Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 15 juli 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2006/123/EG – Artikel 14 led 6 – Etableringsfrihet – Tillstånd att bedriva kommersiell verksamhet utfärdat av ett kollegialt organ – Ett organ som bland annat består av kvalificerade personer som företräder den ekonomiska strukturen – Personer som kan utgöra eller företräda aktörer som är konkurrenter till den tillståndssökande – Förbud”

I mål C-325/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) genom beslut av den 15 juli 2020, som inkom till domstolen den 22 juli 2020, i målet

BEMH,

Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

mot

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,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen, domstolens vice ordförande R. Silva de Lapuerta (referent) och domaren C. Toader,

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

* Rättegångsspråk: franska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

– Frankrikes regering, genom E. de Moustier och N. Vincent, båda i egenskap av ombud,

– Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vláčil och T. Machovičová, samtliga i egenskap av ombud,

– Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman och P. Huurnink, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom L. Armati, C. Vrignon och L. Malferrari, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser artikel 14 led 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 2006, s. 36).

2 Begäran har framställts i tre mål som inletts av BEMH och Conseil national des Centres commerciaux (CNCC), vilka bland annat avser lagenligheten av dekret nr 2019–331 av den 17 april 2019 om sammansättningen och funktionen av de departementala kommittéerna för kommersiell planering och om ansökningar om tillstånd att bedriva kommersiell verksamhet (JORF av den 18 april 2019, text nr 11).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I artikel 14.6 i direktiv 2006/123 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får inte ställa något av följande krav för att tillåta tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet på landets territorium:

…

6. Direkt eller indirekt inblandning av konkurrerande aktörer, även inom rådgivande organ, vid beviljandet av tillstånd eller då de behöriga myndigheterna antar andra beslut, med undantag för yrkesorganisationer och yrkessammanslutningar eller andra branschorganisationer som handlar i egenskap av behöriga myndigheter. Detta förbud skall inte avse samråd med organisationer, som till exempel handelskammare eller med arbetsmarknadens parter, i andra frågor än enskilda ansökningar om tillstånd, eller samråd med allmänheten.”

4 I artikel 15.3 i detta direktiv anges följande:

”Medlemsstaterna skall se till att kraven i punkt 2 uppfyller följande villkor:

a) Icke-diskriminering: kraven får varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, i fråga om företag, var företaget har sitt säte.

b) Nödvändighet: kraven skall vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset.

c) Proportionalitet: kraven skall vara lämpliga för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås, de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet och det skall inte vara möjligt att ersätta dessa krav med andra, mindre begränsande åtgärder som skulle ge samma resultat.”

5 I artikel 16.1 tredje stycket i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får inte för att tillåta tillträde till eller utövande av en tjänsteverksamhet på sitt territorium ställa krav som inte respekterar följande principer:

a) Icke-diskriminering: kravet får varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, för juridiska personer, etableringsmedlemsstat.

b) Nödvändighet: kravet skall motiveras med skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd.

c) Proportionalitet: kravet skall vara lämpligt för att uppnå det mål som eftersträvas och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet.”

Fransk rätt

6 Artikel L. 710–1 i handelslagen har följande lydelse:

”Kammare i nätverket av handels- och industrikammare har var och en i sin egenskap av statlig mellanhand en funktion som företrädare för industrins, handelns och tjänstesektorns intressen inför offentliga myndigheter eller utländska myndigheter …”

7 Artikel L. 751–1 i denna lag har följande lydelse:

”En regional detaljhandelskommitté ska avgöra ansökningar om tillstånd som lämnas in till den i enlighet med bestämmelserna i artiklarna L. 752-1, L. 752-3 och L. 752-15.”

8 Dekretet av den 17 april 2019 antogs bland annat för tillämpningen av artikel L. 751-2 i nämnda lag, i dess lydelse enligt de ändringar som infördes genom lag nr 2018–1021 av den 23 november 2018 om utveckling av bostäder, fysisk planering och digital utformning (JORF av den 24 november 2018, text nr 1) (ELAN-lagen).

9 I artikel L. 751-2 föreskrivs att den regionala detaljhandelskommittén (CDAC) ska bestå av bland annat följande:

”II. I andra departement än Paris …

3. Tre kvalificerade personer som företräder den ekonomiska strukturen: en utsedd av handels- och industrikammaren, en utsedd av hantverkskammaren och en av lantbrukskammaren.

…

Kommittén ska höra var och en som kan ge vägledning inför dess beslut eller sitt yttrande. Utan att delta i omröstningen ska de personer som har utsetts av handels- och industrikammaren samt hantverkskammaren framlägga den ekonomiska strukturens situation i den relevanta geografiska zonen och projektets inverkan på denna ekonomiska struktur. …

III. I Paris, …

3. Två kvalificerade personer som företräder den ekonomiska strukturen: en utsedd av handels- och industrikammaren, en utsedd av hantverkskammaren.

För att klargöra sitt beslut eller sitt yttrande ska kommittén höra varje person vars yttrande är av intresse. Utan att delta i omröstningen ska de personer som har utsetts av handels- och industrikammaren samt hantverkskammaren, framlägga den ekonomiska strukturens situation i den relevanta geografiska zonen och projektets inverkan på denna ekonomiska struktur.”

10 Artikel L. 752-1 i samma lag innehåller en uppräkning av de projekt för vilka det krävs tillstånd för kommersiell verksamhet. Bland dessa projekt föreskrivs i punkt 1 i denna bestämmelse ”[i]nrättande av en detaljhandelsbutik med en försäljningsyta på mer än 1 000 kvadratmeter, till följd av en ny byggnad eller en ombyggnad av en befintlig byggnad”.

11 I artikel L. 5-1 andra stycket i hantverkslagen föreskrivs följande:

”Nätverket av handels- och industrikammare ska bidra till den ekonomiska utvecklingen av företag som är registrerade i hantverksregistret och till utvecklingen av territorier genom att till förmån för ekonomiska aktörer och i samarbete med befintliga strukturer utföra alla allmännyttiga uppgifter till förmån för hantverkssektorn. …”

Bakgrund till tvisten och tolkningsfrågan

12 CDAC är kollegiala organ som bland annat prövar ansökningar om tillstånd för kommersiell verksamhet avseende projekt för etablering eller utbyggnad av detaljhandelslokaler eller köpcentra med en försäljningsyta på mer än 1 000 m^2.

13 I sina ansökningar i de nationella målen anser BEMH, som är specialiserad på kommersiell stadsplanering, och CNCC att bestämmelserna i fransk rätt om sammansättningen av CDAC är oförenliga med artikel 49 FEUF och med artikel 14.6 i direktiv 2006/123.

14 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att enligt artikel L.751-2 i handelslagen består CDAC av bland annat kvalificerade personer som företräder den ekonomiska strukturen, vilka utses av handels- och industrikammaren, hantverkskammaren samt lantbrukskammaren. En sådan sammansättning är oförenlig med de krav som uppställs i artikel 14 led 6 i direktiv 2006/123, eftersom det i sistnämnda bestämmelse föreskrivs att medlemsstaterna inte får uppställa som villkor för tillträde till eller utövande av en tjänsteverksamhet att konkurrerande aktörer är inblandade, direkt eller indirekt, i beviljandet av tillstånd.

15 Den hänskjutande domstolen har preciserat att enligt artikel L.751-2 i handelslagen begränsar sig dessa personer till att ”presentera” den ekonomiska situationen i det relevanta geografiska området och det aktuella projektets inverkan på denna ekonomiska struktur, utan att delta i omröstningen om tillståndsansökan.

16 Mot denna bakgrund beslutade Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Ska artikel 14 [led 6] i [direktiv 2006/123] tolkas så, att den tillåter att det i ett kollegialt organ som har behörighet att yttra sig om huruvida tillstånd att bedriva kommersiell verksamhet ska beviljas ingår sakkunniga som representerar den ekonomiska strukturen, vars roll är begränsad till att redovisa för situationen för den ekonomiska strukturen i det relevanta geografiska området och projektets inverkan på denna ekonomiska struktur, utan att delta vid omröstning om ansökan om tillstånd?”

Tolkningsfrågan

17 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 14 led 6 i direktiv 2006/123 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det, i ett kollegialt organ som har behörighet att yttra sig om huruvida tillstånd att bedriva kommersiell verksamhet ska beviljas ingår sakkunniga som representerar den ekonomiska strukturen i det relevanta geografiska området, som inte deltar i omröstningen om tillståndsansökan och som endast redovisar situationen för den ekonomiska strukturen i det relevanta geografiska området och projektets inverkan på denna struktur.

18 För att besvara tolkningsfrågan ska artikel 14 led 6 i direktiv 2006/123 tolkas mot bakgrund av inte bara bestämmelsens lydelse, utan även av det sammanhang i vilket bestämmelsen ingår och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2020 Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

19 Det framgår av ordalydelsen i artikel 14.6 i direktiv 2006/123 att medlemsstaterna, för att få tillträde till eller utöva tjänsteverksamhet inom deras territorier, inte får kräva att konkurrerande aktörer, även inom rådgivande organ, direkt eller indirekt är inblandade i beviljande av tillstånd eller vid antagandet av andra beslut av behöriga myndigheter. I denna bestämmelse föreskrivs två undantag, nämligen inblandning av yrkesorganisationer och yrkessammanslutningar eller andra branschorganisationer som handlar i egenskap av behöriga myndigheter och samråd med organisationer, som till exempel handelskammare. Det sistnämnda undantaget är emellertid inte tillämpligt i de fall då dessa organ är inblandade i frågor som rör ansökningar om individuella tillstånd.

20 Det framgår således av ordalydelsen i artikel 14 led 6 i direktiv 2006/123 att det däri föreskrivna förbudet är brett formulerat och kan omfatta all inblandning av aktörer som konkurrerar med den som ansöker om tillstånd att bedriva kommersiell verksamhet, när det är fråga om att bevilja ett sådant tillstånd, med undantag för yrkesorganisationer och yrkessammanslutningar eller andra branschorganisationer som handlar i egenskap av behöriga myndigheter, såväl direkt som indirekt, inbegripet inom rådgivande organ.

21 Vad gäller det sammanhang i vilket artikel 14.6 i direktiv 2006/123 ingår, ska det erinras om att domstolen, innan direktiv 2006/123 trädde i kraft, uttalade sig om huruvida nationella bestämmelser som föreskriver att konkurrenter till den som ansöker om tillstånd för kommersiell verksamhet ska ingå i de kollegiala organ som är behöriga att bevilja ett sådant tillstånd är förenliga med EG-fördragets bestämmelser om etableringsfrihet.

22 I punkt 39 i domen av den 15 januari 2002, kommissionen/Italien (C-439/99, EU:C:2002:14), slog domstolen således fast att bestämmelser i italiensk rätt enligt vilka anordnande av mässor förutsätter deltagande, om än endast i rådgivande syfte, av organ sammansatta av aktörer som utövar denna verksamhet, vilka redan finns på det berörda territoriet eller företräder dessa aktörer, i syfte att erkänna och godkänna den organiserande enheten, utgör en inskränkning i etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster.

23 I domen av den 24 mars 2011, kommissionen/Spanien (C-400/08, EU:C:2011:172, punkterna 110 och 111), slog domstolen dessutom fast, inom ramen för prövningen av huruvida det eventuellt kan vara motiverat att åsidosätta etableringsfriheten i den aktuella nationella lagstiftningen, att inrättandet av en kommitté bestående bland annat av företrädare för den kommersiella sektorn, med uppdrag att upprätta en rapport innan ett beslut om att bevilja eller avslå en ansökan om tillstånd fattas, inte var ägnat att förverkliga målen rörande god samhällsplanering, miljöskydd och konsumentskydd. Det enda branschintresse som var representerat i denna kommitté var den befintliga lokala handeln och följaktligen potentiella konkurrenter till den som ansökt om tillstånd att bedriva kommersiell verksamhet.

24 Vad gäller tolkningen av artikel 14 led 6 i direktiv 2006/123 mot bakgrund av direktivets syften, ska det påpekas att enligt skäl 12 i direktivet är syftet med direktivet att skapa en rättslig ram för att säkerställa etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster mellan medlemsstaterna. Det inflytande som konkurrenter till den som ansöker om tillstånd för kommersiell verksamhet utövar på beslutsprocessen kan, även om dessa inte deltar i omröstningen avseende tillståndsansökan, göra det svårare eller mindre attraktivt att utöva dessa grundläggande friheter. Dessa konkurrenter skulle nämligen kunna försöka förhala antagandet av nödvändiga beslut, uppmuntra antagandet av orimliga begränsningar eller erhålla viktig information avseende konkurrensen.

25 Det följer således av en bokstavlig, kontextuell och teleologisk tolkning av artikel 14 led 6 i direktiv 2006/123 att förbudet i denna bestämmelse omfattar såväl potentiella konkurrenter till den som ansöker om ett tillstånd att bedriva kommersiell verksamhet som de aktörer som konkurrerar med denna sökande eller företrädare för sådana konkurrenter, vilka, även om de inte direkt deltar i omröstningen om tillståndsansökan, ingår i det kollegiala organ som är behörigt i detta avseende och som därför deltar i förfarandet för att anta ett sådant tillstånd.

26 Det ska dessutom påpekas att de krav som räknas upp i artikel 14, till skillnad från andra bestämmelser i direktiv 2006/123, inte kan rättfärdigas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2015, Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 28).

27 Att medge att ”otillåtna krav” enligt artikel 14 i direktiv 2006/123 kan motiveras med hänvisning till primärrätten skulle nämligen innebära att denna bestämmelse förlorade all ändamålsenlig verkan genom att slutligt ifrågasätta den riktade harmonisering som genomförts genom denna bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2015, Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 37).

28 Av detta följer att förbudet i artikel 14 led 6 i direktiv 2006/123 bland annat utgör hinder för att ett beslut om beviljande av tillstånd för kommersiell verksamhet fattas efter det att de personer som anses företräda den ekonomiska strukturen i det relevanta geografiska området har presenterat denna ekonomiska struktur och det berörda projektets inverkan på detta.

29 I synnerhet i den mån dessa personer, åtminstone indirekt, kan vara inblandade i förfarandet för beviljande av tillstånd för kommersiell verksamhet, kan deras agerande kvalificeras som en inblandning ”i beviljandet av tillstånd” i den mening som avses i artikel 14.6 i direktiv 2006/123.

30 Vidare ska det anses att kvalificerade personer som företräder den ekonomiska strukturen i det relevanta geografiska området bland annat skulle kunna ge uttryck för intressena hos faktiska eller potentiella konkurrenter till den som ansöker om tillstånd att bedriva kommersiell verksamhet, under förutsättning att dessa deltar i utnämningen av dessa personer, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

31 Under dessa omständigheter framgår det att dessa personer åtminstone kan utgöra företrädare för faktiska eller potentiella konkurrenter till den som ansöker om tillstånd för kommersiell verksamhet och att deras roll i tillståndsförfarandet följaktligen kan omfattas av begreppet ”direkt eller indirekt inblandning av konkurrerande aktörer” i den mening som avses i artikel 14.6 i direktiv 2006/123.

32 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande: Artikel 14 led 6 i direktiv 2006/123 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det i ett kollegialt organ som har behörighet att yttra sig om huruvida tillstånd att bedriva kommersiell verksamhet ska beviljas ingår sakkunniga som representerar den ekonomiska strukturen i det relevanta geografiska området, även om de inte deltar i omröstningen om tillståndsansökan och endast redovisar situationen för den ekonomiska strukturen i det relevanta geografiska området och projektets inverkan på denna struktur.

Rättegångskostnader

33 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

Artikel 14 led 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det i ett kollegialt organ som har behörighet att yttra sig om huruvida tillstånd att bedriva kommersiell verksamhet ska beviljas ingår sakkunniga som representerar den ekonomiska strukturen i det relevanta geografiska området, även om de inte deltar i omröstningen om tillståndsansökan och endast redovisar situationen för den ekonomiska strukturen i det relevanta geografiska området och projektets inverkan på denna struktur.

Underskrifter