Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 15. julija 2021*

„Predhodno odločanje – Direktiva 2006/123/ES – Člen 14, točka 6 – Svoboda ustanavljanja – Dovoljenje za trgovsko rabo, ki ga izda kolegijski organ – Organ, ki ga sestavljajo zlasti kvalificirani predstavniki gospodarstva – Osebe, ki so lahko izvajalci ali predstavniki izvajalcev, konkurenčnih prosilcu za dovoljenje – Prepoved“

V zadevi C-325/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet, Francija) z odločbo z dne 15. julija 2020, ki je na Sodišče prispela 22. julija 2020, v postopku

BEMH,

Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

proti

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,

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi L. Bay Larsen, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta (poročevalka), podpredsednica Sodišča, in C. Toader, sodnica,

generalni pravobranilec: A. Rantos,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

* Jezik postopka: francoščina.

– za francosko vlado E. de Moustier in N. Vincent, agentki,

– za češko vlado M. Smolek, J. Vláčil in T. Machovičová, agenti,

– za nizozemsko vlado M. K. Bulterman in P. Huurnink, agentki,

– za Evropsko komisijo L. Armati, C. Vrignon in L. Malferrari, agenti,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na člen 14, točka 6, Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru treh postopkov, ki sta jih sprožila BEMH in Conseil national des centres commerciaux (nacionalni svet trgovskih centrov) (CNCC) in ki se med drugim nanašajo na zakonitost 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 (odlok št. 2019-331 z dne 17. aprila 2019 o sestavi in delovanju departmajskih odborov za prostorsko načrtovanje trgovskih dejavnosti in o prošnjah za izdajo dovoljenja za trgovsko rabo) (JORF z dne 18. aprila 2019, besedilo št. 11).

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Člen 14, točka 6, Direktive 2006/123 določa:

„Države članice ne uveljavljajo naslednjih zahtev za začetek opravljanja storitvene dejavnosti ali njeno opravljanje na svojem ozemlju:

[…]

(6) neposredne ali posredne udeležbe konkurenčnih izvajalcev, tudi v svetovalnih telesih, pri podeljevanju dovoljenj ali pri sprejetju drugih odločitev pristojnih organov, razen poklicnih teles in združenj ali drugih organizacij v vlogi pristojnega organa. Ta prepoved ne zadeva posvetovanja z organizacijami, kot so gospodarske zbornice ali socialni partnerji, o zadevah, ki se ne nanašajo na posamezne vloge za dovoljenje, ali posvetovanja s širšo javnostjo."

4 Člen 15(3) te direktive določa:

„Države članice preverijo, ali zahteve iz odstavka 2 izpolnjujejo naslednje pogoje:

(a) nediskriminacija: zahteve ne smejo biti niti neposredno niti posredno diskriminatorne glede državljanstva ali v primeru podjetij glede kraja registriranega sedeža;

(b) potreba: zahteve morajo biti utemeljene s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes;

(c) sorazmernost: zahteve morajo biti take, da zagotavljajo izpolnitev zastavljenega cilja; ne smejo presegati tistega, kar je potrebno za uresničitev tega cilja, ter jih ni mogoče nadomestiti z drugimi, manj omejevalnimi ukrepi, s katerimi se lahko doseže iste rezultate.“

5 Člen 16(1), tretji pododstavek, navedene direktive določa:

„Države članice ne pogojujejo začetka opravljanja ali opravljanja storitev na svojem ozemlju z upoštevanjem katerih koli zahtev, ki ne spoštujejo naslednji načel:

(a) nediskriminacije: zahteva ne sme biti niti neposredno niti posredno diskriminatorna glede državljanstva ali v primeru pravnih oseb glede države članice, v kateri imajo sedež;

(b) potrebe: zahteva mora biti utemeljena z razlogi javnega reda, javne varnosti, javnega zdravja ali varstva okolja;

(c) sorazmernosti: zahteva mora biti ustrezna za izpolnitev zastavljenega cilja in ne sme presegati tega, kar je potrebno za doseganje tega cilja.“

Francosko pravo

6 Člen L. 710-1 code de commerce (trgovinski zakonik) določa:

„Ustanova, ki je članica mreže gospodarskih zbornic, v svoji vlogi posredniškega državnega organa deluje kot zastopnik interesov na področju industrije, trgovine in storitev pred javnimi ali tujimi organi. […]“

7 Člen L. 751-1 tega zakonika določa:

„Departmajski odbor za prostorsko načrtovanje trgovskih dejavnosti odloča o prošnjah za izdajo dovoljenja, ki so mu predložene na podlagi določb členov L. 752-1, L. 752-3 in L. 752-15.“

8 Odlok z dne 17. aprila 2019 je bil sprejet med drugim za izvajanje člena L. 751-2 navedenega zakonika v različici, ki izhaja iz sprememb, uvedenih z loi n° 2018-1021, du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (zakon št. 2018-1021 z dne 23. novembra 2018 o razvoju gradnje stanovanj, prostorskega načrtovanja in digitalizacije) (JORF z dne 24. novembra 2018, besedilo št. 1) (tako imenovani zakon ELAN).

9 Navedeni člen L. 751-2 določa, da departmajski odbor za prostorsko načrtovanje trgovskih dejavnosti (CDAC) med drugim sestavljajo:

„II. V preostalih departmajih razen Pariza […]

3. trije kvalificirani predstavniki gospodarstva, pri čemer: enega imenuje trgovinsko-industrijska zbornica, enega poklicno-obrtna zbornica, enega pa kmetijska zbornica.

[…]

Odbor zasliši vsakogar, ki bi mu lahko pomagal pri odločitvi ali oblikovanju mnenja. Čeprav osebe, ki jih imenujeta trgovinsko-industrijska zbornica in poklicno-obrtna zbornica, nimajo glasovalne pravice, predstavijo položaj gospodarstva na upoštevnem ciljnem trgovskem območju in učinek projekta na to gospodarstvo. […]

III. V Parizu […]

3. dva kvalificirana predstavnika gospodarstva, pri čemer: enega imenuje trgovinsko-industrijska zbornica, enega pa poklicno-obrtna zbornica.

Da bi lažje sprejel odločitev ali oblikoval mnenje, odbor zasliši vsakogar, čigar mnenje je pomembno. Čeprav osebe, ki jih imenujeta trgovinsko-industrijska zbornica in poklicno-obrtna zbornica, nimajo glasovalne pravice, predstavijo položaj gospodarstva na upoštevnem ciljnem trgovskem območju in učinek projekta na to gospodarstvo.“

10 Člen L. 752-1 tega zakonika našteva projekte, za katere se zahteva dovoljenje za trgovsko rabo. V točki 1 te določbe je med temi projekti določeno „[o]dprtje trgovine na drobno s prodajno površino, večjo od 1000 kvadratnih metrov, do katerega pride bodisi z novo gradnjo bodisi s spremembo namembnosti zgradbe“.

11 Člen L. 5-1, drugi pododstavek, code de l’artisanat (obrtni zakonik) določa:

„Mreža poklicno-obrtnih zbornic prispeva h gospodarskemu razvoju podjetij, vpisanih v obrtni register, in razvoju ozemelj, tako da v korist gospodarskih subjektov in v partnerstvu z obstoječimi strukturami izpolnjuje vse naloge v splošnem interesu v korist obrtnega sektorja. […]“

Dejansko stanje in vprašanje za predhodno odločanje

12 CDAC so kolegijski organi, ki se med drugim izrekajo o prošnjah za izdajo dovoljenja za trgovsko rabo v zvezi s projekti odprtja ali razširitve trgovin na drobno ali trgovinskih združenj, katerih prodajna površina presega 1000 m^2.

13 BEMH, ki je urad za študije, specializiran za tržno naravnan urbanizem, in CNCC v okviru tožb v postopku v glavni stvari menita, da določbe francoskega prava o določitvi sestave CDAC niso v skladu s členom 49 PDEU in členom 14, točka 6, Direktive 2006/123.

14 V zvezi s tem predložitveno sodišče poudarja, da – v skladu s členom L.751-2 trgovinskega zakonika – CDAC sestavljajo med drugim kvalificirani predstavniki gospodarstva, ki jih imenujejo trgovinsko-industrijska zbornica, poklicno-obrtna zbornica in kmetijska zbornica. Taka sestava naj ne bi bila združljiva z zahtevami iz člena 14, točka 6, Direktive 2006/123, ker zadnjenavedena določba določa, da države članice začetka opravljanja storitvene dejavnosti ali njeno opravljanje ne pogojujejo z neposredno ali posredno udeležbo konkurenčnih izvajalcev pri podeljevanju dovoljenj.

15 Predložitveno sodišče pojasnjuje, da v skladu s členom L.751-2 trgovinskega zakonika te osebe zgolj „predstavijo“ položaj gospodarstva na upoštevnem ciljnem trgovskem območju in učinek zadevnega projekta na to gospodarstvo, ne da bi sodelovale pri glasovanju o prošnji za izdajo dovoljenja.

16 V teh okoliščinah je Conseil d’État (državni svet, Francija) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil to vprašanje:

„Ali je treba [točko 6] člena 14 Direktive [2006/123] razlagati tako, da je v kolegijskem organu, pristojnem za podajo mnenja o izdaji dovoljenja za trgovsko rabo, dovoljena navzočnost kvalificiranega predstavnika gospodarstva, čigar vloga je omejena na predstavitev položaja gospodarstva na upoštevnem ciljnem trgovskem območju in učinka projekta na to gospodarstvo, ne sodeluje pa pri glasovanju o prošnji za izdajo dovoljenja[?]“

Vprašanje za predhodno odločanje

17 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 14, točka 6, Direktive 2006/123 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa, da so v kolegijskem organu, pristojnem za podajo mnenja o izdaji dovoljenja za trgovsko rabo, navzoči kvalificirani predstavniki gospodarstva upoštevnega ciljnega trgovskega območja, ki ne sodelujejo pri glasovanju o prošnji za izdajo dovoljenja ter ki zgolj predstavijo položaj tega gospodarstva in učinek zadevnega projekta na zadnjenavedeno gospodarstvo.

18 Za odgovor na vprašanje za predhodno odločanje je treba člen 14, točka 6, Direktive 2006/123 razlagati ob upoštevanju ne le besedila te določbe, ampak tudi okvira, v katerega je navedena določba umeščena, in ciljev, ki jim sledi ureditev, katere del je (glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, točka 61 in navedena sodna praksa).

19 Iz besedila člena 14, točka 6, Direktive 2006/123 je razvidno, da države članice za začetek opravljanja storitvene dejavnosti ali njeno opravljanje na svojem ozemlju ne pogojujejo z neposredno ali posredno udeležbo konkurenčnih izvajalcev, tudi v svetovalnih telesih, pri podeljevanju dovoljenj ali pri sprejetju drugih odločitev pristojnih organov. Ta določba predvideva dve izjemi, in sicer, prvič, udeležbo poklicnih teles in združenj ali drugih organizacij v vlogi pristojnega organa ter, drugič, posvetovanje z organizacijami, kot so gospodarske zbornice. Vendar se zadnjenavedena izjema ne uporablja v primerih, ko so ti organi udeleženi pri zadevah, ki se nanašajo na posamezne prošnje za izdajo dovoljenja.

20 Tako iz besedila člena 14, točka 6, Direktive 2006/123 izhaja, da je prepoved, ki je določena v tem členu, oblikovana široko in lahko zajema kakršno koli udeležbo – tako neposredno kot posredno, tudi v svetovalnih telesih, razen poklicnih teles in združenj ali drugih organizacij v vlogi pristojnega organa – izvajalcev, ki so konkurenti prosilca za izdajo dovoljenja za trgovsko rabo, kadar gre za podelitev takega dovoljenja.

21 Glede okvira, v katerega je umeščen člen 14, točka 6, Direktive 2006/123, je treba opozoriti, da se je Sodišče pred začetkom veljavnosti Direktive 2006/123 izreklo o združljivosti nacionalnih ureditev, ki določajo, da so v kolegijskih organih, pristojnih za izdajo dovoljenja za trgovsko rabo, navzoči konkurenti prosilca za tako dovoljenje, z določbami Pogodbe ES o svobodi ustanavljanja.

22 Tako je Sodišče v točki 39 sodbe z dne 15. januarja 2002, Komisija/Italija (C-439/99, EU:C:2002:14), razsodilo, da določbe italijanskega prava, ki organizacijo sejmov pogojujejo z udeležbo – čeprav zgolj v svetovalni vlogi – organizacij, ki jih sestavljajo gospodarski subjekti, ki to dejavnost izvajajo in so na zadevnem ozemlju že prisotni, ali predstavnikov teh gospodarskih subjektov, za priznanje in podelitev dovoljenja organizatorju, pomenijo omejitev svobode ustanavljanja ali svobodnega opravljanja storitev.

23 Poleg tega je Sodišče v sodbi z dne 24. marca 2011, Komisija/Španija (C-400/08, EU:C:2011:172, točki 110 in 111), v okviru preučitve morebitne utemeljenosti kršitve svobode ustanavljanja, storjene z zadevno nacionalno ureditvijo, razsodilo, da z uvedbo odbora, ki ga med drugim sestavljajo predstavniki trgovinskega sektorja in katerega naloga je sestaviti poročilo pred sprejetjem odločitve o izdaji ali zavrnitvi dovoljenja, ni mogoče doseči ciljev prostorskega načrtovanja, varstva okolja in varstva potrošnikov. Edini sektorski interes, ki je zastopan v tem odboru, je namreč interes že obstoječih lokalnih trgovcev in posledično potencialnih konkurentov prosilca za izdajo dovoljenja za trgovsko rabo.

24 Glede razlage člena 14, točka 6, Direktive 2006/123 z vidika njenih ciljev je treba poudariti, da je v skladu z njeno uvodno izjavo 12 cilj te direktive oblikovanje pravnega okvira, s katerim se zagotovi svoboda ustanavljanja in prosti pretok storitev med državami članicami. Vpliv na postopek odločanja, ki ga izvajajo konkurenti prosilca za izdajo dovoljenja za trgovsko rabo, tudi če ti ne sodelujejo pri glasovanju o prošnji za izdajo dovoljenja, pa lahko ovira izvajanje teh temeljnih svoboščin ali ga naredi manj privlačno. Ti konkurenti bi namreč lahko poskušali odložiti sprejetje potrebnih odločitev, spodbujati sprejetje pretiranih omejitev ali pridobiti pomembne informacije glede konkurence.

25 Tako iz jezikovne, kontekstualne in teleološke razlage člena 14, točka 6, Direktive 2006/123 izhaja, da prepoved iz te določbe zajema tako potencialne konkurente prosilca za izdajo dovoljenja za trgovsko rabo kot tudi subjekte, ki so konkurenti tega prosilca, ali predstavnike takih konkurentov, ki so, čeprav ne glasujejo neposredno pri glasovanju o prošnji za izdajo dovoljenja, del pristojnega kolegijskega organa in zato sodelujejo v postopku izdaje tega dovoljenja.

26 Poleg tega je treba poudariti, da v nasprotju z drugimi določbami Direktive 2006/123 zahtev, naštetih v členu 14 te direktive, ni mogoče utemeljiti (glej v tem smislu sodbo z dne 16. junija 2015, Rina Services in drugi, C-593/13, EU:C:2015:399, točka 28).

27 Če bi se namreč dopustilo, da so „prepovedane zahteve“ na podlagi člena 14 Direktive 2006/123 lahko utemeljene na podlagi primarnega prava, bi se tej določbi odvzel polni učinek in v končni fazi onemogočilo selektivno harmonizacijo, ki se izvaja s to direktivo (glej v tem smislu sodbo z dne 16. junija 2015, Rina Services in drugi, C-593/13, EU:C:2015:399, točka 37).

28 Iz tega sledi, da prepoved iz člena 14, točka 6, Direktive 2006/123 nasprotuje zlasti temu, da se odločba o izdaji dovoljenja za trgovsko rabo sprejme po tem, ko so kvalificirani predstavniki gospodarstva na upoštevnem ciljnem trgovskem območju predstavili položaj tega gospodarstva in učinka zadevnega projekta na zadnjenavedeno gospodarstvo.

29 Natančneje, ker bi te osebe – vsaj posredno – lahko sodelovale v postopku izdaje dovoljenja za trgovsko rabo, bi bilo mogoče njihovo dejavnost opredeliti kot udeležbo „pri podeljevanju dovoljenj“ v smislu člena 14, točka 6, Direktive 2006/123.

30 Poleg tega je treba ugotoviti, da bi lahko kvalificirani predstavniki gospodarstva na upoštevnem ciljnem trgovskem območju zlasti zastopali interese dejanskih ali potencialnih konkurentov prosilca za izdajo dovoljenja za trgovsko rabo, če ti sodelujejo pri imenovanju teh predstavnikov, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

31 V teh okoliščinah je očitno, da so te osebe lahko vsaj predstavniki dejanskih ali potencialnih konkurentov prosilca za dovoljenje za trgovsko rabo in da je zato vloga, ki jim je dodeljena v postopku podeljevanja dovoljenja, lahko zajeta s pojmom „neposredna ali posredna udeležba konkurenčnih izvajalcev“ v smislu člena 14, točka 6, Direktive 2006/123.

32 Glede na vse navedene preudarke je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 14, točka 6, Direktive 2006/123 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa, da so v kolegijskem organu, pristojnem za podajo mnenja o izdaji dovoljenja za trgovsko rabo, navzoči kvalificirani predstavniki gospodarstva upoštevnega ciljnega trgovskega območja, in to tudi če ti predstavniki ne sodelujejo pri glasovanju o prošnji za izdajo dovoljenja ter zgolj predstavijo položaj tega gospodarstva in učinek zadevnega projekta na zadnjenavedeno gospodarstvo, če dejanski ali potencialni konkurenti prosilca sodelujejo pri imenovanju navedenih predstavnikov.

Stroški

33 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (šesti senat) razsodilo:

Člen 14, točka 6, Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa, da so v kolegijskem organu, pristojnem za podajo mnenja o izdaji dovoljenja za trgovsko rabo, navzoči kvalificirani predstavniki gospodarstva upoštevnega ciljnega trgovskega območja, in to tudi če ti predstavniki ne sodelujejo pri glasovanju o prošnji za izdajo dovoljenja ter zgolj predstavijo položaj tega gospodarstva in učinek zadevnega projekta na zadnjenavedeno gospodarstvo, če dejanski ali potencialni konkurenti prosilca sodelujejo pri imenovanju navedenih predstavnikov.

Podpisi