfsleven vertegenwoordigen: één aangewezen door de kamer van koophandel en industrie, één door de kamer van ambachten en nijverheid en één door de landbouwkamer.

[...]

De commissie hoort eenieder die informatie kan geven betreffende haar beslissing of advies. De door de kamer van koophandel en industrie en de kamer van ambachten en nijverheid aangewezen personen, die geen stemrecht hebben, geven een uiteenzetting over de stand van het bedrijfsleven in het betreffende verzorgingsgebied en de impact van het project op het bedrijfsleven. [...]

III.-In Parijs [...]:

[...]

3° uit twee gekwalificeerde personen die het bedrijfsleven vertegenwoordigen: één aangewezen door de kamer van koophandel en industrie en één door de kamer van ambachten en nijverheid.

Met het oog op de voorbereiding van haar beslissing of advies hoort de commissie alle personen wier standpunt van belang is. De door de kamer van koophandel en industrie en de kamer van ambachten en nijverheid aangewezen gekwalificeerde personen, die geen stemrecht hebben, geven een uiteenzetting over de stand van het bedrijfsleven in het betreffende verzorgingsgebied en de impact van het project op het bedrijfsleven."

10 Artikel L. 752-1 van hetzelfde wetboek somt de projecten op waarvoor een bedrijfsvergunning is vereist. Volgens punt 1 van dat artikel omvatten dergelijke projecten onder meer „de oprichting van een detailhandelszaak met een verkoopoppervlakte van meer dan 1 000 m^2, als resultaat van hetzij nieuwbouw, hetzij de verbouwing van een bestaand gebouw".

11 Artikel L. 5-1, tweede alinea, van de code de l'artisanat (ambachtswetboek) bepaalt:

„Het netwerk van kamers van ambachten en nijverheid draagt bij tot de economische ontwikkeling van de in het ambachtsregister ingeschreven ondernemingen en tot de ontwikkeling van de gebieden, door ten behoeve van de economische actoren en in partnerschap met de bestaande structuren elke opdracht van algemeen belang ten gunste van de ambachtelijke sector te vervullen. [...]"

Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vraag

12 CDAC's zijn collegiale organen die met name beslissen over aanvragen voor een bedrijfsvergunning voor projecten tot oprichting of uitbreiding van detailhandelszaken of commerciële complexen met een verkoopoppervlakte van meer dan 1 000 m^2.

13 In hun beroepen in het hoofdgeding zijn BEMH, een in commerciële planning gespecialiseerd adviesbureau, en de CNCC van mening dat de bepalingen van Frans recht die de samenstelling van CDAC's vaststellen, onverenigbaar zijn met artikel 49 VWEU en artikel 14, punt 6, van richtlijn 2006/123.

14 In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat de CDAC's overeenkomstig artikel L. 751-2 van het wetboek van koophandel met name zijn samengesteld uit gekwalificeerde personen die het bedrijfsleven vertegenwoordigen en die worden aangewezen door de kamer van koophandel en industrie, de kamer van ambachten en nijverheid en de landbouwkamer. Een dergelijke samenstelling is volgens hem onverenigbaar met de vereisten van artikel 14, punt 6, van richtlijn 2006/123, voor zover daarin is bepaald dat de lidstaten de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk mogen stellen van de directe of indirecte betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers bij de verlening van vergunningen.

15 De verwijzende rechter preciseert dat voornoemde personen overeenkomstig artikel L. 751-2 van het wetboek van koophandel enkel de stand van het bedrijfsleven in het betreffende verzorgingsgebied en de impact van het project op dat bedrijfsleven „uiteenzetten", zonder deel te nemen aan de stemming over de vergunningsaanvraag.

16 Daarop heeft de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 14, punt 6, van richtlijn [2006/123] aldus worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat een collegiaal orgaan dat bevoegd is om een advies uit te brengen over de verlening van een bedrijfsvergunning, mede bestaat uit gekwalificeerde personen die het bedrijfsleven vertegenwoordigen, wier rol beperkt is tot het geven van een uiteenzetting over de stand van het bedrijfsleven in het betreffende verzorgingsgebied en de impact van het project op dat bedrijfsleven, zonder deelname aan de stemming over de vergunningsaanvraag?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

17 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 14, punt 6, van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke een collegiaal orgaan dat bevoegd is om een advies uit te brengen over de verlening van een bedrijfsvergunning, mede bestaat uit gekwalificeerde personen die het bedrijfsleven vertegenwoordigen in het betreffende verzorgingsgebied, die niet deelnemen aan de stemming over de vergunningsaanvraag en zich ertoe beperken de stand van het bedrijfsleven en de impact van het project op dat bedrijfsleven uiteen te zetten.

18 Voor de beantwoording van de prejudiciële vraag moet bij de uitlegging van artikel 14, punt 6, van richtlijn 2006/123 niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen van deze bepaling, maar ook met de context waarin deze bepaling moet worden gezien en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie in die zin arrest van 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

19 Uit de bewoordingen van artikel 14, punt 6, van richtlijn 2006/123 blijkt dat de lidstaten de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk mogen stellen van de directe of indirecte betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers, ook binnen raadgevende organen, bij de verlening van vergunningen of bij andere besluiten van de bevoegde instanties. Deze bepaling voorziet in twee uitzonderingen, namelijk ten eerste de betrokkenheid van beroepsorden en van beroepsverenigingen of andere organisaties die in de hoedanigheid van bevoegde instantie optreden en ten tweede de raadpleging van organisaties zoals kamers van koophandel. Deze laatste uitzondering is echter niet van toepassing in gevallen waarin die organisaties betrokken zijn bij zaken die betrekking hebben op individuele vergunningsaanvragen.

20 Uit de bewoordingen van artikel 14, punt 6, van richtlijn 2006/123 volgt dus dat het daarin neergelegde verbod ruim is geformuleerd en elke betrokkenheid kan omvatten, zowel direct als indirect, ook binnen raadgevende organen, van marktdeelnemers die concurreren met de aanvrager van een bedrijfsvergunning, wanneer het erom gaat een dergelijke vergunning af te geven, afgezien van de betrokkenheid van beroepsorden en van beroepsverenigingen of andere organisaties die in de hoedanigheid van bevoegde instantie optreden.

21 Wat de context van artikel 14, punt 6, van richtlijn 2006/123 betreft, zij eraan herinnerd dat het Hof zich vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2006/123 heeft uitgesproken over de verenigbaarheid met de bepalingen van het EG-Verdrag inzake de vrijheid van vestiging van nationale regelingen die voorzien in de aanwezigheid van concurrenten van de aanvrager van een bedrijfsvergunning in de collegiale organen die bevoegd zijn om een dergelijke vergunning te verlenen.

22 Zo heeft het Hof in punt 39 van het arrest van 15 januari 2002, Commissie/Italië (C-439/99, EU:C:2002:14), geoordeeld dat bepalingen van het Italiaanse recht die voor de organisatie van jaarbeurzen de betrokkenheid verlangen, al is het adviserend, van organen die bestaan uit op het grondgebied aanwezige marktdeelnemers of organen die deze marktdeelnemers vertegenwoordigen, bij de erkenning en de verlening van een vergunning aan de organisator, een beperking op het vrij verrichten van diensten of op de vrijheid van vestiging vormen.

23 Voorts heeft het Hof in zijn arrest van 24 maart 2011, Commissie/Spanje (C-400/08, EU:C:2011:172, punten 110 en 111), in het kader van de beoordeling van een eventuele rechtvaardiging van de door de betrokken nationale regeling tot stand gebrachte inbreuk op de vrijheid van vestiging geoordeeld dat de oprichting van een commissie, die met name was samengesteld uit vertegenwoordigers van de commerciële sector en die tot taak had een rapport op te stellen voordat een beslissing inzake de afgifte of weigering van een vergunning werd genomen, niet geschikt was om de doelstellingen van ruimtelijke ordening, milieubescherming en consumentenbescherming te verwezenlijken. Het enige in deze commissie vertegenwoordigde sectorale belang was immers het belang van de bestaande lokale handel, en bijgevolg van de potentiële concurrenten van de aanvrager van een bedrijfsvergunning.

24 Wat de uitlegging van artikel 14, punt 6, van richtlijn 2006/123 in het licht van de doelstellingen ervan betreft, zij erop gewezen dat deze richtlijn volgens overweging 12 ervan ten doel heeft een juridisch kader te scheppen om de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten te waarborgen. De invloed die concurrenten van de aanvrager van een bedrijfsvergunning op het besluitvormingsproces uitoefenen, ook al nemen zij niet deel aan de stemming over de vergunningsaanvraag, kan de uitoefening van deze fundamentele vrijheden belemmeren of minder aantrekkelijk maken. Die concurrenten zouden immers kunnen proberen de vaststelling van noodzakelijke besluiten te vertragen, onredelijke beperkingen voor te stellen, dan wel de hand te leggen op uit mededingingsoogpunt relevante informatie.

25 Uit de letterlijke, contextuele en teleologische uitlegging van artikel 14, punt 6, van richtlijn 2006/123 volgt dus dat het in deze bepaling neergelegde verbod zowel geldt voor potentiële concurrenten van de aanvrager van een bedrijfsvergunning, als voor marktdeelnemers die met deze aanvrager concurreren of vertegenwoordigers van dergelijke concurrenten die, hoewel zij niet rechtstreeks deelnemen aan de stemming over de vergunningsaanvraag, deel uitmaken van het ter zake bevoegde collegiale orgaan en als zodanig deelnemen aan de procedure voor de vaststelling van deze vergunning.

26 Bovendien moet worden opgemerkt dat, in tegenstelling tot andere bepalingen van richtlijn 2006/123, de in artikel 14 van die richtlijn genoemde eisen niet kunnen worden gerechtvaardigd (zie in die zin arrest van 16 juni 2015, Rina Services e.a., C-593/13, EU:C:2015:399, punt 28).

27 Indien zou worden toegestaan dat de „verboden eisen” van artikel 14 van richtlijn 2006/123 worden gerechtvaardigd uit hoofde van het primaire recht, zou deze bepaling elk nuttig effect worden ontnomen en zou de met deze bepaling tot stand gebrachte doelgerichte harmonisatie uiteindelijk op losse schroeven komen te staan (zie in die zin arrest van 16 juni 2015, Rina Services e.a., C-593/13, EU:C:2015:399, punt 37).

28 Hieruit volgt dat het verbod van artikel 14, punt 6, van richtlijn 2006/123 zich er met name tegen verzet dat een besluit over de verlening van een bedrijfsvergunning wordt genomen nadat gekwalificeerde personen die het bedrijfsleven in het betreffende verzorgingsgebied vertegenwoordigen, de stand van het bedrijfsleven en de impact van het project op dat bedrijfsleven hebben uiteengezet.

29 In het bijzonder voor zover deze personen, althans indirect, betrokken zouden kunnen zijn bij de procedure inzake de verlening van een bedrijfsvergunning, zou hun activiteit kunnen worden gekwalificeerd als betrokkenheid „bij de verlening van een vergunning” in de zin van artikel 14, punt 6, van richtlijn 2006/123.

30 Voorts moet worden aangenomen dat gekwalificeerde personen die het bedrijfsleven in het betreffende verzorgingsgebied vertegenwoordigen, met name de belangen van daadwerkelijke of potentiële concurrenten van de aanvrager van een bedrijfsvergunning kunnen behartigen, voor zover laatstgenoemden betrokken zijn bij de aanwijzing van deze personen, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

31 In die omstandigheden lijkt het waarschijnlijk dat die personen op zijn minst vertegenwoordigers kunnen zijn van daadwerkelijke of potentiële concurrenten van de aanvrager van een bedrijfsvergunning, zodat de rol die hun in de procedure voor de verlening van de vergunning wordt toebedeeld, kan vallen onder het begrip „directe of indirecte betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers” in de zin van artikel 14, punt 6, van richtlijn 2006/123.

32 In het licht van al deze overwegingen moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 14, punt 6, van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke een collegiaal orgaan dat bevoegd is om een advies uit te brengen over de verlening van een bedrijfsvergunning, mede bestaat uit gekwalificeerde personen die het bedrijfsleven in het betreffende verzorgingsgebied vertegenwoordigen, zelfs indien die personen niet deelnemen aan de stemming over de vergunningsaanvraag en zich ertoe beperken de stand van het bedrijfsleven en de impact van het project op dat bedrijfsleven uiteen te zetten, voor zover de daadwerkelijke of potentiële concurrenten van de aanvrager deelnemen aan de aanwijzing van die personen.

Kosten

33 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Zesde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 14, punt 6, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke een collegiaal orgaan dat bevoegd is om een advies uit te brengen over de verlening van een bedrijfsvergunning, mede bestaat uit gekwalificeerde personen die het bedrijfsleven in het betreffende verzorgingsgebied vertegenwoordigen, zelfs indien die personen niet deelnemen aan de stemming over de vergunningsaanvraag en zich ertoe beperken de stand van het bedrijfsleven en de impact van het project op dat bedrijfsleven uiteen te zetten, voor zover de daadwerkelijke of potentiële concurrenten van de aanvrager deelnemen aan de aanwijzing van die personen.

ondertekeningen