URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

24. März 2011*

In der Rechtssache C-400/08

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 226 EG, eingereicht am 16. September 2008,

Europäische Kommission, vertreten durch E. Traversa und R. Vidal Puig als Bevollmächtigte im Beistand von C. Fernández Vicién und A. Pereda Miquel, abogados, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich Spanien, vertreten durch N. Díaz Abad als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagter,

* Verfahrenssprache: Spanisch.

unterstützt durch

Königreich Dänemark, vertreten durch J. Bering Liisberg und R. Holdgaard als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. N. Cunha Rodrigues, der Richter A. Arabadjiev, A. Rosas (Berichterstatter) und U. Lõhmus sowie der Richterin P. Lindh,

Generalanwältin: E. Sharpston,
Kanzler: N. Nanchev, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 6. Mai 2010,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 7. Oktober 2010

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klageschrift beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 43 EG verstoßen hat, dass es Beschränkungen für die Errichtung von Einzelhandelsgeschäften in Katalonien vorschreibt, die sich ergeben aus der Ley 7/1996 de ordenación de comercio minorista (Gesetz über die Ordnung des Einzelhandels, im Folgenden: Gesetz 7/1996) vom 15. Januar 1996 (BOE Nr. 15 vom 17. Januar 1996, S. 1243) und der einschlägigen Regelung der Autonomen Gemeinschaft Katalonien, d. h. der Ley 18/2005 de equipamientos comerciales (Gesetz 18/2005 über Einrichtungen des Handels, im Folgenden: Gesetz 18/2005) vom 27. Dezember 2005 (DOGC Nr. 4543 vom 3. Januar 2006, S. 72), dem Decreto 378/2006 por el que se desarolla la Ley 18/2005 (Dekret 378/2006 zur Durchführung des Gesetzes 18/2005, im Folgenden: Dekret 378/2006) vom 10. Oktober 2006 (DOGC Nr. 4740 vom 16. Oktober 2006, S. 42591) und dem Decreto 379/2006 por el que se aprueba el nuevo Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales (Dekret 379/2006 über die Genehmigung des neuen territorialen sektoriellen Plans für Einrichtungen des Handels, im Folgenden: Dekret 379/2006) vom 10. Oktober 2006 (DOGC Nr. 4740 vom 16. Oktober 2006, S. 42600).

I — Das nationale Recht

A — *Gesetz 7/1996*

2 Art. 2 des Gesetzes 7/1996 lautet:

„Einzelhandelseinrichtungen

(1) Einzelhandelseinrichtungen sind auf Dauer angelegte Räumlichkeiten, Bauten oder Anlagen, die für eine regelmäßige Geschäftsausübung bestimmt sind, sei es durchgehend, an bestimmten Tagen oder zu bestimmten Zeiten.

(2) Unter die vorgenannte Definition fallen auch Kioske und ganz allgemein bauliche Anlagen jeder Art, die zu dem in der genannten Definition angeführten Zweck verwendet werden, soweit sie den Charakter eines Gebäudes im Sinne von Art. 334 des Código civil aufweisen.

(3) Die Autonomen Gemeinschaften legen die Bedingungen für eine Einstufung als ‚große Einzelhandelseinrichtung' fest. Hinsichtlich der handelsrechtlichen Genehmigungen und Vorschriften umfasst dieser Begriff auf jeden Fall alle Einrichtungen mit einer öffentlichen Auslage- und Verkaufsfläche von mehr als 2 500 m^2."

3 Art. 6 dieses Gesetzes bestimmt:

„Errichtung großer Einzelhandelseinrichtungen

(1) Die Eröffnung einer großen Einzelhandelseinrichtung bedarf einer besonderen Gewerbeerlaubnis durch die Behörden der Autonomen Gemeinschaft, die auch andere mit der Einzelhandelstätigkeit zusammenhängende Handlungen von der Erteilung einer behördlichen Erlaubnis abhängig machen können.

(2) Bei der Entscheidung über die Erteilung oder die Versagung der in Abs. 1 genannten Gewerbeerlaubnis ist insbesondere zu berücksichtigen, ob in dem von der neuen Ansiedlung betroffenen Gebiet eine angemessene Ausstattung mit Einzelhandelseinrichtungen besteht und welche Auswirkungen die neue Ansiedlung auf die Einzelhandelsstruktur dieses Gebiets haben würde.

Auf jeden Fall ist ein Gutachten des Tribunal de Defensa de la Competencia (Wettbewerbsgericht) erforderlich, dessen Feststellungen jedoch nicht bindend sind.

(3) Die Ausstattung eines Gebiets mit Einzelhandelseinrichtungen gilt als angemessen, wenn sie der Bevölkerung nach ihrem gegenwärtigen (oder mittelfristig prognostizierten) Bestand ein Warenangebot auf einem Niveau garantiert, das hinsichtlich Qualität, Vielfalt, Kundendienst, Preisen und Öffnungszeiten sowohl den derzeitigen Erfordernissen als auch den Trends eines sich weiter entwickelnden und modernisierten Einzelhandels gerecht wird.

(4) Die Auswirkungen auf die bestehende Einzelhandelsstruktur sind unter Berücksichtigung der Verbesserung, die die Eröffnung einer neuen großen Einzelhandelseinrichtung in dem Gebiet für den freien Wettbewerb zur Folge hat, und der negativen Auswirkungen zu beurteilen, die diese Eröffnung für die bereits bestehenden kleinen Einzelhandelsgeschäfte haben könnte.

(5) Die hierfür zuständigen Autonomen Gemeinschaften können Gebietsausschüsse einsetzen, die sich gegebenenfalls gutachterlich zur Schaffung großflächiger Einrichtungen gemäß dem einschlägigen Recht der Autonomen Gemeinschaften äußern."

4 Die Schlussbestimmung des Gesetzes 7/1996 regelt den verfassungsrechtlichen Status der verschiedenen Artikel. Danach wurde Art. 6 Abs. 1 und 2 des Gesetzes aufgrund der ausschließlichen Zuständigkeiten des Staates nach Art. 149 Abs. 1 Nr. 13 der Verfassung erlassen. Die Abs. 3 bis 5 der Schlussbestimmung sind Auffangvorschriften, die „in Ermangelung spezieller Rechtsvorschriften der Autonomen Gemeinschaften anwendbar sind".

B — *Das Gesetz 18/2005*

5 In Art. 3 Abs. 1 und 2 des Gesetzes 18/2005 werden für die Autonome Gemeinschaft Katalonien die Einzelhandelseinrichtungen je nach Bevölkerungszahl der Gemeinde, in der sie sich befinden, als groß oder mittelgroß eingestuft. Diese Einstufungen

lassen sich, wie die Generalanwältin in Nr. 11 ihrer Schlussanträge ausführt, folgendermaßen zusammenfassen:

Bevölkerungszahl der Gemeinde	Große Einrichtungen: Mindestverkaufsfläche	Mittlere Einrichtungen: Mindestverkaufsfläche
Über 240 000 Einwohner	2 500 m^2	1 000 m^2
25 001 bis 240 000 Einwohner	2 000 m^2	800 m^2
10 001 bis 25 000 Einwohner	1 300 m^2	600 m^2
Bis zu 10 000 Einwohner	800 m^2	500 m^2

6 Nach Art. 3 Abs. 3 dieses Gesetzes gelten die im Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales (territorialer sektorieller Plan für Einrichtungen des Handels, im Folgenden: PTSEC) genannten Verkaufsflächenbeschränkungen für mittelgroße Einrichtungen des Lebensmittelsektors und für alle Einrichtungen ab 1 000 m^2, die Haushaltselektro- oder Haushaltselektronikgeräte, Sport- oder persönliche Ausrüstung, Freizeit- oder kulturelle Artikel verkaufen, und zwar ungeachtet ihrer Einstufung anhand der in den Abs. 1 und 2 genannten Kriterien.

7 Nach Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes 18/2005 dürfen große Einzelhandelseinrichtungen nur in konsolidierten städtischen Gebieten in Gemeinden eröffnet werden, die entweder das Zentrum eines Bezirks sind oder die mehr als 25 000 Einwohner oder unter Berücksichtigung des Fremdenverkehrs eine entsprechende Einwohnerzahl haben.

8 Art. 4 Abs. 2 dieses Gesetzes sieht, außer in Sonderfällen, dieselbe Beschränkung für Einrichtungen mit einer Verkaufsfläche ab 1 000 m^2 vor, in denen im Wesentlichen Haushaltselektro- oder Haushaltselektronikgeräte, Sportartikel und -zubehör, persönliche Ausrüstung, Freizeit- oder kulturelle Artikel verkauft werden.

9 Der Begriff „konsolidierte städtische Gebiete" bezieht sich gemäß Art. 4 Abs. 3 dieses Gesetzes auf Gebiete, in denen aufgrund des geltenden Bebauungsplans die Mehrheit der Einwohner lebt, auf zusammenhängende Bebauung mit Mehrfamilienhäusern und auf das Geflecht von in die Wohngebiete integrierten Einzelhandelsbetrieben.

10 Art. 4 Abs. 8 des Gesetzes enthält zu den in den Randnrn. 7 und 8 dieses Urteils genannten Verboten eine Reihe von Ausnahmen. Diese gelten insbesondere für

— Einzelhandelseinrichtungen, in denen Kraftfahrzeuge oder andere Fahrzeuge, Maschinen, Baumaterial oder Artikel für den Heimwerker- und Gartenbedarf verkauft werden;

— Verkaufseinrichtungen in Bahnhöfen an Hochgeschwindigkeitsstrecken, einigen Flughäfen und Häfen für den Passagierverkehr;

— Geschäfte in grenznahen Gemeinden und

— Fabrikdirektverkaufsstellen.

11 Nach Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes 18/2005 ist in den folgenden Fällen eine gemeindliche Gewerbeerlaubnis erforderlich:

„a) für die Eröffnung einer mittelgroßen Einzelhandelseinrichtung;

b) für die Erweiterung von Einzelhandelseinrichtungen, deren Verkaufsfläche vor oder nach der Erweiterung der einer mittelgroßen Einzelhandelseinrichtung entspricht;

c) für eine Änderung der Tätigkeit einer mittelgroßen Einzelhandelseinrichtung;

d) für die Verlegung von Einzelhandelseinrichtungen, deren Verkaufsfläche vor oder nach der Verlegung der einer mittelgroßen Einzelhandelseinrichtung entspricht. Die Wirksamkeit der Erlaubnis gilt in diesem Fall vorbehaltlich der tatsächlichen Schließung der ursprünglichen Einzelhandelseinrichtung vor Eröffnung der neuen."

12 Hat die Verwaltung bis zum Ablauf der für die Erteilung der gemeindlichen Gewerbeerlaubnis vorgesehenen Frist keine Entscheidung getroffen, gilt dies gemäß Art. 6 Abs. 4 dieses Gesetzes als Versagung der Erlaubnis.

13 Nach Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes 18/2005 ist in den folgenden Fällen die Erteilung einer Erlaubnis durch die Generalidad de Cataluña (Regionalregierung Kataloniens, im Folgenden: Regionalregierung) erforderlich:

„a) für die Eröffnung großer Einzelhandelseinrichtungen;

b) für die Erweiterung von Einzelhandelseinrichtungen, deren Verkaufsfläche vor oder nach der Erweiterung die in Art. 3 Abs. 1 und 4 festgelegten Grenzen überschreitet;

c) für eine Änderung der Tätigkeit einer großen Einzelhandelseinrichtung;

d) für die Verlegung von Einzelhandelseinrichtungen, deren Verkaufsfläche vor oder nach der Erweiterung die in Art. 3 Abs. 1 und 4 festgelegten Grenzen überschreitet. Die Wirksamkeit der Erlaubnis gilt in diesem Fall vorbehaltlich der tatsächlichen Schließung der ursprünglichen Einzelhandelseinrichtung vor Eröffnung der neuen;

e) für die Veräußerung einer großen Einzelhandelseinrichtung, außer wenn die Voraussetzungen nach Art. 7 Abs. 3 dieses Gesetzes erfüllt sind."

14 Art. 7 Abs. 8 des Gesetzes 18/2005 bestimmt:

„Der Antragsteller legt im Rahmen des Verfahrens für die Erteilung der Gewerbeerlaubnis durch die Regionalregierung ein Gutachten vor, das vom Bürgermeisteramt der Gemeinde erstellt worden ist, auf deren Gebiet er eine große Einzelhandelseinrichtung eröffnen, erweitern oder verlegen möchte oder die Tätigkeit der Einrichtung ändern möchte. Das Gutachten muss von der Vollversammlung des Gemeinderats genehmigt und begründet sein, und zwar unter Berücksichtigung der in Art. 10 vorgesehenen Beurteilungskriterien; falls es negativ ist, ist es rechtlich verbindlich. Hat die Gemeinde das Gutachten drei Monate nach dessen Beantragung nicht erstellt, so gilt es als negativ."

15 Hat die Regionalregierung bis zum Ablauf der für die Erteilung der Gewerbeerlaubnis vorgesehenen sechsmonatigen Frist keine Entscheidung getroffen, gilt dies gemäß Art. 7 Abs. 10 des Gesetzes 18/2005 als Versagung der Erlaubnis.

16 Art. 8 des Gesetzes 18/2005 lautet:

„(1) Für die Bekanntmachungen über die Eröffnung von Einzelhandelseinrichtungen in Katalonien und das Verfahren zur Erteilung einer Gewerbeerlaubnis für die in diesem Gesetz geregelten mittleren und großen Einzelhandelseinrichtungen ist ein von der zuständigen Abteilung für Handelssachen erstelltes Gutachten über die Ansiedlungsdichte auf dem relevanten Markt vorgeschrieben.

(2) Kleine und mittlere Einzelhandelseinrichtungen sind gemäß den in der ersten Zusatzbestimmung genannten Kriterien von der Einholung eines Gutachtens über die Ansiedlungsdichte befreit.

(3) Unter Ansiedlungsdichte im Sinne dieses Gesetzes ist die Bedeutung eines Unternehmens oder Konzerns auf dem relevanten Markt, bezogen auf seinen Marktanteil, zu verstehen.

(4) Fällt das Gutachten über Ansiedlungsdichte negativ aus, so ist es für die Versagung der beantragten Erlaubnis sowie in den in Abs. 1 genannten Fällen einer Bekanntmachung der Eröffnung einer Einzelhandelseinrichtung verbindlich.

(5) Für die Bestimmung der Ansiedlungsdichte sind von der zuständigen Abteilung für Handelssachen in Abstimmung mit der für Wettbewerbssachen zuständigen Abteilung der Regionalregierung und deren entsprechenden Organen die in den Durchführungsvorschriften zu diesem Gesetz zu verwendenden Begriffe relevanter Markt, Marktanteil und Einzugsgebiet zu definieren. Bei der Definition dieser Begriffe sind u. a. die auf demselben Markt miteinander konkurrierenden Waren und Dienstleistungen, der Umsatz des Sektors und die Fläche der bestehenden Einzelhandelseinrichtungen zu berücksichtigen.

(6) Die Kriterien, das anzuwendende Verfahren und die für die Erstellung eines Gutachtens über die Ansiedlungsdichte zuständige Stelle sind durch Verordnung festzulegen. Bei der Festlegung dieser Kriterien sind u. a. die Indikatoren zu berücksichtigen, auf die in dem in Art. 9 erwähnten Weißbuch Bezug genommen wird. Außerdem sind in der Verordnung die Voraussetzungen festzulegen, unter denen die zuständige Abteilung für Handelssachen Entscheidungen über die Erteilung oder die Verweigerung von Genehmigungen oder die vorgelegten Gutachten öffentlich bekannt macht."

17 In Art. 10 des Gesetzes 18/2005 ist aufgeführt, was die Regionalregierung bzw. die Gemeindebehörde bei der Entscheidung über den Antrag auf Erteilung einer Gewerbeerlaubnis zu berücksichtigen hat: die Übereinstimmung mit dem PTSEC und dem Raumordnungsplan, die „Bedingungen zur Gewährleistung der Sicherheit des Vorhabens und der Integration der Einrichtung in das städtische Umfeld", „die durch das Vorhaben bedingte Mobilität", insbesondere die Auswirkungen des Vorhabens auf das Straßennetz und auf die Nutzung öffentlicher und privater Verkehrsmittel, die Zahl der verfügbaren Parkplätze — berechnet nach Verhältniszahlen, die in der Verordnung jeweils festgelegt sind —, der Standort der Einrichtung in dem konsolidierten städtischen Gebiet und die Einhaltung etwaiger gemeindlicher Bauleitpläne für die Ausstattung mit Einzelhandelseinrichtungen, das „Recht der Verbraucher auf ein breites und vielfältiges Angebot gemessen an Produktqualität, -menge, -preis und -eigenschaften" sowie die Auswirkung der Ansiedlung des antragstellenden Unternehmens auf dem relevanten Markt.

18 Art. 11 dieses Gesetzes sieht die Einsetzung eines beratenden Ausschusses der in Art. 6 Abs. 5 des Gesetzes 7/1996 genannten Art („Comisión de Equipamientos Comerciales“, im Folgenden: Ausschuss für Einrichtungen des Handels) vor, der sich insbesondere zu Fragen im Zusammenhang mit der Entscheidung der Regionalregierung über die Erteilung einer Erlaubnis sowie zu Planungen für die Ausweisung der Gebiete, in denen Einzelhandelseinrichtungen eröffnet werden dürfen, einschließlich der Ausarbeitung von Vorschlägen zur Änderung des PTSEC äußern soll.

19 Art. 12 dieses Gesetzes sieht die Erhebung von Gebühren für die Bearbeitung der Anträge auf Erteilung einer Genehmigung der Regionalregierung und auf Erstellung von Gutachten über die Ansiedlungsdichte vor. Die Vorschrift ermöglicht den Gemeinden auch die Erhebung von Gebühren für die Bearbeitung von Anträgen auf Erteilung der gemeindlichen Gewerbeerlaubnis und für die Erstellung gemeindlicher Gutachten für die Regionalregierung über Genehmigungsanträge, die unter die Zuständigkeit der Regionalregierung fallen.

C — *Das Dekret 378/2006*

20 In Art. 3 des Dekrets 378/2006 sind Verbrauchermärkte definiert als Selbstbedienungsgeschäfte mit einer Verkaufsfläche von mindestens 2 500 m^2, die ein breites Sortiment an Produkten des täglichen und des mittel- und langfristigen Bedarfs anbieten und über einen großen Parkplatz verfügen.

21 Art. 14 des Dekrets 378/2006 regelt das Verfahren zur Beantragung einer Gewerbeerlaubnis der Regionalregierung. Die Vorschrift nennt eine Reihe von Unterlagen, die beizubringen sind, darunter in Art. 14 Abs. 1 Buchst. b eine Marktanalyse, in der die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens unter Berücksichtigung des vorhandenen Angebots und der potenziellen Nachfrage im Einzugsgebiet, der angestrebte Marktanteil und die Auswirkungen auf das derzeitige Angebot untersucht werden.

22 In Art. 26 Abs. 1 dieses Dekrets ist die Zusammensetzung des nach Art. 11 des Gesetzes 18/2005 errichteten Ausschusses für Einrichtungen des Handels geregelt: Sieben Mitglieder vertreten die Abteilungen der Regionalregierung, sechs die Gemeinden, sieben den Handelssektor, zwei sind Sachverständige, die von der Handelsabteilung der Regionalregierung ausgewählt werden; hinzu kommt ein Sekretär, der vom Vorsitzenden dieses Ausschusses bestimmt wird.

23 Nach Art. 27 des Dekrets 378/2006 ist der Ausschuss in allen in Art. 11 des Gesetzes 18/2005 genannten Angelegenheiten sowie bei der Festlegung der konsolidierten städtischen Gebiete der Gemeinden hinzuzuziehen.

24 Nach Art. 28 Abs. 2 dieses Dekrets muss sich das Gutachten über die Ansiedlungsdichte im Sinne von Art. 8 des Gesetzes 18/2005 bei großen Einzelhandelsunternehmen auf alle Einrichtungen erstrecken, die unter dem Namen des Unternehmens geführt werden, und zwar gleichviel, ob sie seiner unmittelbaren oder mittelbaren Verwaltung unterstehen.

25 Nach Art. 31 Abs. 4 des Dekrets 378/2006 wird für jeden Einzelhandelssektor sowohl für Katalonien insgesamt als auch für seine einzelnen Gebiete jährlich die Höchstgrenze für Ansiedlungen festgesetzt. Nach Angaben der Kommission, denen das Königreich Spanien nicht entgegengetreten ist, ist diese Vorschrift bisher noch nicht angewandt worden, so dass sich die Höchstgrenze für Ansiedlungen des Konzerns, zu dem ein Einzelhändler gehört, immer noch nach den alten Vorschriften richtet: 25 % hinsichtlich der Verkaufsfläche in Katalonien oder 35 % im Einzugsgebiet der Einrichtung, deren Ansiedlung geplant ist.

26 Ist die Höchstgrenze für eine Ansiedlung überschritten, muss das Gutachten über die Ansiedlungsdichte gemäß Art. 33 Abs. 2 des Dekrets 378/2006 zwingend negativ ausfallen. In Art. 33 Abs. 5 ist für die Vorlage dieses Gutachtens eine Frist von höchstens

sechs Monaten vorgesehen. Bei Fristüberschreitung gilt das Gutachten als positiv. Es ist gemäß Art. 33 Abs. 7 sechs Monate lang gültig.

D — *Das Dekret 379/2006*

27 Der PTSEC ist im Anhang des Dekrets 379/2006 enthalten. Gemäß Art. 7 des Anhangs des Dekrets 379/2006 gelten für alle großen Einzelhandelseinrichtungen, für mittlere Einzelhandelseinrichtungen im Lebensmittelsektor sowie für alle Einrichtungen ab einer Verkaufsfläche von 1 000 m^2, die im Wesentlichen Haushaltselektro- oder Haushaltselektronikgeräte, Sportartikel und -zubehör, persönliche Ausrüstung, Freizeit- oder kulturelle Artikel verkaufen, die im PTSEC für jeden einzelnen Bezirk und jede einzelne Gemeinde festgelegten Verkaufsflächenbeschränkungen.

28 In Art. 10 Abs. 2 des Anhangs dieses Dekrets heißt es:

„In Gebieten, in denen für das Jahr 2009 ein Überangebot prognostiziert wird, dürfen generell keine weiteren Verbrauchermärkte eröffnet werden.

In den anderen Gebieten ist ein Zuwachs an Verbrauchermärkten vorgesehen, sofern auf diese im Jahr 2009 nicht mehr als 9 % der geschätzten Verbraucherausgaben für Produkte des täglichen Bedarfs und 7 % der geschätzten Verbraucherausgaben für Produkte des mittel- und langfristigen Bedarfs entfallen."

29 In Anhang 1 des Anhangs des Dekrets 379/2006 sind insbesondere die höchstzulässigen Flächen festgelegt, für die in den Jahren 2006 bis 2009 Gewerbeerlaubnisse für Supermärkte, Verbrauchermärkte, Fachgeschäfte, Einkaufszentren und Warenhäuser in den einzelnen Gebietseinheiten erteilt werden konnten.

II — Vorverfahren

30 Nach der Prüfung einer Beschwerde mehrerer großer Einzelhandelsunternehmen stellte die Kommission fest, dass die Regelung über die Bedingungen für die Ansiedlung großer Einzelhandelseinrichtungen im Gebiet der Autonomen Gemeinschaft Katalonien nicht mit Art. 43 EG vereinbar sei. Sie übermittelte dem Königreich Spanien am 9. Juli 2004 ein entsprechendes Mahnschreiben.

31 In seiner Antwort vom 13. Oktober 2004 wies das Königreich Spanien die Ausführungen der Kommission als ungerechtfertigt zurück.

32 Am 27. Dezember 2005 wurde das Gesetz 18/2005 erlassen. Nach Ansicht der Kommission wurden damit nicht alle zuvor bestehenden Verstöße gegen Art. 43 EG beseitigt, sondern noch neue Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit im genannten Wirtschaftsbereich eingeführt. Die Kommission übermittelte dem Königreich Spanien am 4. Juli 2006 ein ergänzendes Mahnschreiben. In seiner Antwort vom 6. Oktober 2006 bestritt dieser Mitgliedstaat, dass die Regelung Beschränkungen enthalte, diskriminierend und unverhältnismäßig sei.

33 Da die Kommission diese Antwort nicht für zufriedenstellend hielt, forderte sie das Königreich Spanien am 23. Oktober 2007 in einer mit Gründen versehenen

Stellungnahme auf, diese Regelung zu ändern, um die gerügte Verletzung binnen zwei Monaten ab Zustellung dieser Stellungnahme abzustellen. In seiner Antwort vom 3. Januar 2008 erklärte das Königreich Spanien, es werde die streitige Regelung ändern, allerdings im Zuge der Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376, S. 36). Da bei Ablauf dieser Frist keine Maßnahmen erlassen worden waren, hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

34 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 21. Januar 2009 ist das Königreich Dänemark als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Königreichs Spanien zugelassen worden.

III — Zur Klage

A — *Zur Zulässigkeit*

35 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof von Amts wegen prüfen kann, ob die Voraussetzungen gemäß Art. 226 EG für die Erhebung einer Vertragsverletzungsklage erfüllt sind (vgl. Urteil vom 3. Juni 2010, Kommission/Spanien, C-487/08, Slg. 2010, I-4843, Randnr. 70 und die dort angeführte Rechtsprechung).

36 Aus Art. 38 § 1 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichtshofs und der einschlägigen Rechtsprechung ergibt sich, dass die Klageschrift den Streitgegenstand angeben und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten muss und dass diese Angaben so klar und deutlich sein müssen, dass sie dem Beklagten die Vorbereitung

seines Verteidigungsvorbringens und dem Gerichtshof die Wahrnehmung seiner Kontrollaufgabe ermöglichen. Folglich müssen sich die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die eine Klage gestützt wird, zusammenhängend und verständlich unmittelbar aus der Klageschrift ergeben, und die Anträge der Klageschrift müssen eindeutig formuliert sein, damit der Gerichtshof nicht *ultra petita* entscheidet oder eine Rüge übergeht (Urteil vom 15. Juni 2010, Kommission/Spanien, C-211/08, Slg. 2010, I-5267, Randnr. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

37 Die Kommission begehrt in ihrer Klageschrift, festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 43 EG verstoßen hat, dass es für die Errichtung von Einzelhandelsgeschäften Beschränkungen vorschreibt, die sich aus vier Gesetzen und Dekreten ergeben, die in der dem Gerichtshof übermittelten Fassung mehr als 200 Seiten umfassen. Diese Klageschrift ist nicht frei von Ungenauigkeiten.

38 Die Kommission hat jedoch in Nr. 46 ihrer Erwiderung eine Liste spezifischer Beschränkungen vorgelegt, die es in Verbindung mit den Bezugnahmen auf die Klageschrift erleichtert, festzustellen, welche konkreten Beschränkungen sich nach Ansicht dieses Organs aus dem von der Autonomen Gemeinschaft Katalonien erlassenen Teil der streitigen Regelung, d. h. aus dem Gesetz 18/2005 und den Dekreten 378/2006 und 379/2006, ergeben sollen.

39 In dieser Liste sind aufgeführt:

1. das Verbot, außerhalb von konsolidierten städtischen Gebieten einer begrenzten Anzahl von Gemeinden große Einzelhandelseinrichtungen anzusiedeln (Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes 18/2005);

2. Verkaufsflächenbeschränkungen in den einzelnen Bezirken und Gemeinden (Art. 7 des Anhangs des Dekrets 379/2006 in Verbindung mit dessen Anhang 1). Die Kommission macht im Einzelnen geltend, dass

   a) die Beschränkung besonders streng für Verbrauchermärkte sei — in 37 von 41 Bezirken dürften keine neuen Verbrauchermärkte angesiedelt werden (Anhang 1.2 des Anhangs des Dekrets 379/2006);

   b) in den restlichen vier Bezirken nur Verbrauchermärkte angesiedelt werden dürften, auf die nicht mehr als 9 % der Ausgaben für Produkte des täglichen Bedarfs und 7 % der Ausgaben für Produkte des mittel- und langfristigen Bedarfs entfielen (Art. 10 Abs. 2 des Anhangs des Dekrets 379/2006) und

   c) in diesen vier Bezirken nur eine Fläche von höchstens 23 667 m^2 zur Verfügung stehe, die sich auf sechs Gemeinden verteilten (Anhang 1.2 des Anhangs des Dekrets 379/2006);

3. das Erfordernis eines Gutachtens über die Ansiedlungsdichte, das im Fall eines negativen Ergebnisses bindend sei und das zwingend negativ ausfallen müsse, wenn die Ansiedlungsdichte einen bestimmten Wert überschreite (Art. 8 des Gesetzes 18/2005 sowie Art. 31 Abs. 4 und 33 Abs. 2 des Dekrets 378/2006);

4. das Fehlen einer klaren Definition der angewandten Kriterien (Art. 10 des Gesetzes 18/2005);

5. bestimmte Aspekte in Bezug auf das Verfahren zur Prüfung von Anträgen auf Erteilung einer Erlaubnis, d. h.

   a) die sogenannte Regel „der stillschweigenden Ablehnung“ (Art. 6 und 7 des Gesetzes 18/2005);

   b) das Erfordernis der Einholung eines Gutachtens des Ausschusses für Einrichtungen des Handels, in dem auch Mitbewerber des Antragstellers vertreten seien (Art. 11 des Gesetzes 18/2005 und Art. 26 des Dekrets 378/2006);

   c) die Erhebung von Gebühren ohne Bezug zu den Kosten des genannten Verfahrens (Art. 12 des Gesetzes 18/2005) und

   d) die übermäßig lange Dauer dieses Verfahrens (Art. 33 des Dekrets 378/2006 betreffend die Fristen für die Erstellung und die Gültigkeit des Gutachtens über die Ansiedlungsdichte).

40 Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass die in dieser Liste aufgeführten Bestimmungen sämtliche Aspekte der von der Autonomen Gemeinschaft Katalonien erlassenen streitigen Regelung enthielten, die beanstandet würden.

41 Abgesehen von diesen Bestimmungen ergibt sich aus der Klageschrift auch, dass die Kommission die Vereinbarkeit von Art. 6 des Gesetzes 7/1996 mit dem Unionsrecht in Frage stellt.

42 Dieser Artikel sieht in seinen Abs. 1 bis 4 das Erfordernis einer Erlaubnis für die Eröffnung großer Einzelhandelseinrichtungen vor und nennt die Kriterien für die Erteilung dieser Erlaubnis. Art. 6 Abs. 2 dieses Gesetzes enthält die wichtigsten Kriterien hierfür und verlangt eine Konsultation des Wettbewerbsgerichts. Darüber hinaus können die Autonomen Gemeinschaften gemäß Art. 6 Abs. 5 Gebietsausschüsse einsetzen, die sich gutachterlich zur Ansiedlung großer Einzelhandelseinrichtungen äußern.

43 Das Königreich Spanien macht geltend, Art. 6 Abs. 3 bis 5 des Gesetzes 7/1996 sei gemäß der Schlussbestimmung dieses Gesetzes nur dann anwendbar, wenn es keine von den Autonomen Gemeinschaften erlassene spezifische Regelung gebe. Die Autonome Gemeinschaft Katalonien habe jedoch eine derartige spezifische Regelung erlassen. Deshalb seien die genannten Vorschriften in dieser Gemeinschaft zu dem Zeitpunkt, als die vorliegende Klage erhoben worden sei, nicht anwendbar gewesen und könnten daher nicht Gegenstand der Klage sein.

44 Die Kommission wendet ein, dass sich ihre Klage gegen die in Rede stehenden Abs. 3 bis 5 richten müsse, da in ihnen die wichtigsten Kriterien für die Erteilung einer Erlaubnis im Sinne von Art. 6 Abs. 2 festgelegt seien, der Teil der in ganz Spanien geltenden verbindlichen Regelung sei. Die Abs. 3 bis 5 dieses Artikels kämen in der Autonomen Gemeinschaft Katalonien ergänzend zur Anwendung, um dem genannten Abs. 2 zur Geltung zu verhelfen. Selbst wenn die genannten Abs. 3 bis 5 in dieser Gemeinschaft gegenwärtig nicht anwendbar wären, verstießen sie gleichwohl gegen das Unionsrecht, da sie zur Anwendung gelangen könnten, sobald die zurzeit geltende Regelung aufgehoben oder geändert werde.

45 Wie in Randnr. 36 des vorliegenden Urteils erwähnt, ist es insoweit Sache der Kommission, die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände darzutun, auf die sie ihre Klage stützt.

46 Es ist jedoch festzustellen, dass die vorliegende Klageschrift in Bezug auf Art. 6 Abs. 3 bis 5 des Gesetzes 7/1996 nicht die erforderliche Klarheit aufweist. Es ergibt sich nämlich weder aus der Klageschrift noch etwa aus der Erwiderung hinreichend deutlich, inwiefern diese Vorschriften, wie von der Kommission behauptet, gegen den EG-Vertrag verstoßen.

47 Demzufolge ist die Klage, soweit sie sich auf Art. 6 Abs. 3 bis 5 des Gesetzes 7/1996 bezieht, unzulässig.

48 Was jedoch Art. 6 Abs. 1 und 2 des Gesetzes 7/1996 und die in Randnr. 39 des vorliegenden Urteils erwähnten, von der Autonomen Gemeinschaft Katalonien erlassenen streitigen Vorschriften angeht, enthält die Klageschrift nach Ansicht des Gerichtshofs — trotz ihrer Ungenauigkeiten — hinreichende Angaben, um den Umfang des dem Königreich Spanien vorgeworfenen Verstoßes gegen das Unionsrecht beurteilen und somit überprüfen zu können, ob die von der Kommission geltend gemachte Vertragsverletzung vorliegt.

49 Im Übrigen wird bei der Prüfung der Klagebeantwortung des Königreichs Spanien offensichtlich, dass es tatsächlich verstanden hat, dass die Kommission ihm vorwirft, durch die beanstandete Regelung die Niederlassungsfreiheit beschränkt zu haben, und diese Regelung beanstandet, weil sie große, nicht jedoch mittlere Einzelhandelseinrichtungen beeinträchtige, was in der Praxis Wirtschaftsteilnehmer anderer Mitgliedstaaten benachteilige, und weil sie nicht gerechtfertigt sei. Somit war das Königreich Spanien im Stande, sich sachgerecht zu verteidigen.

50 Demzufolge ist die vorliegende Klage zulässig, soweit sie sich auf Art. 6 Abs. 1 und 2 des Gesetzes 7/1996 und auf die in Randnr. 39 des vorliegenden Urteils genannten, von der Autonomen Gemeinschaft Katalonien erlassenen Bestimmungen des Gesetzes 18/2005 und der Dekrete 378/2006 und 379/2006 (im Folgenden: streitige Regelung) bezieht.

B — *Zur Begründetheit*

51 Mit ihrer Klage beanstandet die Kommission gestützt auf drei Rügen als mit Art. 43 EG unvereinbar erstens die Beschränkungen großer Einzelhandelseinrichtungen hinsichtlich Standort und Größe, zweitens die Bedingungen für den Erhalt einer spezifischen Gewerbeerlaubnis, wie sie für die Ansiedlung derartiger Einzelhandelseinrichtungen erforderlich ist, und drittens bestimmte Aspekte des Verfahrens für die Erteilung dieser Erlaubnis.

52 Die erste Rüge betreffend die Beschränkungen großer Einzelhandelseinrichtungen hinsichtlich Standort und Größe richtet sich gegen das aus Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes 18/2005 resultierende Verbot, derartige Einrichtungen außerhalb der konsolidierten städtischen Gebiete einer beschränkten Zahl von Gemeinden zu errichten, und gegen die Verkaufsflächenbeschränkungen in den einzelnen Bezirken und Gemeinden, die sich aus Art. 7 des Anhangs des Dekrets 379/2006 in Verbindung mit dessen Anhang 1 ergeben. Die Kommission weist zu den Verkaufsflächenbeschränkungen in den einzelnen Bezirken und Gemeinden darauf hin, dass die Beschränkung für die Verbrauchermärkte besonders streng sei. Dem PTSEC zufolge sei nämlich in 37 der 41 Bezirke die Ansiedlung neuer Verbrauchermärkte verboten. In den restlichen vier Bezirken würden gemäß Art. 10 Abs. 2 des Anhangs des Dekrets 379/2006 neue Verbrauchermärkte nur dann genehmigt, wenn auf diese Handelsform nicht mehr als 9 % der Ausgaben für Produkte des alltäglichen Bedarfs und 7 % der Ausgaben für Produkte des mittel- und langfristigen Bedarfs entfielen. Aus dem PTSEC schließlich ergebe sich, dass in den vier letztgenannten Bezirken für Verbrauchermärkte eine

maximale Verkaufsfläche von kaum 23 667 m^2 zur Verfügung stehe, die sich auf sechs Gemeinden verteilten.

53 Die zweite Rüge betreffend die Bedingungen für den Erhalt einer spezifischen Gewerbeerlaubnis umfasst sechs Teile: erstens das in Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes 7/1996 vorgeschriebene Erfordernis, vor der Eröffnung einer großen Einzelhandelseinrichtung eine spezifische Gewerbeerlaubnis einzuholen, zweitens die Tatsache, dass gemäß Art. 6 Abs. 2 Unterabs. 1 des Gesetzes 7/1996 im Hinblick auf die Erteilung einer solchen Erlaubnis die Ausstattung des betreffenden Gebiets mit Einzelhandelseinrichtungen und die Auswirkungen einer neuen Ansiedlung auf die Einzelhandelsstruktur dieses Gebiets berücksichtigt werden, drittens das für den Erhalt dieser Erlaubnis nach Art. 8 des Gesetzes 18/2005 und den Art. 31 Abs. 4 und 33 Abs. 2 des Dekrets 378/2006 erforderliche Gutachten über die Ansiedlungsdichte, das, wenn es negativ ausfällt, bindend ist und zwangsläufig negativ ausfällt, wenn die Ansiedlungsdichte einen bestimmten Wert überschreitet, viertens die nach Art. 6 Abs. 2 Unterabs. 2 des Gesetzes 7/1996 vorgeschriebene Konsultierung des Wettbewerbsgerichts, fünftens die Einholung einer Stellungnahme des Ausschusses für Einrichtungen des Handels, in dem potenzielle Wettbewerber des Antragstellers vertreten sind, nach Art. 11 des Gesetzes 18/2005 und Art. 26 des Dekrets 378/2006 sowie sechstens das Fehlen einer klaren Definition der nach Art. 10 des Gesetzes 18/2005 anzuwendenden Kriterien.

54 Die dritte Rüge schließlich betreffend bestimmte Aspekte des Verfahrens für die Erteilung der Gewerbeerlaubnis gliedert sich in drei Teile: erstens die in den Art. 6 und 7 des Gesetzes 18/2005 vorgesehene Regelung „der stillschweigenden Ablehnung“, zweitens die Erhebung von Gebühren nach Art. 12 des genannten Gesetzes ohne Bezug zu den Kosten dieses Verfahrens und drittens die aus Art. 33 Abs. 5 und Art. 7 des Dekrets 378/2006 über die Fristen für die Erteilung und die Gültigkeit des Gutachtens über die Ansiedlungsdichte resultierende übermäßig lange Verfahrensdauer.

1. Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

55 Die Kommission macht geltend, dass die streitige Regelung eine Beschränkung der nach Art. 43 EG gewährleisteten Niederlassungsfreiheit darstelle, da sie die Möglichkeiten der Ansiedlung großer Einzelhandelseinrichtungen in der Autonomen Gemeinschaft Katalonien beeinträchtige. Die genannte Regelung habe eine indirekt diskriminierende Wirkung, indem sie die Ansiedlung mittlerer gegenüber der großer Einzelhandelseinrichtungen begünstige. Diejenigen Wirtschaftsteilnehmer, die mittlere Einzelhandelseinrichtungen eröffnen wollten, seien hauptsächlich spanischer Staatsangehörigkeit, während diejenigen, die große Einzelhandelseinrichtungen errichten wollten, vornehmlich aus anderen Mitgliedstaaten stammten. Im Übrigen sei die streitige Regelung nicht aus einem der in Art. 46 Abs. 1 EG genannten Gründe gerechtfertigt. Hilfsweise macht die Kommission geltend, dass die vom Königreich Spanien vorgebrachten Rechtfertigungen auf jeden Fall zurückzuweisen seien.

56 Das Königreich Spanien bestreitet die vorgeworfene Vertragsverletzung. Es räumt ein, dass die streitige Regelung einige Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit beinhalte, die aber nicht einmal indirekt eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstellten. Die genannte Regelung sei aus im allgemeinen Interesse liegenden Gründen, insbesondere aus Gründen des Verbraucher- und Umweltschutzes sowie aus Gründen einer geordneten Raumplanung, gerechtfertigt. Sie sei zum einen zur Verwirklichung der angestrebten Ziele geeignet und gehe zum anderen nicht über das zur Erreichung dieser Ziele Erforderliche hinaus.

57 Das Königreich Dänemark trägt vor, dass eine Regelung der in Rede stehenden Art, sofern sie nicht diskriminierend sei, nicht als eine nach dem Unionsrecht unzulässige Beschränkung der Niederlassungsfreiheit anzusehen sei, da sie den Marktzugang ausländischer Wirtschaftsteilnehmer nicht unmittelbar beeinträchtige. Das Königreich Spanien hat sich dieser Auffassung angeschlossen.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

a) Zum Vorliegen von Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit

58 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass es nach ständiger Rechtsprechung in einem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EG der Kommission obliegt, das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen. Sie muss dem Gerichtshof die erforderlichen tatsächlichen Anhaltspunkte liefern, anhand deren er das Vorliegen der Vertragsverletzung prüfen kann, und kann sich dabei nicht auf irgendeine Vermutung stützen (vgl. in diesem Sinne insbesondere Urteile vom 5. Oktober 1989, Kommission/Niederlande, 290/87, Slg. 1989, 3083, Randnrn. 11 und 12, sowie vom 4. März 2010, Kommission/Frankreich, C-241/08, Slg. 2010, I-1697, Randnr. 22).

59 Das Vorbringen der Kommission, wonach Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten als dem Königreich Spanien durch die Auswirkungen der streitigen Regelung indirekt diskriminiert würden, ist stichhaltig, sofern die Kommission den Nachweis erbringt, dass es zwischen großen Einzelhandelseinrichtungen und den übrigen Einzelhandelseinrichtungen eine Ungleichbehandlung gibt, durch die die großen benachteiligt werden. Außerdem muss die Kommission nachweisen, dass die spanischen Wirtschaftsteilnehmer durch die genannte Ungleichbehandlung insofern begünstigt werden, als sie sich eher für kleine und mittlere, die Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten hingegen eher für große Einzelhandelseinrichtungen entscheiden.

60 Die Kommission hat als Nachweis hierfür eine Reihe von Zahlen vorgelegt. Diese stimmen zwar, wie die Generalanwältin in Nr. 58 ihrer Schlussanträge festgestellt hat, mit der Behauptung der Kommission, dass die spanischen Wirtschaftsteilnehmer

sich eher für kleinere, die Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten dagegen für größere Einzelhandelseinrichtungen entschieden, in gewisser Weise überein, sind jedoch lückenhaft. Anhand der dem Gerichtshof gemachten Angaben lässt sich nämlich weder die genaue Zahl der betroffenen Einrichtungen noch bezüglich eines erheblichen Teils der Einrichtungen, die zur Kategorie der großen Einzelhandelseinrichtungen nach Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes 18/2005 gehören, eine Aufschlüsselung danach, ob sie unter spanischer oder nichtspanischer Kontrolle stehen, mit Sicherheit feststellen. Außerdem ist der Gerichtshof nicht über die Aufteilung der Anteilseigner der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer in Bezug auf die einzelnen Kategorien von Einzelhandelseinrichtungen informiert worden.

61 Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, das der statistischen Korrelation zugrunde liegende Kausalverhältnis beruhe darauf, dass ausländische Wirtschaftsteilnehmer lieber größere Einzelhandelseinrichtungen eröffneten, um die Größenvorteile zu erzielen, die für eine Optimierung ihrer Chancen zur Durchdringung des Marktes in neuen Gebieten erforderlich seien. Diese Erklärung betrifft jedoch, wie die Generalanwältin in Nr. 59 ihrer Schlussanträge festgestellt hat, eher den Eintritt in einen neuen vom Heimatmarkt entfernten Markt als die Staatsangehörigkeit des Wirtschaftsteilnehmers.

62 Somit hat die Kommission keine schlüssigen Beweise dafür erbracht, dass die von ihr vorgelegten Zahlen tatsächlich eine Bestätigung der Richtigkeit ihrer Auffassung sind. Sie hat auch keine anderen Gesichtspunkte dafür vorgetragen, dass die streitige Regelung Auswirkungen habe, durch die Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten gegenüber spanischen Wirtschaftsteilnehmern indirekt diskriminiert würden.

63 Nach ständiger Rechtsprechung steht jedoch Art. 43 EG jeder nationalen Regelung entgegen, die zwar ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit anwendbar ist, die aber geeignet ist, die Ausübung der durch den EU-Vertrag garantierten Niederlassungsfreiheit durch die Unionsangehörigen zu behindern oder weniger attraktiv zu machen (vgl. insbesondere Urteile vom 14. Oktober 2004, Kommission/

Niederlande, C-299/02, Slg. 2004, I-9761, Randnr. 15, und vom 21. April 2005, Kommission/Griechenland, C-140/03, Slg. 2005, I-3177, Randnr. 27).

64 Der Begriff der „Beschränkung" im Sinne von Art. 43 EG umfasst bekanntlich die von einem Mitgliedstaat getroffenen Maßnahmen, die, obwohl sie unterschiedslos anwendbar sind, den Marktzugang von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten beeinträchtigen und somit den innergemeinschaftlichen Handel behindern (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 5. Oktober 2004, CaixaBank France, C-442/02, Slg. 2004, I-8961, Randnr. 11, und vom 28. April 2009, Kommission/Italien, C-518/06, Slg. 2009, I-3491, Randnr. 64, und entsprechend Urteil vom 10. Februar 2009, Kommission/Italien, C-110/05, Slg. 2009, I-519, Randnr. 37).

65 Hierunter fällt insbesondere eine nationale Regelung, die die Niederlassung eines Unternehmens aus einem anderen Mitgliedstaat von der Erteilung einer vorherigen Erlaubnis abhängig macht, denn sie ist geeignet, die Ausübung der Niederlassungsfreiheit durch dieses Unternehmen zu beeinträchtigen, indem sie es daran hindert, seine Tätigkeiten mittels Betriebsstätte frei auszuüben (vgl. Urteil vom 1. Juni 2010, Blanco Pérez und Chao Gómez, C-570/07 und C-571/07, Slg. 2010, I-4629, Randnr. 54).

66 Im vorliegenden Fall sieht die streitige Regelung insgesamt ein System der vorherigen Genehmigung vor, das für jede Eröffnung einer neuen großen Einzelhandelseinrichtung im Gebiet der Autonomen Gemeinschaft Katalonien gilt.

67 Erstens schränkt diese Regelung die für neue Einzelhandelseinrichtungen zur Verfügung stehenden Ansiedlungsgebiete und die Verkaufsflächen, die für diese Einrichtungen genehmigt werden können, ein.

68 Zweitens sieht diese Regelung die Erteilung einer Erlaubnis für neue Einrichtungen nur insoweit vor, als dies für die bestehenden kleinen Einzelhandelsgeschäfte keine Auswirkungen hat.

69 Drittens schreibt sie einige Verfahrensregeln für die Erteilung der genannten Erlaubnis vor, die sich auf die Zahl der eingereichten und/oder bewilligten Genehmigungsanträge tatsächlich negativ auswirken könnten.

70 Demzufolge hat die streitige Regelung insgesamt zur Folge, dass sie Wirtschaftsteilnehmern anderer Mitgliedstaaten die Ausübung ihrer Tätigkeiten im Gebiet der Autonomen Gemeinschaft Katalonien mit Hilfe einer Betriebsstätte erschwert oder für sie weniger attraktiv macht und dadurch ihre Niederlassung auf dem spanischen Markt beeinträchtigt.

71 Das Königreich Spanien räumt im Übrigen ein, dass diese Regelung einige Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit enthält.

72 Daher ist festzustellen, dass die streitige Regelung insgesamt eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit im Sinne von Art. 43 EG darstellt.

b) Zur Rechtfertigung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit

73 Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit, die ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit gelten, können nach ständiger Rechtsprechung durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sofern sie geeignet sind,

die Erreichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (Urteile vom 10. März 2009, Hartlauer, C-169/07, Slg. 2009, I-1721, Randnr. 44, vom 19. Mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes u. a., C-171/07 und C-172/07, Slg. 2009, I-4171, Randnr. 25, sowie Blanco Pérez und Chao Gómez, Randnr. 61).

74 Zu derartigen vom Gerichtshof anerkannten Gründen des Allgemeininteresses gehören u. a. der Umweltschutz (vgl. insbesondere Urteil vom 11. März 2010, Attanasio Group, C-384/08, Slg. 2010, I-2055, Randnr. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung), die Raumordnung (vgl. entsprechend Urteil vom 1. Oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Slg. 2009, I-9021, Randnr. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung) und der Verbraucherschutz (vgl. insbesondere Urteil vom 13. September 2007, Kommission/Italien, C-260/04, Slg. 2007, I-7083, Randnr. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung). Rein wirtschaftliche Ziele können dagegen kein zwingender Grund des Allgemeininteresses sein (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. April 2010, CIBA, C-96/08, Slg. 2010, I-2911, Randnr. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

75 In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass es zwar Sache des Mitgliedstaats ist, der sich auf einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses beruft, um eine Beschränkung einer der Grundfreiheiten zu rechtfertigen, darzutun, dass seine Regelung zur Erreichung des angestrebten legitimen Ziels geeignet und erforderlich ist, aber diese Beweislast geht nicht so weit, dass dieser Mitgliedstaat positiv belegen müsste, dass sich dieses Ziel mit keiner anderen vorstellbaren Maßnahme unter den gleichen Bedingungen erreichen ließe (vgl. entsprechend Urteil vom 10. Februar 2009, Kommission/Italien, Randnr. 66).

76 Deshalb ist zu prüfen, ob die streitige Regelung zwar nicht in ihrer Gesamtheit, wohl aber im Hinblick auf jede einzelne der von der Kommission gerügten spezifischen Beschränkungen aus den vom Königreich Spanien geltend gemachten und in Randnr. 56 des vorliegenden Urteils genannten zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist.

i) Erste Rüge: Beschränkungen großer Einzelhandelseinrichtungen hinsichtlich Standort und Größe

77 Die Kommission wendet sich mit ihrer ersten Rüge gegen die Beschränkungen großer Einzelhandelseinrichtungen hinsichtlich Standort und Größe, die aus dem Verbot nach Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes 18/2005 resultierten, derartige Einrichtungen außerhalb der konsolidierten städtischen Gebiete einer beschränkten Anzahl von Gemeinden zu errichten, und gegen die in den Art. 7 und 10 Abs. 2 des Anhangs des Dekrets 379/2006 und dessen Anhang 1.2 vorgesehenen Verkaufsflächenbeschränkungen in den einzelnen Bezirken und Gemeinden.

78 Das Königreich Spanien hält diese Vorschriften für geeignet, um die mit ihnen angestrebten Ziele der Raumordnung und des Umweltschutzes zu erreichen. Die streitige Regelung solle durch die Beschränkung der Ansiedlung großer Einzelhandelseinrichtungen auf dichtbevölkerte Zentren, wo die Nachfrage am höchsten sei, und durch die Beschränkung der Größe der Einrichtungen in weniger bevölkerungsreichen Gebieten umweltbelastende Autofahrten vermeiden, dem innerstädtischen Verfall entgegenwirken, ein umweltgerechtes Stadtmodell erhalten, den Bau neuer Straßen vermeiden und den Zugang zu diesen Einrichtungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln sicherstellen.

79 Die Kommission ist demgegenüber der Ansicht, dass diese Beschränkungen nicht geeignet seien, die angestrebten Ziele zu erreichen.

80 Dazu ist entgegen der Auffassung der Kommission festzustellen, dass Beschränkungen in Bezug auf den Standort und die Größe von Einzelhandelseinrichtungen geeignete Mittel sind, um die vom Königreich Spanien genannten Ziele der Raumordnung und des Umweltschutzes zu erreichen.

81 Aus Art. 10 Abs. 2 des Anhangs des Dekrets 379/2006 ergibt sich jedoch, dass in den Gebieten, in denen für das Jahr 2009 ein Überangebot an Einzelhandelseinrichtungen in Form von Verbrauchermärkten prognostiziert worden war, eine Ausdehnung des Angebots an Einzelhandelseinrichtungen nicht vorgesehen war. Außerdem ergibt sich aus Anhang 1.2 des Anhangs des genannten Dekrets, dass ein solches Überangebot für das Jahr 2009 in 37 von 41 Bezirken der Autonomen Gemeinschaft Katalonien prognostiziert worden war. In den restlichen vier Bezirken war gemäß Art. 10 Abs. 2 des Dekrets 379/2006 eine Ausdehnung des Angebots an Einzelhandelseinrichtungen in Form von Verbrauchermärkten nur unter der Voraussetzung zulässig, dass auf diese Verbrauchermärkte im Jahr 2009 nicht mehr als 9 % der für den Bezirk geschätzten Verbraucherausgaben für Produkte des täglichen Bedarfs und nicht mehr als 7 % der geschätzten Verbraucherausgaben für Produkte des mittel- und langfristigen Bedarfs entfielen. Aus dem genannten Anhang 1.2 des Dekrets ergibt sich schließlich, dass die höchstzulässige Verkaufsfläche in diesen vier Gebieten auf 23 667 m^2 begrenzt war, die sich auf sechs Gemeinden verteilten.

82 Die mit der streitigen Regelung auferlegten spezifischen Beschränkungen schränken insgesamt gesehen die Möglichkeit zur Eröffnung großer Einzelhandelseinrichtungen im Gebiet der Autonomen Gemeinschaft Katalonien spürbar ein.

83 Unter diesen Umständen muss ein Mitgliedstaat neben den Rechtfertigungsgründen, die er für eine Ausnahme vom Grundsatz der Niederlassungsfreiheit geltend machen kann, eine Untersuchung zur Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit der von ihm erlassenen beschränkenden Maßnahme vorlegen sowie genaue Tatsachen zur Stützung seines Vorbringens anführen (vgl. Urteil vom 22. Dezember 2008, Kommission/Österreich, C-161/07, Slg. 2008, I-10671, Randnr. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

84 Das Königreich Spanien hat jedoch keine hinreichenden Gesichtspunkte vorgetragen, um zu erläutern, weshalb die fraglichen Beschränkungen zur Erreichung der angestrebten Ziele erforderlich sind.

85 Angesichts dieser fehlenden Erläuterung und der spürbaren Auswirkungen der in Rede stehenden Beschränkungen der Möglichkeit zur Eröffnung großer Einzelhandelseinrichtungen im Gebiet der Autonomen Gemeinschaft Katalonien ist festzustellen, dass die hierzu erlassenen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit nicht gerechtfertigt sind.

86 Die erste Rüge ist daher begründet.

ii) Zweite Rüge: das Erfordernis einer spezifischen Gewerbeerlaubnis für die Eröffnung großer Einzelhandelseinrichtungen und die Bedingungen für deren Erhalt

— Zu den ersten drei Teilen der Rüge

87 Die Kommission stellt mit den ersten drei Teilen der zweiten Rüge die Rechtmäßigkeit folgender Vorschriften in Frage: Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes 7/1996, der vorschreibt, dass vor der Eröffnung einer großen Einzelhandelseinrichtung eine spezifische Gewerbeerlaubnis einzuholen ist, Art. 6 Abs. 2 Unterabs. 1 dieses Gesetzes, wonach im Hinblick auf die Erteilung einer solchen Erlaubnis die Ausstattung des betreffenden Gebiets mit Einzelhandelseinrichtungen und die Auswirkungen einer neuen Ansiedlung auf die Einzelhandelsstruktur dieses Gebiets zu berücksichtigen sind, und Art. 8 des Gesetzes 18/2005 sowie die Art. 31 Abs. 4 und 33 Abs. 2 des Dekrets 378/2006, die die Erstellung eines Gutachtens über die Ansiedlungsdichte vorschreiben, das, wenn es negativ ausfällt, bindend ist und zwangsläufig negativ ausfällt, wenn die Ansiedlungsdichte einen bestimmten Wert überschreitet.

88 Das Königreich Spanien macht geltend, die beanstandeten Vorschriften dienten ganz allgemein Zwecken des Umweltschutzes, der Raumordnung und des Verbraucherschutzes und sorgten, was den letztgenannten Zweck angehe, für einen wirksameren Wettbewerb in Bezug auf Preise, Qualität und Auswahl.

89 Die Kommission ist demgegenüber der Ansicht, dass die genannten Vorschriften rein wirtschaftliche Zwecke verfolgen, denn sie dienten dem Schutz der kleinen Einzelhandelsgeschäfte.

90 Zunächst ist zum ersten Teil der Rüge betreffend das Erfordernis nach Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes 7/1996, vor der Eröffnung einer großen Einzelhandelseinrichtung eine spezifische Gewerbeerlaubnis einzuholen, festzustellen, dass die Kommission weder in ihrer Klageschrift noch in ihrer Erwiderung oder in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat, inwiefern dieses Erfordernis als solches rein wirtschaftliche Zwecke verfolge.

91 Das Königreich Spanien weist in Bezug auf die Eröffnung großer Einzelhandelseinrichtungen darauf hin, dass die Verwirklichung der in Randnr. 78 des vorliegenden Urteils genannten Ziele der Raumordnung und des Umweltschutzes von einem Verfahren zur Erteilung einer vorherigen Erlaubnis abhänge. Die Schäden, die entstünden, falls diese Ziele nicht erreicht würden, ließen sich nachträglich, d. h. nach Ansiedlung der Einzelhandelseinrichtung, nicht mehr beheben.

92 In diesem Zusammenhang ist der Generalanwältin in Nr. 91 ihrer Schlussanträge folgend festzustellen, dass der Erlass präventiver und somit vorgelagerter Maßnahmen im vorliegenden Zusammenhang als geeignet anzusehen ist, die Erreichung des Ziels des Umweltschutzes zu gewährleisten. Der nachträgliche Erlass von Maßnahmen ist nämlich, wenn sich die Ansiedlung einer Einzelhandelseinrichtung nach ihrer Errichtung

als umweltschädlich herausstellt, eine weniger wirksame und teurere Alternative zu der vorherigen Genehmigung. Gleiches gilt für das Ziel der Raumordnung.

93 Die Kommission hat auch nicht angegeben, inwiefern das Erfordernis, vor der Eröffnung einer großen Einzelhandelseinrichtung eine Erlaubnis einzuholen, als solches über das zur Erreichung der genannten Ziele Erforderliche hinausgehe.

94 Der erste Teil der zweiten Rüge ist somit zurückzuweisen.

95 Die mit dem zweiten Teil dieser Rüge angesprochene Verpflichtung nach Art. 6 Abs. 2 Unterabs. 1 des Gesetzes 7/1996, im Rahmen der Erteilung einer solchen Erlaubnis die Ausstattung des betreffenden Gebiets mit Einzelhandelseinrichtungen und die Auswirkungen einer neuen Ansiedlung auf die Einzelhandelsstruktur dieses Gebiets zu berücksichtigen, betrifft demgegenüber die Auswirkungen auf die bestehenden Einzelhandelseinrichtungen und die Struktur des Marktes, nicht jedoch den Verbraucherschutz.

96 Das Gleiche gilt für die mit dem dritten Teil dieser Rüge angesprochene Verpflichtung nach Art. 8 des Gesetzes 18/2005 und den Art. 31 Abs. 4 und 33 Abs. 2 des Dekrets 378/2006, im Rahmen des Verfahrens zur Erteilung dieser Erlaubnis ein Gutachten über die Ansiedlungsdichte einzuholen, das, wenn es negativ ausfällt, bindend ist und zwangsläufig negativ ausfällt, wenn die Ansiedlungsdichte einen bestimmten Wert überschreitet.

97 Diese Bestimmungen schreiben Obergrenzen für die Ansiedlungsdichte und die Auswirkungen auf den bestehenden Einzelhandel vor. Sobald diese Obergrenzen überschritten werden, ist es unmöglich, große und/oder mittlere Einzelhandelseinrichtungen zu eröffnen.

98 Da es sich hierbei um rein wirtschaftliche Erwägungen handelt, können sie gemäß der in Randnr. 74 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung kein zwingender Grund des Allgemeininteresses sein.

99 Demgemäß ist dem zweiten und dem dritten Teil der zweiten Rüge zu folgen.

— Zum vierten Teil der zweiten Rüge

100 Die Kommission stellt mit diesem Teil der zweiten Rüge die Vereinbarkeit von Art. 6 Abs. 2 Unterabs. 2 des Gesetzes 7/1996 über die Pflicht zur Konsultation des Wettbewerbsgerichts mit Art. 43 EG in Frage.

101 Das Königreich Spanien macht ganz allgemein geltend, dass die Vorschriften über die Erteilung einer spezifischen Gewerbeerlaubnis, darunter die über die Pflicht zur Konsultation des Wettbewerbsgerichts, den Zielen der Raumordnung, des Umwelt- und des Verbraucherschutzes dienten; sie seien zur Verwirklichung dieser Ziele geeignet und gingen über das zur Erreichung dieser Ziele Erforderliche nicht hinaus.

102 Die Kommission hat nicht angegeben, weshalb sie die vom Königreich Spanien angeführten Rechtfertigungsgründe für nicht stichhaltig hält.

103 Da konkrete Ausführungen zu diesem Teil der Rüge fehlen und — wie die Generalanwältin in Nr. 96 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat — eine Verpflichtung zur Konsultation einer für die Prüfung von Wettbewerbsangelegenheiten zuständigen Stelle, deren Feststellungen jedoch nicht bindend sind, geeignet erscheint, die vom Königreich Spanien genannten Ziele zu verwirklichen, ohne über das zur Erreichung dieser Ziele Erforderliche hinauszugehen, ist der vierte Teil der zweiten Rüge zurückzuweisen.

— Zum fünften Teil der zweiten Rüge

104 Der fünfte Teil der zweiten Rüge bezieht sich auf die nach Art. 11 des Gesetzes 18/2005 und Art. 26 des Dekrets 378/2006 vorgeschriebene Konsultation des Ausschusses für Einrichtungen des Handels.

105 Die Kommission wendet sich offenbar weder gegen diesen Ausschuss als solchen noch gegen die Konsultationsverpflichtung als solche, sondern dagegen, dass in ihm potenzielle Wettbewerber des Wirtschaftsteilnehmers, der in Katalonien eine neue große Einzelhandelseinrichtung errichten will, vertreten sind.

106 Das Königreich Spanien macht genauso wie gegenüber den anderen Teilen dieser Rüge geltend, dass diese Vorschriften den Zielen der Raumordnung, des Umwelt- und des Verbraucherschutzes dienten, dass sie zur Verwirklichung dieser Ziele geeignet seien und dass sie über das zur Erreichung dieser Ziele Erforderliche nicht hinausgingen.

107 Art. 11 des Gesetzes 18/2005 bestimmt, dass sich der Ausschuss für Einrichtungen des Handels nicht nur gutachterlich zu Fragen im Zusammenhang mit der Entscheidung der Regionalregierung über die Erteilung einer Erlaubnis, sondern auch zu Planungen für die Ausweisung der Gebiete, in denen Einzelhandelseinrichtungen eröffnet werden dürfen, einschließlich der Ausarbeitung von Vorschlägen zur Änderung des PTSEC, sowie zur Festlegung der „konsolidierten städtischen Gebiete der Gemeinden" äußert.

108 Die Errichtung eines derartigen Ausschusses mit der Aufgabe, vor Erlass einer Entscheidung über die Erteilung oder Verweigerung einer Erlaubnis ein Gutachten zu erstellen, das insbesondere die Raumordnung und den Umweltschutz berücksichtigt, ist geeignet, die mit dieser Vorschrift in dieser Hinsicht angestrebten Ziele zu verwirklichen.

109 Überdies gehen Existenz und Funktion dieses Ausschusses, wie die Generalanwältin in Nr. 102 ihrer Schlussanträge festgestellt hat, über das zur Erreichung der genannten Ziele der Raumordnung und des Umweltschutzes Erforderliche nicht hinaus.

110 Art. 26 Abs. 1 des Dekrets 378/2006 hingegen, wonach sich dieser Ausschuss aus sieben Mitgliedern, die die Abteilungen der Regionalregierung, sechs, die die Gemeinden und sieben, die den Handelssektor vertreten, sowie aus zwei von der Handelsabteilung der Regionalregierung als Sachverständige ausgewählten Mitgliedern und einem Sekretär zusammensetzt, erscheint nicht geeignet, die Verwirklichung der angestrebten Ziele zu gewährleisten.

111 Der einzige Sektor, dessen Interessen in diesem Ausschuss vertreten sind, ist nämlich der der etablierten örtlichen Händler. Eine derart zusammengesetzte Einrichtung, in der weder die Interessen des Umweltschutzes noch die der Verbraucher vertreten sind, wohl aber die der potenziellen Wettbewerber des Antragstellers, kann

kein geeignetes Instrument sein, um Ziele der Raumordnung, des Umwelt- und des Verbraucherschutzes zu verwirklichen.

112 Somit können die Existenz des durch Art. 11 des Gesetzes 18/2005 eingeführten Ausschusses für Einrichtungen des Handels und dessen in diesem Artikel beschriebene Aufgaben gerechtfertigt sein. Seine Zusammensetzung jedoch, wie sie in Art. 26 des Dekrets 378/2006 festgelegt ist, ist nicht geeignet, die Verwirklichung der mit der Errichtung dieses Ausschusses angestrebten Ziele zu gewährleisten.

113 Demzufolge ist dem fünften Teil der zweiten Rüge in Bezug auf die nach Art. 26 des Dekrets 378/2006 vorgeschriebene Zusammensetzung dieses Ausschusses zu folgen.

— Zum sechsten Teil der zweiten Rüge

114 Mit dem sechsten Teil der zweiten Rüge stellt die Kommission die Vereinbarkeit von Art. 10 des Gesetzes 18/2005 mit dem Unionsrecht in Frage.

115 Sie macht in diesem Zusammenhang geltend, dass einige Kriterien, nach deren Maßgabe die Regionalregierung oder die Gemeindebehörden über die Anträge auf Erteilung einer Gewerbeerlaubnis zu befinden hätten, unklar seien. Sie verweist insbesondere auf die „Bedingungen zur Gewährleistung der Sicherheit des Vorhabens und der Integration der Einrichtung in das städtische Umfeld“, „die durch das Vorhaben bedingte Mobilität“ und auf das „Recht der Verbraucher auf ein breites und vielfältiges Angebot gemessen an Produktqualität, -menge, -preis und -eigenschaften“. Derartige

Kriterien verhinderten, dass Antragsteller ihre Chancen auf Erhalt einer Erlaubnis genau einschätzen könnten, und ließen den Behörden, die die Erlaubnisse erteilten, ein zu weites Ermessen.

116 Das Königreich Spanien räumt ein, dass das Kriterium „Recht der Verbraucher auf ein breites und vielfältiges Angebot, gemessen an Produktqualität, -menge, -preis und -eigenschaften“ vielleicht nicht hinreichend bestimmt sei, aber das gelte nicht für die beiden anderen beanstandeten Kriterien. Allein das Fehlen einer klaren Definition mache die Kriterien im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele des Umwelt- und Verbraucherschutzes nicht gleich ungeeignet. Der Unionsgesetzgeber bediene sich im Übrigen derselben Technik, indem er die anzuwendenden Kriterien vorgebe, ohne Werte festzulegen, anhand deren sich im Voraus genau ermitteln lasse, ob einem Antrag stattgegeben werde oder nicht.

117 Hierzu ist festzustellen, dass die Kommission nicht die Art der in Rede stehenden Kriterien rügt, sondern lediglich ihre mangelnde Präzision. Wenn jedoch die Integration in das städtische Umfeld, die Auswirkungen auf Straßen- und Verkehrsmittelnutzung sowie die den Verbrauchern zur Verfügung stehende Auswahl legitime Kriterien für die Entscheidung über die Genehmigung einer Einzelhandelseinrichtung sind, dann ist der Generalanwältin in Nr. 116 ihrer Schlussanträge folgend festzustellen, dass die Angabe genauer, im Voraus festgelegter Schwellenwerte oder Obergrenzen kaum möglich ist, ohne die Regelung so unflexibel zu machen, dass die Niederlassungsfreiheit wahrscheinlich noch stärker beschränkt würde.

118 Da die in Art. 10 des Gesetzes 18/2005 genannten Kriterien nicht so unpräzise sind, dass sie für die Verwirklichung der vom Königreich Spanien geltend gemachten Ziele der Raumordnung, des Umwelt- und des Verbraucherschutzes ungeeignet oder im Hinblick auf diese Ziele unverhältnismäßig wären, ist der sechste Teil der zweiten Rüge zurückzuweisen.

iii) Dritte Rüge: bestimmte Aspekte des Verfahrens für die Erteilung einer Gewerbeerlaubnis

— Zum ersten Teil der dritten Rüge

119 Mit dem ersten Teil der dritten Rüge wendet sich die Kommission gegen die in den Art. 6 und 7 des Gesetzes 18/2005 vorgesehene Regelung der „stillschweigenden Ablehnung".

120 Das Königreich Spanien bezeichnet diese Regelung als eine Garantie für jeden Betroffenen, der bei der zuständigen Behörde eine Gewerbeerlaubnis beantragt habe, die nach den genannten Vorschriften für die Eröffnung, Erweiterung oder Verlegung mittlerer und großer Einzelhandelseinrichtungen erforderlich sei. Dieser Mechanismus biete dem Betroffenen nämlich die Möglichkeit, gegen die Untätigkeit der Behörde vorzugehen und nach Ablauf der für die Abgabe einer Stellungnahme zum Genehmigungsantrag vorgesehenen Frist, wenn keine Entscheidung ergangen sei, vor Gericht zu klagen.

121 Die Kommission hält den genannten Mechanismus für unverhältnismäßig und weist darauf hin, dass dasselbe Ziel durch eine Regelung der „stillschweigenden Genehmigung" erreicht werden könne.

122 Eine Regelung, nach der ein Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis als genehmigt und nicht als abgelehnt gilt, wenn innerhalb der vorgegebenen Frist keine ablehnende Entscheidung ergangen ist, könnte in der Tat weniger einschränkend sein. Eine solche Regelung ist im Übrigen, wie die Generalanwältin in Nr. 120 ihrer Schlussanträge feststellt, in Art. 33 Abs. 5 des Dekrets 378/2006 in Bezug auf die Erstellung des Gutachtens über die Ansiedlungsdichte vorgesehen.

123 Wie bereits in Randnr. 75 des vorliegenden Urteils festgestellt worden ist, ist es zwar Sache des Mitgliedstaats, der sich auf einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses beruft, um eine Beschränkung einer der Grundfreiheiten zu rechtfertigen, darzutun, dass seine Regelung zur Erreichung des angestrebten legitimen Ziels geeignet und erforderlich ist, doch geht diese Beweislast nicht so weit, dass dieser Mitgliedstaat positiv belegen müsste, dass sich dieses Ziel mit keiner anderen vorstellbaren Maßnahme unter den gleichen Bedingungen erreichen ließe.

124 Es kann den Mitgliedstaaten nicht die Möglichkeit abgesprochen werden, Ziele wie den Umweltschutz, die Raumordnung und den Verbraucherschutz durch die Einführung von Vorschriften zu verfolgen, die von den zuständigen Behörden einfach gehandhabt und kontrolliert werden können (vgl. entsprechend Urteil vom 16. Dezember 2010, Josemans, C-137/09, Slg. 2010, I-13019, Randnr. 82).

125 Die Regelung der „stillschweigenden Ablehnung", die im Rahmen eines Verfahrens für die Beantragung einer Gewerbeerlaubnis vorgesehen ist, das den Umweltschutz, die Raumordnung und den Verbraucherschutz zum Ziel hat, und die für Rechtssicherheit sorgen soll, wenn die zuständige Behörde, die über diesen Antrag zu befinden hat, innerhalb der vorgeschriebenen Frist keine ausdrückliche Entscheidung erlässt, indem sie klarstellt, dass diese Untätigkeit als stillschweigende Ablehnung anzusehen ist, so dass der betroffene Antragsteller vor Gericht Klage erheben kann, kann von den zuständigen Behörden einfach gehandhabt und kontrolliert werden. Das Königreich Spanien hat im Übrigen erläutert, dass die Verwaltung, wenn im Rahmen der genannten Regelung keine Entscheidung erlassen wurde, nach wie vor verpflichtet ist, das Verfahren durch eine mit Gründen versehene Stellungnahme abzuschließen.

126 Demzufolge ist der erste Teil der dritten Rüge zurückzuweisen.

— Zum zweiten Teil der dritten Rüge

127 Die Kommission macht mit dem zweiten Teil der dritten Rüge geltend, die nach Art. 12 des Gesetzes 18/2005 vorgesehenen Gebühren für die Bearbeitung eines Antrags auf Erteilung einer Genehmigung und für die Erstellung des Gutachtens über die Ansiedlungsdichte seien für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer Belastungen, die sie davon abschrecken könnten, sich in Katalonien niederzulassen. Diese Gebühren seien, da sie mit den Kosten des Verfahrens für die Erteilung der Gewerbeerlaubnis in keinem Zusammenhang stünden, unverhältnismäßig.

128 Das Königreich Spanien hält dem entgegen, dass diese Gebühren nach einem bestimmten Betrag pro Quadratmeter geplanter Verkaufsfläche berechnet würden. Dieser Betrag sei ursprünglich in der Weise ermittelt worden, dass die Bearbeitungskosten, die in den 1994 und 1995 durchgeführten Verfahren angefallen seien, durch die Zahl der in den betreffenden Anträgen angegebenen Quadratmeter geteilt worden sei. Seither werde der Betrag entsprechend der Inflationsrate angepasst. Dadurch könnten die Wirtschaftsteilnehmer die Höhe der Gebühren mit Sicherheit im Voraus berechnen. Zudem würden die Gebühren in Teilbeträgen erhoben, so dass ein Antragsteller, der von einem Vorhaben Abstand nehme, die Gebühren nicht in voller Höhe zu entrichten brauche; im Übrigen beliefen sich die Gebühren auf durchschnittlich rund 0,1 % der Gesamtkosten des Projekts.

129 Dazu ist zu bemerken, dass diese Methode der Gebührenfestsetzung sämtliche Kosten in angemessener Weise erfasst und nicht wesentlich von den tatsächlichen Kosten abweicht, die in jedem Einzelfall anfallen. Außerdem hat diese Lösung, pro Quadratmeter einen festen Betrag zu erheben, den Vorteil, dass die Verfahrenskosten klar vorhersehbar sind.

130 Der zweite Teil der dritten Rüge ist daher zurückzuweisen.

— Zum dritten Teil der dritten Rüge

131 Da gemäß Randnr. 99 des vorliegenden Urteils dem dritten Teil der zweiten Rüge zu folgen ist, weil der Gerichtshof das Erfordernis der Erstellung eines Gutachtens über die Ansiedlungsdichte, wie es nach Art. 8 des Gesetzes 18/2005 sowie Art. 31 Abs. 4 und Art. 33 Abs. 2 des Dekrets 378/2006 vorgesehen ist, als nicht gerechtfertigt ansieht, ist nicht darüber zu entscheiden, ob die von der Kommission mit dem dritten Teil der dritten Rüge beanstandeten Fristen für die Vorlage und die Gültigkeit dieses Gutachtens angemessen sind oder nicht.

Kosten

132 Nach Art. 69 § 3 Abs. 1 der Verfahrensordnung kann der Gerichtshof die Kosten teilen oder beschließen, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt. Da im vorliegenden Fall die Parteien teils obsiegt haben und teils unterlegen sind, sind ihnen jeweils ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.

133 Nach Art. 69 § 4 Abs. 1 der Verfahrensordnung trägt das Königreich Dänemark, das dem vorliegenden Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten ist, seine eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Das Königreich Spanien hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 43 EG verstoßen, dass es folgende Vorschriften erlassen und/oder aufrechterhalten hat:

— Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes 18/2005 über Einrichtungen des Handels (Ley 18/2005 de equipamientos comerciales) vom 27. Dezember 2005, soweit diese Vorschrift die Ansiedlung großer Einzelhandelseinrichtungen außerhalb von konsolidierten städtischen Gebieten einer begrenzten Anzahl von Gemeinden verbietet;

— die Art. 7 und 10 Abs. 2 des Anhangs des Dekrets 379/2006 über die Genehmigung des neuen territorialen sektoriellen Plans für Einrichtungen des Handels (Decreto 379/2006 por el que se aprueba el nuevo Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales) vom 10. Oktober 2006 sowie dessen Anhang 1, soweit diese Vorschriften die Ansiedlung neuer Verbrauchermärkte auf eine begrenzte Anzahl von Bezirken beschränken und bestimmen, dass auf solche neuen Verbrauchermärkte nicht mehr als 9 % der Ausgaben für Produkte des täglichen Bedarfs und 7 % der Ausgaben für Produkte des mittel- und langfristigen Bedarfs entfallen dürfen;

— Art. 6 Abs. 2 Unterabs. 1 des Gesetzes 7/1996 über die Ordnung des Einzelhandels (Ley 7/1996 de ordenación de comercio minorista) vom 15. Januar 1996, Art. 8 des Gesetzes 18/2005 über Einrichtungen des Handels vom 27. Dezember 2005 sowie Art. 31 Abs. 4 und Art. 33 Abs. 2 des Dekrets 378/2006 zur Durchführung des Gesetzes 18/2005 (Decreto 378/2006 por el que se desarolla la Ley 18/2005) vom 10. Oktober 2006, soweit diese Bestimmungen Obergrenzen für die Ansiedlungsdichte und die Auswirkungen auf den bestehenden Einzelhandel vorschreiben und

es, sobald diese Obergrenzen überschritten werden, unmöglich ist, neue große und/oder mittlere Einzelhandelseinrichtungen zu eröffnen, und

— **Art. 26 des Dekrets 378/2006 zur Durchführung des Gesetzes 18/2005 vom 10. Oktober 2006, soweit er die Zusammensetzung der Comisión de Equipamientos Comerciales (Ausschuss für Einrichtungen des Handels) so regelt, dass die Vertretung der Interessen des bestehenden Einzelhandels sichergestellt, die Vertretung der Vereinigungen, die im Bereich des Umweltschutzes tätig sind, und der Verbraucherschutzverbände aber nicht vorgesehen ist.**

2. **Soweit die Klage auf die Feststellung gerichtet ist, dass Art. 33 Abs. 5 und 7 des Dekrets 378/2006 zur Durchführung des Gesetzes 18/2005 vom 10. Oktober 2006 gegen Art. 43 EG verstößt, erübrigt sich eine Entscheidung.**

3. **Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.**

4. **Die Europäische Kommission, das Königreich Spanien und das Königreich Dänemark tragen ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften