YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)
17 päivänä lokakuuta 1995 *

Yhdistetyissä asioissa C-140/94, C-141/94 ja C-142/94,

jotka Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Italia) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäviksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa riita-asioissa,

D.I.P. S.p.A.

vastaan

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

ja

S.r.l. LIDL Italia

vastaan

Comune di Chioggia (C-141/94),

sekä

S.r.l. LINGRAL

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

vastaan

Comune di Chioggia (C-142/94),

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 30, 85 ja 86 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja G. Hirsch, tuomarit G. F. Mancini ja F. A. Schockweiler (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: N. Fennelly,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— D.I.P. S.p.A:n puolesta asianajajat I. Cacciavillani ja P. Piva, Venetsia,

— S.r.l. LIDL Italian ja S.r.l. LINGRALin puolesta asianajaja B. Barel, Treviso, ja asianajaja P. Piva, Venetsia,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja G. Marenco,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan D.I.P. S.p.A:n, S.r.l. LIDL Italian, S.r.l. LINGRALin ja komission esittämät suulliset huomautukset 11.5.1995 pidetyssä suullisessa käsittelyssä,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.7.1995 pidetyssä käsittelyssä esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Tribunale amministrativo regionale per il Veneto on esittänyt EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti 24.2.1994 tekemillään kolmella päätöksellä, jotka saapuivat yhteisöjen tuomioistuimeen 24.5.1994, ennakkoratkaisukysymyksen EY:n perustamissopimuksen 85, 86 ja 30 artiklan tulkinnasta voidakseen antaa ratkaisun siitä, ovatko vähittäismyynnin aloittamista varten tarvittavia lupia koskevat Italian säännökset yhteensoveltuvia edellä mainittujen määräysten kanssa.

2 Tämä kysymys esitettiin D.I.P. S.p.A.-, S.r.l. LIDL Italia- ja S.r.l. LINGRAL -nimisten yhtiöiden ja Bassano del Grappan ja Chioggian kuntien välisten riitaasioiden yhteydessä; nämä riidat koskivat sitä, että kyseisten kuntien kunnanjohtajat olivat kieltäytyneet antamasta yhtiöille lupaa aloittaa vähittäismyynti.

3 Kauppaa koskevan 11.6.1971 annetun Italian lain nro 426 (GURI nro 168, 6.7.1971, jäljempänä Italian laki) 24 pykälän mukaan vähittäismyynnin aloittaminen edellyttää hallinnollista lupaa, jonka kunnanjohtaja antaa kunnallisen

toimikunnan lausunnon perusteella ja jossa otetaan huomioon kunnanvaltuuston laatimassa jakeluverkoston kehittämis- ja mukauttamissuunnitelmassa vahvistetut perusteet; kunnanvaltuusto laatii tämän suunnitelman kuultuaan kunnallista toimikuntaa.

4 Kunnanvaltuuston nimeämän toimikunnan kokoonpanosta säädetään Italian lain 15 ja 16 pykälässä.

5 Maakuntien pääkaupungeissa ja yli 50 000 asukkaan kunnissa toimikunnassa on 14 jäsentä, joita ovat

— kunnanjohtaja tai hänen valtuuttamansa, joka toimii puheenjohtajana,

— kaksi kunnanvaltuuston nimeämää asiantuntijaa, jotka ovat erikoistuneet kaupunkisuunnitteluun ja liikennekysymyksiin,

— UPICA:n (teollisuus-, kauppa- ja käsityöasioita hoitava maakunnan virasto) johtaja,

— maakunnan matkailutoimiston edustaja,

— viisi jakelua koskevien kysymysten asiantuntijaa, joista kolme on kunnassa pysyvästi toimivien kauppiaiden etujärjestöjen nimeämiä,

yksi kuluttajajärjestöjen nimeämä ja yksi markkinakauppiaiden etujärjestöjen nimeämä,

— neljä kansallisen työntekijöiden liiton nimeämää edustajaa.

6 Kunnissa, joissa on vähemmän kuin 50 000 asukasta, toimikunnassa on 10 jäsentä, joita ovat:

— kunnanjohtaja tai hänen valtuuttamansa,

— kaksi kunnanvaltuuston nimeämää asiantuntijaa, jotka ovat erikoistuneet kaupunkisuunnitteluun ja liikennekysymyksiin,

— kolme jakelua koskevien kysymysten asiantuntijaa, jotka kunnanvaltuusto nimeää kauppiaiden etujärjestöjen ja kuluttajajärjestöjen lausunnon perusteella,

— kolme työntekijöiden edustajaa,

— sosiaalitoimiston edustaja.

7 Italian lain 43 pykälän mukaan jakeluverkoston kehittämis- ja mukauttamissuunnitelman hyväksymiseen asti kunnanjohtaja antaa luvat toimikunnan yksimielisen lausunnon perusteella noudattaen laissa säädettyjä perusteita.

8 D.I.P. S.p.A., S.r.l. LIDL Italia ja S.r.l. LINGRAL pyysivät Bassano del Grappan ja Chioggian kunnalta lupaa vähittäismyynnin aloittamiseen.

9 Yhtiöt nostivat kanteen kyseisten kuntien kunnanjohtajien tekemien toimikunnan lausuntoon perustuvien lupien epäämispäätösten kumoamiseksi.

10 Tässä tilanteessa Tribunale amministrativo regionale per il Veneto päätti keskeyttää asian käsittelyn ja pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua seuraavaan kysymykseen:

"Kielletäänkö perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklassa jäsenvaltiota ottamasta käyttöön

1) lainsäädäntöä, jossa säädetään tulevista ja suunnitteilla olevista jakeluverkostoista siten, että määritetään ne tavarat, jotka voivat olla kiintiöinnin kohteina ja joiden myynnin aloittamiseen ei anneta lupaa silloin, kun toimitettujen tietojen perusteella katsotaan, että markkinoilla on jo riittävä määrä tavarantoimittajia,

2) lainsäädäntöä, jossa säädetään, että sekä suunnitelman syntyhetkellä että uusia lupia myönnettäessä asiasta antaa lausuntonsa sellainen kolleginen

elin, jossa on mukana markkinoilla jo olevien taloudellisten toimijoiden edustajia?"

11 Asiassa C-141/94, S.r.l. LIDL Italia, ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin viittaa myös perustamissopimuksen 30 artiklaan sillä perusteella, että pääasian kantaja on toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen yhtiön tytäryhtiö.

12 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti päätti 29.6.1994 tuomioistuimen työjärjestyksen 43 artiklan mukaisesti yhdistää nämä kolme asiaa kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion julistamista varten.

13 Tribunale amministrativo regionale per il Veneton esittämä ennakkoratkaisukysymys on ymmärrettävä niin, että siinä tiedustellaan, estetäänkö perustamissopimuksen 3 artiklan g kohdassa sekä 5, 85, 86 ja tarvittaessa 30 artiklassa se, että jäsenvaltion lainsäädännössä edellytetään vähittäismyynnin aloittamista varten hallinnollista lupaa, jonka kunnanjohtaja antaa Italian laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

Perustamissopimuksen 85 ja 86 artikla

14 On syytä huomata, että perustamissopimuksen 85 ja 86 artikla koskevat ainoastaan yritysten toimintaa eivätkä ne koske jäsenvaltioiden lainsäädäntö- tai hallintotoimia. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 85 ja 86 artik-

lassa yhdessä 5 artiklan kanssa asetetaan jäsenvaltioille velvoite olla toteuttamatta tai pitämättä voimassa säännöksiä, jotka saattavat estää yrityksiin sovellettavien kilpailusääntöjen tehokkaan vaikutuksen (effet utile) (ks. perustamissopimuksen 85 artiklan osalta asia 267/86, Van Eycke, tuomio 21.9.1988, Kok. 1988, s. 4769, 16 kohta; asia C-185/91, Reiff, tuomio 17.11.1993, Kok. 1993, s. I-5801, 14 kohta; ja asia C-153/93, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, tuomio 9.6.1994, Kok. 1994, s. I-2517, 14 kohta; sekä perustamissopimuksen 86 artiklan osalta asia 13/77, GB-Inno-BM, tuomio 16.11.1977, Kok. 1977, s. 2115, 31 kohta).

15 Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut 5 ja 85 artiklaa rikotun silloin, kun jäsenvaltio joko määrää 85 artiklan vastaisista yritysten välisistä järjestelyistä tai suosii niitä taikka tehostaa niiden vaikutuksia ja silloin kun se katkaisee näiden säännösten yhteyden valtiovaltaan siirtämällä yksityisille toimijoille vastuun taloudellisia intressejä koskevista päätöksistä (ks. asiassa Van Eycke annetun tuomion 16 kohta, asiassa Reiff annetun tuomion 14 kohta ja asiassa Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft annetun tuomion 14 kohta).

16 Tämän osalta on syytä huomata, että asiassa Reiff annetussa tuomiossa (15 kohta) ja asiassa Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft (15 kohta) yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että asianmukaisen vastauksen antamiseksi kansalliselle tuomioistuimelle ensinnäkin on tarkasteltava, voidaanko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen lainsäädännön perusteella päätellä, että yritykset ovat toteuttaneet perustamissopimuksen 85 artiklassa tarkoitettuja yritysten välisiä järjestelyjä.

17 Italian lain kaltaisista säädöksistä on syytä todeta ensinnäkin, että kunnallisissa toimikunnissa on ainoastaan vähemmistönä sellaisia jäseniä, jotka taloudellisten toimijoiden etujärjestöt ovat nimenneet tai joita ne ovat ehdottaneet, ja siellä on myös työntekijöiden ja julkisen vallan edustajia sekä julkisen vallan nimeämiä asiantuntijoita.

18 On syytä lisätä, että taloudellisten toimijoiden etujärjestöjen nimeämät tai ehdottamat jäsenet varmistavat myös laissa säädetyin edellytyksin, että merkitystä on myös jakeluasioiden asiantuntijoilla, jotka eivät edusta eri alojen etuja, ja että kunnallisen toimikunnan on otettava lausuntoa laatiessaan huomioon yleinen etu.

19 Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että Italian lain mukaisissa myyntilupajärjestelyissä kunnallisen toimikunnan lausuntoja ei voida pitää taloudellisten toimijoiden välisinä järjestelyinä, joista julkishallinnon edustajat ovat määränneet tai joita ne ovat suosineet tai joiden vaikutuksia ne ovat tehostaneet.

20 Toiseksi on syytä tutkia, kuten yhteisöjen tuomioistuin teki asiassa Reiff annetun tuomion yhteydessä (20 kohta) ja asiassa Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft annetun tuomion yhteydessä (19 kohta), siirsivätkö julkisen vallan edustajat myyntilupia koskevaa toimivaltaa yksityisille taloudellisille toimijoille.

21 Tämän osalta on syytä todeta, että Italian laissa säädetään, että kyseisen kunnan kunnanjohtaja antaa luvan kunnan jakeluverkoston kehittämis- ja mukauttamissuunnitelmassa vahvistetuin perustein. Tällä suunnitelmalla pyritään varmistamaan, että kuluttajat saavat parhaan mahdollisen palvelun ja että kunnassa pysyvästi kauppaa harjoittavien liikkeiden tarjonnan ja kunnan alueelta peräisin olevan mahdollisen kysynnän välillä vallitsee paras mahdollinen tasapaino.

22 On syytä lisätä, että kunnallinen toimikunta antaa ainoastaan lausuntonsa kunnanjohtajalle yksittäisistä luvista. Jos kunnalla ei ole vielä hyväksyttyä jakeluverkoston

kehittämis- ja mukauttamissuunnitelmaa, luvat voidaan antaa ainoastaan toimikunnan yksimielisen lausunnon perusteella.

23 Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että Italian lailla perustetun järjestelmän kaltaisessa järjestelmässä julkisen vallan edustajat eivät ole siirtäneet toimivaltaansa yksityisille taloudellisille toimijoille.

24 Perustamissopimuksen 3 artiklan g kohtaa sekä 5 ja 86 artiklaa voidaan soveltaa Italian lain kaltaiseen lainsäädäntöön ainoastaan, jos voidaan osoittaa, että yritys saa tämän lain perusteella niin vahvan taloudellisen aseman, että se voi estää todellisen kilpailun kyseisillä markkinoilla toimia täysin riippumattomana kilpailijoistaan, asiakkaistaan ja jopa kuluttajista (asia 85/76, Hoffmann—La Roche v. komissio, tuomio 13.2.1979, Kok. 1979, s. 461, 38 kohta).

25 Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että perustamissopimuksen 86 artiklassa kielletään sellaiset väärinkäytökset, jotka johtuvat yhden tai useamman yrityksen määräävästä markkina-asemasta yhteismarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla, jos tämä saattaa rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa (asia C-393/92, Almelo ym., tuomio 27.4.1994, Kok. 1994, s. I-1477, 40 kohta).

26 Johtopäätöksen tekeminen yhteisen määräävän markkina-aseman olemassaolosta edellyttää kuitenkin, että kyseiset yritykset ovat riittävässä määrin sidoksissa toisiinsa voidakseen toteuttaa samansuuntaista toimintaa markkinoilla (tuomio asiassa Almelo ym., 42 kohta).

27 Tämän osalta ei voida katsoa, että kansalliset säännökset, joiden mukaan vähittäismyynnin aloittaminen edellyttää hallinnollista lupaa ja joilla rajoitetaan vähittäismyyntiliikkeiden lukumäärää kunnittain kysynnän ja tarjonnan tasapainon saavuttamiseksi, johtaisivat siihen, että yksittäiset kauppiaat saisivat määräävän markkina-aseman tai kunnassa toimivat kauppiaat saisivat yhdessä yhteisen määräävän markkina-aseman, jolle on ominaista keskinäisen kilpailun puuttuminen.

28 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että Italian lain kaltaiset säädökset eivät ole ristiriidassa perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan kanssa yhdessä perustamissopimuksen 3 artiklan g kohdan ja 5 artiklan kanssa.

Perustamissopimuksen 30 artikla

29 Tältä osin riittää, että todetaan, että Italian lain kaltaisissa säädöksissä ei erotella kyseisten liikkeiden jakelemia tavaroita niiden alkuperän perusteella, että tällaisessa lainsäädännössä ei ole tarkoituksena säännellä tavarakauppaa muiden jäsenvaltioiden kanssa ja että ne rajoittavat vaikutukset, joita tällä lainsäädännöllä saattaa olla tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen, ovat liian satunnaisia ja välillisiä, jotta voitaisiin katsoa, että tässä lainsäädännössä asetettu velvoite saattaa rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa (asia C-379/92, Peralta, tuomio 14.7.1994, Kok. 1994, s. I-3453, 24 kohta ja siinä mainitut viittaukset oikeuskäytäntöön).

30 Näin ollen Italian lain kaltainen laki ei ole ristiriidassa perustamissopimuksen 30 artiklan kanssa.

31 Tribunale amministrativo regionale per il Veneton esittämään ennakkoratkaisukysymykseen on siten vastattava, että sellainen jäsenvaltion lainsäädäntö, jonka

mukaan vähittäismyynnin aloittaminen edellyttää kunnanjohtajan kunnallisen toimikunnan pakollisen lausunnon perusteella antamaa hallinnollista lupaa, ei ole ristiriidassa perustamissopimuksen 3 artiklan g kohdan, 5, 85, 86 ja 30 artiklan kanssa, jos tässä toimikunnassa vähemmistönä ovat taloudellisten toimijoiden etujärjestöjen nimeämät tai ehdottamat jäsenet, jotka toimivat asiantuntijoina, ja jos tämän toimikunnan on lausunnoissaan noudatettava yleistä etua, ja jos kunnanjohtajan, jolla on päätöksentekovalta, on otettava huomioon kunnanvaltuuston vahvistamassa jakeluverkoston kehittämis- ja mukauttamissuunnitelmassa vahvistetut yleisen edun perusteet.

Oikeudenkäyntikulut

32 Euroopan yhteisöjen komissiolle, joka on esittänyt huomautuksensa yhteisöjen tuomioistuimelle, aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto)

on ratkaissut Tribunale amministrativo regionale per il Veneton 24.2.1994 esittämän ennakkoratkaisukysymyksen seuraavasti:

EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan g kohtaa sekä 5, 85, 86 ja 30 artiklaa on tulkittava siten, että sellainen jäsenvaltion lainsäädäntö, jonka mukaan vähittäismyynnin aloittaminen edellyttää kunnanjohtajan kunnallisen

toimikunnan pakollisen lausunnon perusteella antamaa hallinnollista lupaa, ei ole ristiriidassa edellä mainittujen perustamissopimuksen artiklojen kanssa, jos tässä toimikunnassa vähemmistönä ovat taloudellisten toimijoiden etujärjestöjen nimeämät tai ehdottamat jäsenet, jotka toimivat asiantuntijoina, ja jos tämän toimikunnan on lausunnoissaan noudatettava yleistä etua, ja jos kunnanjohtajan, jolla on päätöksentekovalta, on otettava huomioon kunnanvaltuuston vahvistamassa jakeluverkoston kehittämis- ja mukauttamissuunnitelmassa vahvistetut yleisen edun perusteet.

Hirsch Mancini Schockweiler

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä lokakuuta 1995.

R. Grass

kirjaaja

G. Hirsch

toisen jaoston puheenjohtaja