ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)
της 17ης Οκτωβρίου 1995 *

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-140/94, C-141/94 και C-142/94,

που έχουν ως αντικείμενο αίτηση του Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Ιταλία) προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο των διαφορών που εκκρεμούν ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

DIP SpA

και

Comune di Bassano del Grappa (C-140/94),

και μεταξύ

LIDL Italia Srl

και

Comune di Chioggia (C-141/94),

και μεταξύ

Lingral Srl

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

και

Comune di Chioggia (C-142/94),

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία των άρθρων 30, 85 και 86 της Συνθήκης ΕΚ,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους G. Hirsch, πρόεδρο τμήματος, G. F. Mancini και F. A. Schockweiler (εισηγητή), δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: N. Fennelly
γραμματέας: D. Louterman-Hubeau, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— η εταιρία DIP SpA, εκπροσωπούμενη από τους I. Cacciavillani και P. Piva, δικηγόρους Βενετίας,

— οι εταιρίες LIDL Italia Srl και Lingral Srl, εκπροσωπούμενες από τους B. Barel, δικηγόρο Treviso, και P. Piva, δικηγόρο Βενετίας,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον G. Marenco, νομικό σύμβουλο,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις των εταιριών DIP SpA, LIDL Italia Srl και Lingral Srl, και της Επιτροπής, κατά τη συνεδρίαση της 11ης Μαΐου 1995,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 6ης Ιουλίου 1995,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με τρεις διατάξεις της 24ης Φεβρουαρίου 1994, που περιήλθαν στο Δικαστήριο στις 24 Μαΐου 1994, το Tribunale amministrativo regionale per il Veneto υπέβαλε, βάσει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, προδικαστικό ερώτημα ως προς την ερμηνεία των άρθρων 85, 86 και 30 της Συνθήκης ΕΚ, προκειμένου να κρίνει αν συμβιβάζεται με τις διατάξεις αυτές η ιταλική νομοθεσία που διέπει τις άδειες λειτουργίας εμπορικών καταστημάτων λιανικής πωλήσεως.

2 Το ερώτημα αυτό ανέκυψε στο πλαίσιο ενδίκων διαφορών μεταξύ των εταιριών DIP, LIDL Italia και Lingral αφενός και των δήμων Bassano del Grappa και Chioggia αφετέρου, σχετικά με την άρνηση των δημάρχων των δήμων αυτών να χορηγήσουν στις εν λόγω εταιρίες άδεια λειτουργίας εμπορικών καταστημάτων λιανικής πωλήσεως.

3 Κατά το άρθρο 24 του νόμου 426, της 11ης Ιουνίου 1971, περί ρυθμίσεως του εμπορίου (GURI αριθ. 168 της 6ης Ιουλίου 1971, στο εξής: ιταλικός νόμος), για τη λειτουργία των εμπορικών καταστημάτων απαιτείται διοικητική άδεια την

οποία χορηγεί ο οικείος δήμαρχος, κατόπιν γνωμοδοτήσεως μιας δημοτικής επιτροπής και λαμβάνοντας υπόψη τα κριτήρια που καθορίζει το σχέδιο ανάπτυξεως και προσαρμογής του δικτύου εμπορικών καταστημάτων, που καταρτίζουν οι δήμοι αφού διατυπώσει τη γνώμη της η επιτροπή.

4 Η σύνθεση της επιτροπής την οποία συγκροτεί το δημοτικό συμβούλιο διέπεται από τα άρθρα 15 και 16 του ιταλικού νόμου.

5 Στους δήμους που είναι πρωτεύουσες επαρχιών ή έχουν πληθυσμό άνω των 50 000 κατοίκων, η επιτροπή απαρτίζεται από 14 μέλη και περιλαμβάνει:

— τον δήμαρχο ή τον αντικαταστάτη του ο οποίος και προεδρεύει αυτής,

— δύο ειδικούς σε θέματα πολεοδομίας και κυκλοφορίας, τους οποίους ορίζει το δημοτικό συμβούλιο,

— τον διευθυντή της υπηρεσίας UPICA (νομαρχιακή υπηρεσία βιομηχανίας, εμπορίου και βιοτεχνίας),

— έναν εκπρόσωπο της τοπικής υπηρεσίας τουρισμού,

— πέντε ειδικούς σε θέματα διανομής, από τους οποίους τρεις ορίζουν οι συνδικαλιστικές οργανώσεις των μονίμως εγκατεστημένων εμπόρων, έναν οι

συνεταιρισμοί καταναλωτών, έναν οι συνδικαλιστικές οργανώσεις των πλανοδίων εμπόρων,

— τέσσερις εκπροσώπους που ορίζει η Εθνική Συνομοσπονδία Εργατών.

6 Στους δήμους με πληθυσμό κάτω των 50 000 κατοίκων, οι επιτροπές είναι δεκαμελείς και περιλαμβάνουν:

— τον δήμαρχο ή τον αντικαταστάτη του,

— δύο ειδικούς σε θέματα πολεοδομίας και κυκλοφορίας, τους οποίους ορίζει το δημοτικό συμβούλιο,

— τρεις ειδικούς σε θέματα διανομής, τους οποίους ορίζει το δημοτικό συμβούλιο, αφού ακούσει τη γνώμη των οργανώσεων των εμπόρων και των συνεταιριστικών οργανώσεων των καταναλωτών,

— τρεις εκπροσώπους των εργαζομένων,

— έναν εκπρόσωπο υπηρεσίας κοινωνικής ασφαλίσεως.

7 Κατά το άρθρο 43 του ιταλικού νόμου, μέχρις ότου εγκριθούν τα σχέδια ανάπτύξεως και προσαρμογής του δικτύου εμπορικών καταστημάτων, τις άδειες

χορηγεί ο δήμαρχος με σύμφωνη γνώμη της επιτροπής και λαμβάνοντας υπόψη τα κριτήρια που προβλέπει ο νόμος.

8 Οι εταιρίες DIP, LIDL Italia και Lingral ζήτησαν από τους δήμους Bassano del Grappa και Chioggia την άδεια να ανοίξουν κατάστημα λιανικής πωλήσεως.

9 Οι δήμαρχοι των συγκεκριμένων δήμων απέρριψαν, κατόπιν γνωμοδοτήσεως των δημοτικών επιτροπών, τις αιτήσεις των εταιριών, οι οποίες άσκησαν προσφυγή ακυρώσεως κατά των σχετικών αποφάσεων.

10 Στο πλαίσιο των προσφυγών αυτών το Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Απαγορεύουν τα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης σ' ένα κράτος μέλος να θεσπίζει:

1) ρύθμιση προβλέπουσα σχεδιασμό του εμπορικού δικτύου με καθορισμό ποσοστώσεων για διάφορα εμπορεύματα και τη συνακόλουθη απαγόρευση λειτουργίας νέων καταστημάτων όταν η αγορά, βάσει των υπαρχουσών ενδείξεων, κρίνεται ότι εξυπηρετείται ήδη επαρκώς,

2) ρύθμιση προβλέπουσα την υποχρεωτική γνωμοδότηση ενός συλλογικού οργάνου στο οποίο μετέχουν και οι εκπρόσωποι των ήδη παρόντων στην

αγορά εμπόρων, τόσο κατά την κατάρτιση του σχεδίου όσο και κατά τη χορήγηση νέων αδειών;»

11 Στην υπόθεση LIDL Italia (C-141/94), το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται επίσης στο άρθρο 30 της Συνθήκης, λόγω του ότι η προσφεύγουσα της κύριας δίκης είναι θυγατρική μιας εταιρίας που εδρεύει σε άλλο κράτος μέλος.

12 Με διάταξη της 29ης Ιουνίου 1994 ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου αποφάσισε, σύμφωνα με το άρθρο 43 του Κανονισμού Διαδικασίας, την ένωση και συνεκδίκαση των τριών υποθέσεων προς διευκόλυνση της έγγραφης και της προφορικής διαδικασίας και προς έκδοση κοινής αποφάσεως.

13 Με το προδικαστικό ερώτημα, το Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ερωτά, κατά τα ουσιώδη, αν η νομοθεσία ενός κράτους μέλους, που ορίζει ότι για τη λειτουργία εμπορικών καταστημάτων απαιτείται διοικητική άδεια την οποία χορηγεί ο οικείος δήμαρχος υπό τους όρους που προβλέπει ο ιταλικός νόμος, προσκρούει στα άρθρα 3, στοιχείο ζ', 5, 85, 86 και, ενδεχομένως, 30 της Συνθήκης.

Όσον αφορά τα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης

14 Πρέπει να σημειωθεί ότι τα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης ρυθμίζουν αποκλειστικά τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων και δεν αφορούν τα θεσπιζόμενα από τα κράτη μέλη νομοθετικά ή κανονιστικά μέτρα. Κατά πάγια, όμως, νομολογία,

τα άρθρα 85 και 86, σε συνδυασμό προς το άρθρο 5 της Συνθήκης, επιβάλλουν στα κράτη μέλη να μη θεσπίζουν ή διατηρούν σε ισχύ μέτρα, έστω και νομοθετικής ή κανονιστικής φύσεως, δυνάμενα να εξουδετερώσουν την πρακτική αποτελεσματικότητα των εφαρμοστέων επί των επιχειρήσεων κανόνων ανταγωνισμού (βλ., ως προς το άρθρο 85 της Συνθήκης, τις αποφάσεις της 21ης Σεπτεμβρίου 1988, 267/86, Van Eycke, Συλλογή 1988, σ. 4769, σκέψη 16· της 17ης Νοεμβρίου 1993, C-185/91, Reiff, Συλλογή 1993, σ. I-5801, σκέψη 14, και της 9ης Ιουνίου 1994, C-153/93, Delta Schiffahrts-und Speditionsgesellschaft, Συλλογή 1994, σ. I-2517, σκέψη 14· ως προς το άρθρο 86 της Συνθήκης, βλ. απόφαση της 16ης Νοεμβρίου 1977, 13/77, GB-INNO-BM, Συλλογή τόμος 1977, σ. 653, σκέψη 31).

15 Όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, παράβαση των άρθρων 5 και 85 υπάρχει όταν ένα κράτος μέλος είτε επιβάλλει ή ευνοεί τη σύναψη συμπράξεων αντιθέτων προς το άρθρο 85 ή ενισχύει τα αποτελέσματα τέτοιων συμπράξεων, είτε αφαιρεί από τη δική του κανονιστική ρύθμιση τον κρατικό της χαρακτήρα, μεταθέτοντας σε ιδιώτες επιχειρηματίες την ευθύνη λήψεως αποφάσεων περί παρεμβάσεως σε οικονομικά θέματα (βλ. αποφάσεις Van Eycke, σκέψη 16, Reiff, σκέψη 14, και Delta Schiffahrts-und Speditionsgesellschaft, σκέψη 14).

16 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, στις αποφάσεις Reiff (σκέψη 15) και Delta Schiffahrts-und Speditionsgesellschaft (σκέψη 15), το Δικαστήριο έκρινε ότι, για να δώσει πρακτικώς λυσιτελή απάντηση στο εθνικό δικαστήριο, πρέπει, κατ' αρχάς, να εξετάσει αν μια κανονιστική ρύθμιση όπως η επίδικη στην κύρια δίκη στοιχειοθετεί την ύπαρξη συμπράξεως κατά την έννοια του άρθρου 85 της Συνθήκης.

17 Σχετικά με μια ρύθμιση όπως ο ιταλικός νόμος, πρέπει να σημειωθεί καταρχάς ότι οι δημοτικές επιτροπές περιλαμβάνουν μόνο μια μειοψηφία μελών που ορίζονται ή προτείνονται από τις οργανώσεις των επιχειρηματιών παράλληλα με εκπροσώπους των εργαζομένων, εκπροσώπους των δημοσίων αρχών και εμπειρογνώμονες που ορίζουν οι τελευταίες.

18 Σημειωτέον επίσης ότι τα μέλη που ορίζονται ή προτείνονται από τις οργανώσεις των επιχειρηματιών επιτελούν, όπως ορίζει ρητά ο νόμος, ρόλο εμπειρογνωμόνων σε ζητήματα εμπορικής διανομής και όχι εκπροσώπων των συγκεκριμένων κλάδων και ότι η δημοτική επιτροπή οφείλει να διατυπώνει τη γνώμη της με γνώμονα το γενικό συμφέρον.

19 Από τις προεκτεθείσες σκέψεις προκύπτει ότι στο πλαίσιο ενός συστήματος αδειών ασκήσεως εμπορίας, όπως αυτό που θεσπίζει ο ιταλικός νόμος, οι διαμορφούμενες εντός της δημοτικής επιτροπής γνώμες δεν μπορούν να θεωρηθούν ως συμπράξεις μεταξύ των επιχειρηματιών, τις οποίες οι δημόσιες αρχές επέβαλαν ή ευνόησαν ή των οποίων ενίσχυσαν τα αποτελέσματα.

20 Στη συνέχεια πρέπει να ερευνηθεί, όπως έκρινε το Δικαστήριο με τις αποφάσεις Reiff (σκέψη 20) και Delta Schiffahrts-und Speditionsgesellschaft (σκέψη 19), αν οι δημόσιες αρχές μεταβίβασαν τις αρμοδιότητές τους σχετικά με τη χορήγηση αδειών ασκήσεως εμπορίας, σε ιδιώτες επιχειρηματίες.

21 Συναφώς διαπιστώνεται ότι ο ιταλικός νόμος προβλέπει ότι την άδεια χορηγεί ο οικείος δήμαρχος, λαμβάνοντας υπόψη τα κριτήρια που καθορίζει το δημοτικό σχέδιο αναπτύξεως και προσαρμογής του δικτύου εμπορικών καταστημάτων. Το σχέδιο αυτό σκοπεί να επιτύχει την καλύτερη δυνατή εξυπηρέτηση των καταναλωτών και την καλύτερη δυνατή ισορροπία μεταξύ των σταθερά εγκατεστημένων εμπορικών καταστημάτων και του προβλεπομένου όγκου της ζητήσεως.

22 Πρέπει να σημειωθεί επίσης ότι η δημοτική επιτροπή καλείται να διατυπώσει απλώς τη γνώμη της προς τον δήμαρχο όσον αφορά τις επί μέρους αιτήσεις

αδείας. Μόνον αν ο δήμος δεν διαθέτει ακόμη εγκεκριμένο σχέδιο αναπτύξεως και προσαρμογής του δικτύου εμπορικών καταστημάτων, οι άδειες δεν μπορούν να χορηγηθούν παρά μόνο με τη σύμφωνη γνώμη της επιτροπής.

23 Από τις προεκτεθείσες σκέψεις προκύπτει ότι στο πλαίσιο ενός συστήματος όπως αυτό που θεσπίζει ο ιταλικός νόμος, οι δημόσιες αρχές δεν μεταβίβασαν τις αρμοδιότητές τους σε ιδιώτες επιχειρηματίες.

24 Τα άρθρα 3, στοιχείο ζ', 5 και 86 της Συνθήκης θα μπορούσαν να εφαρμοστούν σε μια ρύθμιση, όπως αυτή του ιταλικού νόμου, μόνο στην περίπτωση κατά την οποία θα αποδεικνυόταν ότι ο νόμος αυτός περιάγει μια επιχείρηση σε κατάσταση οικονομικής ισχύος, που της παρέχει την εξουσία να εμποδίζει τη διατήρηση αποτελεσματικού ανταγωνισμού στην οικεία αγορά, παρέχοντάς της τη δυνατότητα να συμπεριφέρεται, σε σημαντικό βαθμό, ανεξάρτητα έναντι των ανταγωνιστών, των πελατών της και, τελικά, των καταναλωτών (απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 1979, 85/76, Hoffmann-La Roche κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1979/Ι, σ. 215, σκέψη 38).

25 Το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι το άρθρο 86 της Συνθήκης απαγορεύει καταχρηστικές πρακτικές που απορρέουν από την εκμετάλλευση, εκ μέρους μιας ή περισσοτέρων επιχειρήσεων, δεσπόζουσας θέσεως εντός της κοινής αγοράς ή σημαντικού τμήματός της, στο μέτρο που οι πρακτικές αυτές είναι ικανές να επηρεάσουν το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο (απόφαση της 27ης Απριλίου 1994, C-393/92, Almelo κ.λπ., Συλλογή 1994, σ. I-1477, σκέψη 40).

26 Για να στοιχειοθετείται, όμως, συλλογική δεσπόζουσα θέση, πρέπει οι εμπλεκόμενες επιχειρήσεις να είναι επαρκώς συνδεδεμένες μεταξύ τους ώστε να ακολουθούν ενιαία γραμμή δράσεως στην αγορά (απόφαση Almelo κ.λπ., σκέψη 42).

27 Συναφώς δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι μια εθνική ρύθμιση που εξαρτά τη λειτουργία των εμπορικών καταστημάτων από τη χορήγηση διοικητικής άδειας και μάλιστα περιορίζει τον αριθμό των καταστημάτων σε κάθε δήμο προκειμένου να επιτύχει εξισορρόπηση της προσφοράς προς τη ζήτηση, καταλήγει να παρέχει σε κάθε έμπορο δεσπόζουσα θέση ή στο σύνολο των εγκατεστημένων στον συγκεκριμένο δήμο εμπόρων συλλογική δεσπόζουσα θέση που χαρακτηρίζονται από την έλλειψη ανταγωνισμού μεταξύ τους.

28 Από τις προεκτεθείσες σκέψεις προκύπτει ότι τα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης, σε συνδυασμό προς τα άρθρα 3, στοιχείο ζ', και 5 της Συνθήκης, δεν κωλύουν την εφαρμογή μιας ρυθμίσεως όπως αυτή του ιταλικού νόμου.

Όσον αφορά το άρθρο 30 της Συνθήκης

29 Αρκεί να διαπιστωθεί, επ' αυτού, ότι μια νομοθεσία όπως ο ιταλικός νόμος δεν κάνει καμμία διάκριση ανάλογα με την καταγωγή των πωλουμένων από τα οικεία καταστήματα εμπορευμάτων, δεν έχει ως αντικείμενο τη ρύθμιση του εμπορίου με τα άλλα κράτη μέλη, τα δε περιοριστικά αποτελέσματα που ενδεχομένως επιφέρει στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων έχουν τόσο τυχαίο και έμμεσο χαρακτήρα, ώστε η υποχρέωση που θεσπίζει η νομοθεσία αυτή να μη μπορεί να θεωρηθεί ικανή να παρεμποδίσει το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών (απόφαση της 14ης Ιουλίου 1994, C-379/92, Peralta, Συλλογή 1994, σ. I-3453, σκέψη 24, και παρατιθέμενη εκεί νομολογία).

30 Επομένως, μια νομοθεσία όπως ο ιταλικός νόμος δεν προσκρούει στο άρθρο 30.

31 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, στο προδικαστικό ερώτημα του Tribunale amministrativo regionale per il Veneto αρμόζει η απάντηση ότι τα άρθρα 3, στοι-

χείο ζ', 5, 85, 86 και 30 της Συνθήκης έχουν την έννοια ότι δεν κωλύουν την εφαρμογή ρυθμίσεως ενός κράτους μέλους η οποία ορίζει ότι για τη λειτουργία των εμπορικών καταστημάτων απαιτείται διοικητική άδεια την οποία χορηγεί ο δήμαρχος, κατόπιν υποχρεωτικής γνωμοδοτήσεως της δημοτικής επιτροπής, εφόσον αυτή περιλαμβάνει μια μειοψηφία μελών, οριζομένων ή προτεινομένων από τις οργανώσεις των επιχειρηματιών με καθήκοντα εμπειρογνώμονα και οφείλει να διατυπώνει τη γνώμη της με γνώμονα το γενικό συμφέρον και εφόσον ο δήμαρχος, ο οποίος είναι αρμόδιος να αποφασίσει, οφείλει να λάβει υπόψη τα κριτήρια δημοσίου συμφέροντος που καθορίζει το σχέδιο αναπτύξεως και προσαρμογής του δικτύου εμπορικών καταστημάτων, το οποίο έχει καταρτίσει ο δήμος.

Επί των δικαστικών εξόδων

32 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που κατέθεσε παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει, ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης, τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

κρίνοντας επί του ερωτήματος που του υπέβαλε με διάταξη της 24ης Φεβρουαρίου 1994 το Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, αποφαίνεται:

Τα άρθρα 3, στοιχείο ζ', 5, 85, 86 και 30 της Συνθήκης ΕΚ έχουν την έννοια ότι δεν κωλύουν την εφαρμογή ρυθμίσεως ενός κράτους μέλους η οποία ορίζει ότι για τη λειτουργία των εμπορικών καταστημάτων απαιτείται διοικητική άδεια

την οποία χορηγεί ο δήμαρχος, κατόπιν υποχρεωτικής γνωμοδοτήσεως της δημοτικής επιτροπής, εφόσον αυτή περιλαμβάνει μια μειοψηφία μελών, οριζομένων ή προτεινομένων από τις οργανώσεις των επιχειρηματιών με καθήκοντα εμπειρογνώμονα και οφείλει να διατυπώνει τη γνώμη της με γνώμονα το γενικό συμφέρον και εφόσον ο δήμαρχος, ο οποίος είναι αρμόδιος να αποφασίσει, οφείλει να λάβει υπόψη τα κριτήρια δημοσίου συμφέροντος που καθορίζει το σχέδιο αναπτύξεως και προσαρμογής του δικτύου εμπορικών καταστημάτων, το οποίο έχει καταρτίσει ο δήμος.

Hirsch Mancini Schockweiler

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 17 Οκτωβρίου 1995.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του δευτέρου τμήματος

G. Hirsch