Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

15 päivänä heinäkuuta 2021*

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2006/123/EY – 14 artiklan 6 alakohta – Sijoittautumisvapaus – Kaupallisen toiminnan harjoittamista koskeva lupa, jonka myöntää kollegiaalinen elin – Lautakunta, joka koostuu muun muassa elinkeinoelämää edustavista pätevistä henkilöistä – Henkilöt, jotka saattavat olla luvan hakijan kanssa kilpailevia toimijoita tai edustaa niitä – Kielto

Asiassa C-325/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) on esittänyt 15.7.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 22.7.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

BEMH ja

Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

vastaan

Premier ministre,

Ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance ja

Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja L. Bay Larsen, varapresidentti R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari) ja tuomari C. Toader,

julkisasiamies: A. Rantos,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

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

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

– Ranskan hallitus, asiamiehinään E. de Moustier ja N. Vincent,

– Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, J. Vláčil ja T. Machovičová,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. K. Bulterman ja P. Huurnink,

– Euroopan komissio, asiamiehinään L. Armati, C. Vrignon ja L. Malferrari,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL 2006, L 376, s. 36) 14 artiklan 6 alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty kolmessa BEMH:n ja Conseil national des centres commerciaux'n (CNCC) vireille panemassa menettelyssä, jotka koskevat muun muassa departementtien kaupallisesta kehittämisestä vastaavien lautakuntien kokoonpanosta ja toiminnasta sekä kaupallisen toiminnan harjoittamista koskevista lupahakemuksista 17.4.2019 annetun asetuksen nro 2019-331 (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; JORF 18.4.2019, teksti nro 11) lainmukaisuutta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2006/123 14 artiklan 6 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan seuraavia vaatimuksia:

– –

6) kilpailevien toimijoiden, myös neuvoa-antavissa elimissä, suora tai epäsuora osallistuminen lupien myöntämiseen tai muiden toimivaltaisten viranomaisten tekemiin päätöksiin, lukuun ottamatta ammattiala- ja ammatillisia järjestöjä tai muita laitoksia, jotka ovat toimivaltaisen viranomaisen asemassa; tämä kielto ei koske sellaisten järjestöjen kuin kauppakamareiden tai työmarkkinaosapuolten kuulemista muista asioista kuin yksittäisistä lupahakemuksista eikä suuren yleisön kuulemista”.

4 Tämän direktiivin 15 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on tarkistettava, että 2 kohdassa tarkoitetut vaatimukset täyttävät seuraavat ehdot:

a) syrjimättömyys: vaatimukset eivät ole suoraan tai välillisesti syrjiviä kansalaisuuden tai yrityksen kotipaikan suhteen;

b) välttämättömyys: vaatimukset ovat perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin;

c) oikeasuhteisuus: vaatimukset ovat omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen, ne eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, eikä muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä voida saavuttaa samaa tulosta.”

5 Direktiivin 16 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa todetaan seuraavaa:

”Jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan vaatimuksia, jotka eivät ole seuraavien periaatteiden mukaisia:

a) syrjimättömyys: vaatimus ei saa olla suoraan tai välillisesti syrjivä kansalaisuuden taikka oikeushenkilöiden tapauksessa sijoittautumisjäsenvaltion suhteen;

b) välttämättömyys: vaatimus on perusteltava yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyden tai ympäristön suojeluun liittyvin syin;

c) oikeasuhteisuus: vaatimuksen on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eikä se saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi.”

Ranskan oikeus

6 Kauppalain (code de commerce) L. 710-1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kauppa- ja teollisuuskamariverkostoon kuuluvien eri departementeissa toimivien laitosten tai kamarien tehtävänä on valtion välittäjätahoina edustaa teollisuuden, kaupan ja palvelujen etuja suhteessa koti- ja ulkomaisiin viranomaisiin. – –”

7 Kyseisen lain L. 751-1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Departementtien kaupallisesta kehittämisestä vastaava lautakunta päättää L. 752-1, L. 752-3 ja L. 752-15 §:n nojalla sille esitetyistä lupahakemuksista.”

8 Asetus, joka annettiin 17.4.2019, annettiin muun muassa mainitun lain L. 751-2 §:n, sellaisena kuin se on muutettuna asumista, aluesuunnittelua ja digitaalitaloutta koskevasta kehityksestä 23.11.2018 annetulla lailla nro 2018-1021 (loi n° 2018-1021, du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique; JORF 24.11.2018, teksti nro 1; ns. ELAN-laki), soveltamiseksi.

9 Mainitussa L. 751-2 §:ssä säädetään, että departementtien kaupallisesta kehittämisestä vastaavan lautakunnan (commission départementale d'aménagement commercial, CDAC) kokoonpanoon kuuluu:

”II. Muissa departementeissä kuin Pariisin departementissa – –

3° Kolme elinkeinoelämää edustavaa pätevää henkilöä: yksi kauppa- ja teollisuuskamarin nimittämä, yksi ammattialojen ja käsiteollisuuden kamarin nimittämä sekä yksi maatalousalan kamarin nimittämä henkilö.

– –

Lautakunta kuulee henkilöitä, joilla on valmiudet avustaa lautakuntaa tämän päätöksissä tai lausunnoissa. Kauppa- ja teollisuuskamarin sekä ammattialojen ja käsiteollisuuden kamarin nimittämät henkilöt tekevät äänestykseen osallistumatta selkoa elinkeinoelämän tilanteesta asianomaisella talousalueella sekä hankkeen vaikutuksista asianomaiseen elinkeinoelämään. – –

III. Pariisissa – –

3° Kaksi elinkeinoelämää edustavaa pätevää henkilöä: yksi kauppa- ja teollisuuskamarin nimittämä ja yksi ammattialojen ja käsiteollisuuden kamarin nimittämä henkilö.

Lautakunta kuulee henkilöitä, joiden mielipiteellä on merkitystä lautakunnan päätösten ja lausuntojen kannalta. Kauppa- ja teollisuuskamarin sekä ammattialojen ja käsiteollisuuden kamarin nimittämät henkilöt tekevät äänestykseen osallistumatta selkoa elinkeinoelämän tilanteesta asianomaisella talousalueella sekä hankkeen vaikutuksista asianomaiseen elinkeinoelämään.”

10 Saman lain L. 752-1 §:ssä luetellaan hankkeet, joita varten vaaditaan kaupallisen toiminnan harjoittamista koskeva lupa. Näihin hankkeisiin kuuluu tämän säännöksen 1 kohdan mukaan ”sellaisen vähittäismyymälän perustaminen, jonka myyntipinta-ala on yli 1 000 m^2, joko uudisrakentamisen tai olemassa olevan rakennuksen muutostöiden johdosta”.

11 Käsityöläislain (code de l'artisanat) L. 5-1 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ammattialojen ja käsiteollisuuden kamareiden verkosto edistää ammattialojen yritysten taloudellista kehitystä ja alueiden kehittämistä, ja se täyttää taloudellisten toimijoiden hyväksi ja yhteistyössä olemassa olevien rakenteiden kanssa kaikenlaiset yleishyödylliset tehtävät käsityöläisalalla. – –”

Riita-asian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

12 CDAC:t ovat kollegiaalisia elimiä, jotka lausuvat muun muassa lupahakemuksista, jotka koskevat vähittäismyymälöiden tai kaupallisten kokonaisuuksien, joiden myyntipinta-ala on yli 1 000 m^2, perustamiseen tai laajentamiseen liittyviä hankkeita.

13 BEMH, joka on kaupan alan kaupunkisuunnitteluun erikoistunut yritys, ja CNCC katsovat pääasian kannekirjelmissään, että Ranskan lainsäädännön säännökset, joissa vahvistetaan CDAC:iden koostumus, ovat ristiriidassa SEUT 49 artiklan ja direktiivin 2006/123 14 artiklan 6 alakohdan kanssa.

14 Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kauppalain L. 751-2 §:n mukaan CDAC:t koostuvat erityisesti kauppa- ja teollisuuskamarin, ammattialojen ja käsiteollisuuden kamarin sekä maatalousalan kamarin nimeämistä elinkeinoelämää edustavista pätevistä henkilöistä. Tällainen koostumus on ristiriidassa direktiivin 2006/123 14 artiklan 6 alakohdassa asetettujen vaatimusten kanssa, koska viimeksi mainitussa säännöksessä säädetään, että jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi kilpailevien toimijoiden suoraa tai epäsuoraa osallistumista lupien myöntämiseen.

15 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että kauppalain L. 751-2 §:n mukaan nämä henkilöt ainoastaan ”tekevät selkoa” elinkeinoelämän tilanteesta asianomaisella talousalueella ja kyseisen hankkeen vaikutuksista elinkeinoelämään ilman, että he osallistuvat lupahakemusta koskevaan äänestykseen.

16 Tässä tilanteessa Conseil d’État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [direktiivin 2006/123] 14 artiklan 6 alakohtaa tulkittava siten, että siinä sallitaan elinkeinoelämää edustavien pätevien henkilöiden mukanaolo kollegiaalisessa elimessä, jolla on toimivalta antaa lausunto kaupallisen toiminnan harjoittamista koskevan luvan myöntämisestä, kun näiden henkilöiden tehtävänä on ainoastaan tehdä selkoa elinkeinoelämän tilanteesta asianomaisella talousalueella ja kertoa hankkeen vaikutuksista elinkeinoelämään ilman, että he osallistuvat lupahakemusta koskevaan äänestykseen?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2006/123 14 artiklan 6 alakohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään, että kollegiaalisessa elimessä, jolla on toimivalta antaa lausunto kaupallisen toiminnan harjoittamista koskevan luvan myöntämisestä, on mukana asianomaisen talousalueen elinkeinoelämää edustavia päteviä henkilöitä, jotka eivät osallistu lupahakemusta koskevaan äänestykseen ja ainoastaan tekevät selkoa elinkeinoelämän tilanteesta ja hankkeen vaikutuksista elinkeinoelämään kyseisellä alueella.

18 Ennakkoratkaisukysymykseen vastaamiseksi direktiivin 2006/123 14 artiklan 6 alakohtaa on tulkittava ottamalla huomioon paitsi kyseisen säännöksen sanamuoto myös asiayhteys, johon kyseinen säännös kuuluu, ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös on (ks. vastaavasti tuomio 6.10.2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

19 Direktiivin 2006/123 14 artiklan 6 alakohdan sanamuodosta ilmenee, että jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan kilpailevien toimijoiden, myös neuvoa-antavien elinten, suoraa tai välillistä osallistumista lupien myöntämiseen tai toimivaltaisten viranomaisten muiden päätösten tekemiseen. Tässä säännöksessä säädetään kahdesta poikkeuksesta eli yhtäältä toimivaltaisena viranomaisena toimivien ammatillisten järjestöjen ja yhdistysten tai muiden järjestöjen osallistumisesta ja toisaalta kauppakamarien kaltaisten elinten kuulemisesta. Viimeksi mainittua poikkeusta ei kuitenkaan sovelleta tapauksissa, joissa nämä elimet osallistuvat yksittäisiä lupahakemuksia koskeviin kysymyksiin.

20 Direktiivin 2006/123 14 artiklan 6 alakohdan sanamuodosta johtuu näin ollen, että siinä säädetty kielto on muotoiltu laajasti ja sen alaan voi kuulua kaikki kaupallisen toiminnan harjoittamista koskevan luvan hakijan kanssa kilpailevien toimijoiden, myös neuvoa-antavissa elimissä, suora tai epäsuora osallistuminen lupien myöntämiseen, lukuun ottamatta ammattiala- ja ammatillisia järjestöjä tai muita laitoksia, jotka ovat toimivaltaisen viranomaisen asemassa.

21 Asiayhteydestä, johon direktiivin 2006/123 14 artiklan 6 alakohta kuuluu, on muistutettava, että unionin tuomioistuin on ennen direktiivin 2006/123 voimaantuloa ottanut kantaa siihen, ovatko kansalliset säännöstöt, joissa säädetään kaupallisen toiminnan harjoittamista koskevan luvan hakijan kilpailijoiden mukana olosta kyseisen luvan myöntämiseen toimivaltaisissa kollegiaalisissa elimissä, yhteen soveltuvia sijoittautumisvapautta koskevien EY-sopimuksen määräysten kanssa.

22 Niinpä 15.1.2002 annetun tuomion komissio v. Italia (C-439/99, EU:C:2002:14) 39 kohdassa todettiin, että Italian oikeuden säännökset, joissa asetetaan messujen järjestämisen edellytykseksi se, että kyseisellä alueella jo olevista toimijoista koostuvat tai niitä edustavat elimet osallistuvat messuja järjestävän yksikön tunnustamiseen ja hyväksymiseen, on palvelujen tarjoamisen vapauden tai sijoittautumisvapauden rajoitus.

23 Lisäksi unionin tuomioistuin on todennut 24.3.2011 antamassaan tuomiossa komissio v. Espanja (C-400/08, EU:C:2011:172, 110 ja 111 kohta) kyseessä olleella kansallisella lainsäädännöllä toteutetun sijoittautumisvapauden loukkaamisen mahdollisen oikeuttamisperusteen tarkastelun yhteydessä, että muun muassa kaupallisen alan edustajista koostuvan komitean, jonka tehtävänä on laatia kertomus ennen luvan myöntämistä tai epäämistä koskevan päätöksen tekemistä, perustamisella ei voida saavuttaa aluesuunnitteluun, ympäristönsuojeluun ja kuluttajansuojaan liittyviä päämääriä. Ainoa alakohtainen etu, joka oli komiteassa edustettuna, oli nimittäin jo olemassa ollut paikallisen kaupan etu ja näin ollen kaupallisen toiminnan harjoittamista koskevaa lupaa hakeneen toimijan potentiaalisten kilpailijoiden etu.

24 Direktiivin 2006/123 14 artiklan 6 alakohdan tulkinnasta direktiivin tavoitteiden valossa on todettava, että kyseisellä direktiivillä pyritään sen johdanto-osan 12 perustelukappaleen mukaan luomaan oikeudelliset puitteet sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden takaamiseksi jäsenvaltioiden välillä. Kaupallisen toiminnan harjoittamista koskevan luvan hakijan kilpailijoiden päätöksentekomenettelyyn kohdistama vaikutus, vaikka kyseiset kilpailijat eivät osallistuisikaan lupahakemusta koskevaan äänestykseen, on omiaan haittaamaan näiden perusvapauksien käyttämistä tai tekemään niiden käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa. Kilpailijat voivat nimittäin yrittää viivyttää välttämättömien päätösten tekemistä, kannustaa liiallisiin rajoituksiin tai saada kilpailun kannalta oleellisia tietoja.

25 Direktiivin 2006/123 14 artiklan 6 alakohdan sanamuodon mukaisesta, asiayhteyden mukaisesta ja teleologisesta tulkinnasta seuraa näin ollen, että kyseisessä säännöksessä säädetyn kiellon soveltamisalaan kuuluvat sekä kaupallisen toiminnan harjoittamista koskevan luvan hakijan potentiaaliset kilpailijat että kyseisen hakijan kanssa kilpailevat toimijat tai tällaisten kilpailijoiden edustajat, jotka eivät osallistu lupahakemusta koskevaan äänestykseen mutta ovat mukana toimivaltaisessa kollegiaalisessa elimessä ja osallistuvat tällä tavoin luvanantamismenettelyyn.

26 Lisäksi on todettava, että direktiivin 2006/123 muista säännöksistä poiketen sen 14 artiklassa luetellut vaatimukset eivät voi olla oikeutettuja (ks. vastaavasti tuomio 16.6.2015, Rina Services ym., C-593/13, EU:C:2015:399, 28 kohta).

27 Lisäksi sen myöntäminen, että direktiivin 2006/123 14 artiklassa ”kielletyt vaatimukset” voisivat olla oikeutettuja primaarioikeuden nojalla, poistaisi tältä säännökseltä kaiken tehokkaan vaikutuksen ja vaarantaisi näin lopulta mainitulla säännöksellä toteutetun kohdennetun yhdenmukaistamisen (ks. vastaavasti tuomio 16.6.2015, Rina Services ym., C-593/13, EU:C:2015:399, 37 kohta).

28 Tästä seuraa, että direktiivin 2006/123 14 artiklan 6 alakohdassa säädetty kielto on esteenä muun muassa sille, että päätös kaupallisen toiminnan harjoittamista koskevan luvan myöntämisestä tehdään sen jälkeen, kun asianomaisen talousalueen elinkeinoelämää edustavat pätevät henkilöt ovat tehneet selkoa elinkeinoelämän tilanteesta ja hankkeen vaikutuksista elinkeinoelämään tällä alueella.

29 Erityisesti jos kyseiset henkilöt voivat ainakin välillisesti osallistua kaupallisen toiminnan harjoittamista koskevan luvan myöntämismenettelyyn, heidän toimintaansa voidaan pitää direktiivin 2006/123 14 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettuna osallistumisena ”lupien myöntämiseen”.

30 Lisäksi on katsottava, että asianomaisen talousalueen elinkeinoelämää edustavat pätevät henkilöt voisivat edustaa muun muassa kaupallisen toiminnan harjoittamista koskevan luvan hakijan nykyisten tai potentiaalisten kilpailijoiden etuja, jos ne osallistuvat näiden henkilöiden nimittämiseen, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava.

31 Tässä tilanteessa on ilmeistä, että nämä henkilöt voivat ainakin olla kaupallisen toiminnan harjoittamista koskevan luvan hakijan nykyisten tai potentiaalisten kilpailijoiden edustajia ja että niille luvan myöntämismenettelyssä annettu rooli voi näin ollen kuulua direktiivin 2006/123 14 artiklan 6 alakohdassa tarkoitetun käsitteen ”kilpailevien toimijoiden suora tai epäsuora osallistuminen” piiriin.

32 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2006/123 14 artiklan 6 alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään asianomaisen talousalueen elinkeinoelämää edustavien pätevien henkilöiden mukanaolosta kollegiaalisessa elimessä, jolla on toimivalta antaa lausunto kaupallisen toiminnan harjoittamista koskevan luvan myöntämisestä, vaikka nämä henkilöt eivät osallistu lupahakemusta koskevaan äänestykseen vaan ainoastaan tekevät selkoa elinkeinoelämän tilanteesta ja hankkeen vaikutuksista elinkeinoelämään kyseisellä alueella, siltä osin kuin hakijan nykyiset tai potentiaaliset kilpailivat osallistuvat mainittujen henkilöiden nimittämiseen.

Oikeudenkäyntikulut

33 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kuudes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 14 artiklan 6 alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä

kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään asianomaisen talousalueen elinkeinoelämää edustavien pätevien henkilöiden mukanaolosta kollegiaalisessa elimessä, jolla on toimivalta antaa lausunto kaupallisen toiminnan harjoittamista koskevan luvan myöntämisestä, vaikka nämä henkilöt eivät osallistu lupahakemusta koskevaan äänestykseen vaan ainoastaan tekevät selkoa elinkeinoelämän tilanteesta ja hankkeen vaikutuksista elinkeinoelämään kyseisellä alueella, siltä osin kuin hakijan nykyiset tai potentiaaliset kilpailivat osallistuvat mainittujen henkilöiden nimittämiseen.

Allekirjoitukset