Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 15 lipca 2021 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2006/123/WE – Artykuł 14 pkt 6 – Swoboda przedsiębiorczości – Zezwolenie na prowadzenie działalności handlowej wydane przez organ kolegialny – Organ złożony w szczególności z ekspertów reprezentujących środowisko gospodarcze – Osoby mogące stanowić lub reprezentować konkurujące z wnioskodawcą ubiegającym się o zezwolenie podmioty gospodarcze – Zakaz

W sprawie C-325/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Francja) postanowieniem z dnia 15 lipca 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 22 lipca 2020 r., w postępowaniu:

BEMH,

Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

przeciwko

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,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: L. Bay Larsen, prezes izby, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawczyni), wiceprezes Trybunału, i C. Toader, sędzia,

rzecznik generalny: A. Rantos,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

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

* Język postępowania: francuski.

– w imieniu rządu francuskiego – E. de Moustier i N. Vincent, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu czeskiego – M. Smolek, J. Vláčil i T. Machovičová, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu niderlandzkiego – K. Bulterman i P. Huurnink, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – L. Armati, C. Vrignon i L. Malferrari, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 14 pkt 6 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36).

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach trzech postępowań wszczętych przez BEMH i Conseil national des centres commerciaux (krajową radę centrów handlowych, zwaną dalej „CNCC”), dotyczących w szczególności zgodności z prawem dekretu nr 2019-331 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie składu i funkcjonowania komisji departamentalnych ds. zagospodarowania przestrzeni handlowej oraz wniosków o wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności handlowej (JORF z dnia 18 kwietnia 2019 r., tekst nr 11).

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Artykuł 14 pkt 6 dyrektywy 2006/123 stanowi:

„Państwa członkowskie nie uzależniają możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej na ich terytorium od spełnienia któregokolwiek z następujących wymogów:

[…]

6) bezpośrednie lub pośrednie uczestnictwo podmiotów konkurujących, w tym w organach konsultacyjnych, w procedurze udzielania zezwoleń lub wydawania innych decyzji przez właściwe organy, z wyjątkiem zrzeszeń i stowarzyszeń zawodowych lub innych organizacji działających jako właściwe organy; zakaz ten nie dotyczy zasięgania opinii takich organizacji, jak izby handlowe lub partnerzy społeczni w sprawach innych niż indywidualne wnioski o wydanie zezwolenia, ani szerokich konsultacji społecznych”.

4 Zgodnie z art. 15 ust. 3 tej dyrektywy:

„Państwa członkowskie sprawdzają, czy wymogi określone w ust. 2 spełniają następujące warunki:

a) niedyskryminacja: wymogi nie mogą prowadzić do bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub, w przypadku spółek, ze względu na miejsce statutowej siedziby;

b) konieczność: wymogi muszą być uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym;

c) proporcjonalność: wymogi muszą być odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co niezbędne do osiągnięcia tego celu; nie może istnieć możliwość zastąpienia tych wymogów innymi, mniej restrykcyjnymi środkami, za pomocą których można osiągnąć ten sam skutek".

5 Artykuł. 16 ust. 1 akapit trzeci tej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie nie uzależniają możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej na ich terytorium od spełnienia wymogów sprzecznych z następującymi zasadami:

a) niedyskryminacja: wymóg nie może ani bezpośrednio, ani pośrednio dyskryminować ze względu na przynależność państwową, lub w przypadku osób prawnych ze względu na państwo członkowskie, w którym prowadzą przedsiębiorstwo;

b) konieczność: wymóg musi być uzasadniony względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub ochrony środowiska naturalnego;

c) proporcjonalność: wymóg musi być odpowiedni dla osiągnięcia wyznaczonego celu i nie może wykraczać poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia".

Prawo francuskie

6 Zgodnie z art. L. 710-1 code du commerce (francuskiego kodeksu handlowego):

„Każda z placówek należących do sieci izb handlowo-przemysłowych reprezentuje, jako instytucja pośrednicząca państwa, interesy sektorów przemysłu, handlu i usług wobec władz publicznych lub władz zagranicznych […]".

7 Artykuł L. 751-1 tego kodeksu stanowi:

„Komisja departamentalna ds. zagospodarowania przestrzeni handlowej podejmuje decyzje w sprawie wniosków o wydanie zezwolenia składanych do niej zgodnie z przepisami art. L. 752-1, L. 752-3 i L. 752-15".

8 Dekret z dnia 17 kwietnia 2019 r. został przyjęty w szczególności w celu zastosowania art. L. 751-2 tego kodeksu, w brzmieniu wynikającym ze zmian wprowadzonych loi n° 2018-1021, du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite „loi ELAN") (ustawą nr 2018-1021 z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie rozwoju budownictwa, zagospodarowania przestrzennego i cyfryzacji, tzw. ustawą ELAN) (JORF z dnia 24 listopada 2018 r., tekst nr 1).

9 Artykuł L. 751-2 przewiduje, że commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) (komisja departamentalna ds. zagospodarowania przestrzeni handlowej) składa się w szczególności z:

„II. W departamentach innych niż Paryż […]

3) trzech ekspertów reprezentujących środowisko gospodarcze: jednego wskazanego przez izbę handlowo-przemysłową, drugiego wskazanego przez izbę rzemieślniczą i trzeciego wskazanego przez izbę rolniczą.

[…]

Komisja wysłuchuje każdą osobę, która może udzielić wyjaśnień na temat wydanej przez nią decyzji lub opinii. Osoby wskazane przez izbę handlowo-przemysłową oraz przez izbę rzemieślniczą, nie biorąc udziału w głosowaniu, przedstawiają sytuację środowiska gospodarczego na danym obszarze oddziaływania handlowego i wpływ projektu na to środowisko gospodarcze. […]

III.- W Paryżu, […]

3) dwóch ekspertów reprezentujących środowisko gospodarcze: jednego wskazanego przez izbę handlowo-przemysłową i drugiego wskazanego przez izbę rzemieślniczą.

W celu wyjaśnienia swojej decyzji lub opinii komisja wysłuchuje każdej osoby, której opinia jest istotna. Osoby wskazane przez izbę handlowo-przemysłową oraz przez izbę rzemieślniczą, nie biorąc udziału w głosowaniu, przedstawiają sytuację środowiska gospodarczego na danym obszarze oddziaływania handlowego i wpływ projektu na to środowisko gospodarcze".

10 Artykuł L. 752-1 tego kodeksu wymienia projekty, w odniesieniu do których wymagane jest zezwolenie na prowadzenie działalności handlowej. Wśród tych projektów pkt 1 tego przepisu przewiduje „utworzenie sklepu detalicznego o powierzchni sprzedaży przekraczającej 1000 metrów kwadratowych, w wyniku wzniesienia nowego budynku lub przekształcenia istniejącego budynku".

11 Zgodnie z art. L. 5-1 akapit drugi kodeksu rzemieślniczego:

„Sieć izb rzemieślniczych przyczynia się do rozwoju gospodarczego przedsiębiorstw zarejestrowanych w wykazie zawodów rzemieślniczych oraz do rozwoju terytorialnego, wypełniając na rzecz podmiotów gospodarczych, w ramach współpracy z istniejącymi strukturami, wszelkie zadania leżące w interesie ogólnym na rzecz sektora rzemieślniczego. […]".

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu i pytanie prejudycjalne

12 CDAC są organami kolegialnymi, które podejmują decyzje w szczególności w przedmiocie wniosków o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności handlowej w odniesieniu do projektów utworzenia lub rozbudowy sklepów detalicznych lub kompleksów handlowych, których powierzchnia sprzedaży przekracza 1000 m^2.

13 W skargach w postępowaniu głównym BEMH, które jest specjalistycznym biurem badań miejskiego zagospodarowania przestrzennego, i CNCC uważają, że przepisy prawa francuskiego określające skład CDAC są niezgodne z art. 49 TFUE oraz z art. 14 pkt 6 dyrektywy 2006/123.

14 W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że zgodnie z art. L. 751-2 kodeksu handlowego w skład CDAC wchodzą w szczególności eksperci reprezentujący środowisko ekonomiczne, powołani przez izbę handlowo-przemysłową, izbę rzemieślniczą oraz izbę rolniczą. Zdaniem tego sądu taki skład jest niezgodny z wymogami ustanowionymi w art. 14 pkt 6 dyrektywy 2006/123, ponieważ przepis ten przewiduje, że państwa członkowskie nie mogą uzależniać możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej od bezpośredniego lub pośredniego uczestnictwa podmiotów konkurujących w procedurze wydawania zezwoleń.

15 Sąd odsyłający wyjaśnia, że zgodnie z art. L.751-2 kodeksu handlowego rola tych osób ogranicza się do „przedstawienia" sytuacji środowiska gospodarczego na danym obszarze oddziaływania handlowego i wpływu danego projektu na to środowisko, bez brania udziału w głosowaniu w sprawie wniosku o wydanie zezwolenia.

16 W tych okolicznościach Conseil d'État (rada stanu, Francja) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„Czy art. 14 [pkt] 6 dyrektywy [2006/123] należy interpretować w ten sposób, że pozwala on na obecność w składzie organu kolegialnego właściwego do wydania opinii w sprawie zezwolenia na prowadzenie działalności handlowej ekspertów reprezentujących środowisko gospodarcze, których rola ogranicza się do przedstawienia sytuacji środowiska gospodarczego na danym obszarze oddziaływania handlowego i wpływu projektu na to środowisko, bez brania udziału w głosowaniu w sprawie wniosku o wydanie zezwolenia[?]".

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

17 Poprzez pytanie prejudycjalne sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 14 pkt 6 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidującemu obecność w organie kolegialnym właściwym do wydania opinii w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności handlowej ekspertów reprezentujących środowisko gospodarcze na danym obszarze oddziaływania handlowego, którzy nie biorą udziału w głosowaniu w sprawie wniosku o wydanie zezwolenia i których rola ogranicza się do przedstawienia sytuacji owego środowiska gospodarczego i wpływu danego projektu na to środowisko.

18 W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne art. 14 pkt 6 dyrektywy 2006/123 należy interpretować z uwzględnieniem nie tylko brzmienia tego przepisu, lecz także kontekstu, w jaki wpisuje się ten przepis, oraz celów regulacji, której stanowi on część (zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2020 r., Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

19 Z brzmienia art. 14 pkt 6 dyrektywy 2006/123 wynika, że państwa członkowskie nie uzależniają możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej na ich terytorium od bezpośredniego lub pośredniego uczestnictwa podmiotów konkurujących, w tym organów konsultacyjnych, w procedurze udzielania zezwoleń lub wydawania innych decyzji przez właściwe organy. Przepis ten przewiduje dwa wyjątki, a mianowicie, po pierwsze, uczestnictwo zrzeszeń

i stowarzyszeń zawodowych lub innych organizacji działających jako właściwe organy, a po drugie, zasięganie opinii organizacji takich jak izby handlowe. Ten ostatni wyjątek nie ma jednak zastosowania w przypadkach, gdy podmioty te podejmują działania w kwestiach dotyczących indywidualnych wniosków o wydanie zezwolenia.

20 Z brzmienia art. 14 pkt 6 dyrektywy 2006/123 wynika zatem, że przewidziany w nim zakaz został sformułowany w sposób szeroki i może obejmować każdego rodzaju uczestnictwo, z wyjątkiem zrzeszeń i stowarzyszeń zawodowych lub innych organizacji działających jako właściwe organy, i to zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie, w tym w organach konsultacyjnych, podmiotów konkurujących z wnioskodawcą ubiegającym się o zezwolenie na prowadzenie działalności handlowej w sytuacji, gdy chodzi o wydanie takiego zezwolenia.

21 Co się tyczy kontekstu, w jaki wpisuje się art. 14 pkt 6 dyrektywy 2006/123, należy przypomnieć, że Trybunał wypowiedział się przed wejściem w życie dyrektywy 2006/123 w przedmiocie zgodności z postanowieniami traktatu WE dotyczącymi swobody przedsiębiorczości przepisów krajowych przewidujących obecność konkurentów wnioskodawcy ubiegającego się o zezwolenie na prowadzenie działalności handlowej w składzie organu kolegialnego właściwego do wydania takiego zezwolenia.

22 I tak, w pkt 39 wyroku z dnia 15 stycznia 2002 r., Komisja/Włochy (C-439/99, EU:C:2002:14), Trybunał orzekł, że przepisy prawa włoskiego uzależniające organizację targów od uczestnictwa, choćby w charakterze doradczym, organizacji złożonych z podmiotów prowadzących tę działalność, które są już obecne na danym terytorium lub reprezentują owe podmioty, polegającego na uznawaniu i wydawaniu zatwierdzenia przez podmiot organizacyjny, stanowią ograniczenie swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług.

23 Ponadto w wyroku z dnia 24 marca 2011 r., Komisja/Hiszpania (C-400/08, EU:C:2011:172, pkt 110, 111), Trybunał orzekł w ramach badania ewentualnego uzasadnienia naruszenia swobody przedsiębiorczości ustanowionego w rozpatrywanym uregulowaniu krajowym, że utworzenie komisji złożonej w szczególności z przedstawicieli sektora handlowego, której zadaniem jest sporządzenie sprawozdania przed wydaniem decyzji o wydaniu lub odmowie wydania zezwolenia, nie może służyć osiągnięciu celów zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska i ochrony konsumentów. Jedynym interesem sektorowym reprezentowanym w tej komisji był bowiem interes istniejącego już handlu lokalnego, a w konsekwencji potencjalnych konkurentów wnioskodawcy ubiegającego się o zezwolenie na prowadzenie działalności handlowej.

24 Co się tyczy wykładni art. 14 pkt 6 dyrektywy 2006/123 w świetle jej celów, należy zauważyć, że zgodnie z jej motywem 12 dyrektywa ta ma na celu ustanowienie ram prawnych dla zapewnienia swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu usług między państwami członkowskimi. Tymczasem wpływ na proces decyzyjny wywierany przez konkurentów wnioskodawcy ubiegającego się o zezwolenie na prowadzenie działalności handlowej, nawet jeśli nie biorą oni udziału w głosowaniu nad wnioskiem o wydanie zezwolenia, może utrudniać lub czynić mniej atrakcyjnym wykonywanie tych swobód podstawowych. Wspomniani konkurenci mogliby bowiem próbować opóźniać przyjmowanie niezbędnych decyzji, zachęcać do wprowadzania nadmiernych ograniczeń lub uzyskiwać istotne informacje związane z konkurencją.

25 Z wykładni literalnej, systemowej i celowościowej art. 14 pkt 6 dyrektywy 2006/123 wynika zatem, że zakaz przewidziany w tym przepisie obejmuje zarówno potencjalnych konkurentów wnioskodawcy ubiegającego się o zezwolenie na prowadzenie działalności handlowej, jak

i konkurujące z nim podmioty lub przedstawicieli takich konkurentów, którzy nie uczestnicząc bezpośrednio w głosowaniu nad wnioskiem o wydanie zezwolenia, wchodzą w skład właściwego w tym zakresie organu zbiorowego i z tego tytułu biorą udział w procesie wydawania owego zezwolenia.

26 Ponadto należy zauważyć, że w przeciwieństwie do innych przepisów dyrektywy 2006/123 wymogi wymienione w jej art. 14 nie mogą być uzasadnione (zob. podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Rina Services i in., C-593/13, EU:C:2015:399, pkt 28).

27 Przyznanie bowiem, że „wymogi zakazane" na podstawie art. 14 dyrektywy 2006/123 mogą być przedmiotem uzasadnienia na gruncie prawa pierwotnego, pozbawiałoby ten przepis wszelkiej skuteczności (effet utile), podważając definitywnie dokonaną w nim zamierzoną harmonizację (zob. podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Rina Services i in., C-593/13, EU:C:2015:399, pkt 37).

28 Wynika z tego, że zakaz przewidziany w art. 14 pkt 6 dyrektywy 2006/123 sprzeciwia się w szczególności temu, aby decyzja o udzieleniu zezwolenia na prowadzenie działalności handlowej była podejmowana po przedstawieniu przez ekspertów reprezentujących środowisko gospodarcze na danym obszarze oddziaływania handlowego sytuacji owego środowiska gospodarczego oraz wpływu danego projektu na to środowisko.

29 W szczególności w zakresie, w jakim owi eksperci mogliby być zaangażowani, przynajmniej pośrednio, w procedurę udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności handlowej, ich działalność można uznać za uczestnictwo „w procedurze udzielenia zezwolenia" w rozumieniu art. 14 pkt 6 dyrektywy 2006/123.

30 Ponadto należy stwierdzić, że eksperci reprezentujący środowisko gospodarcze na danym obszarze oddziaływania handlowego mogą w szczególności urzeczywistniać interesy aktualnych lub potencjalnych konkurentów wnioskodawcy ubiegającego się o zezwolenie na prowadzenie działalności handlowej, o ile owi konkurenci uczestniczą w wyznaczeniu tych ekspertów, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.

31 W tych okolicznościach wydaje się, że wspomniani eksperci mogą być co najmniej przedstawicielami aktualnych lub potencjalnych konkurentów wnioskodawcy ubiegającego się o zezwolenie na prowadzenie działalności handlowej i że w konsekwencji rola przyznana im w procedurze udzielania zezwolenia może wchodzić w zakres pojęcia „bezpośredniego lub pośredniego uczestnictwa konkurencyjnych podmiotów gospodarczych" w rozumieniu art. 14 pkt 6 dyrektywy 2006/123.

32 Mając na względzie całość powyższych rozważań, na zadane pytanie należy odpowiedzieć, że art. 14 pkt 6 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidującemu obecność w organie kolegialnym właściwym do wydania opinii w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności handlowej ekspertów reprezentujących środowisko gospodarcze na danym obszarze oddziaływania handlowego, nawet jeśli nie biorą udziału w głosowaniu w sprawie wniosku o wydanie zezwolenia i ich rola ogranicza się do przedstawienia sytuacji owego środowiska gospodarczego i wpływu danego projektu na to środowisko, o ile aktualni lub potencjalni konkurenci wnioskodawcy uczestniczą w wyznaczeniu tych ekspertów.

W przedmiocie kosztów

33 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (szósta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 14 pkt 6 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidującemu obecność w organie kolegialnym właściwym do wydania opinii w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności handlowej ekspertów reprezentujących środowisko gospodarcze na danym obszarze oddziaływania handlowego, nawet jeśli nie biorą udziału w głosowaniu w sprawie wniosku o wydanie zezwolenia i ich rola ogranicza się do przedstawienia sytuacji owego środowiska gospodarczego i wpływu danego projektu na to środowisko, o ile aktualni i potencjalni konkurenci wnioskodawcy uczestniczą w wyznaczeniu tych ekspertów.

Podpisy