UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

24 päivänä maaliskuuta 2011 *

Asiassa C-400/08,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 16.9.2008,

Euroopan komissio, asiamiehinään E. Traversa ja R. Vidal Puig, avustajinaan abogado C. Fernández Vicién ja abogado A. Pereda Miquel, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään N. Díaz Abad, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

jota tukee

Tanskan kuningaskunta, asiamiehinään J. Bering Liisberg ja R. Holdgaard,

väliintulijana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. N. Cunha Rodrigues sekä tuomarit A. Arabadjiev, A. Rosas (esittelevä tuomari), U. Lõhmus ja P. Lindh,

julkisasiamies: E. Sharpston,
kirjaaja: hallintovirkamies N. Nanchev,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.5.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 7.10.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 43 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on rajoittanut kaupan yksiköiden sijoittautumista Kataloniaan vähittäiskauppaa koskevista säännöistä 15.1.1996 annetulla lailla 7/1996 (Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista; BOE nro 15, 17.1.1996, s. 1243; jäljempänä laki 7/1996), tätä alaa koskevalla Katalonian itsehallintoalueen lailla eli kaupan palvelurakenteista 27.12.2005 annetulla lailla (Ley 18/2005 de equipamientos comerciales; DOGC nro 4543, 3.1.2006, s. 72; jäljempänä laki 18/2005), lain 18/2005 täytäntöönpanosta 10.10.2006 annetulla asetuksella 378/2006 (Decreto 378/2006 por el que se desarolla la Ley 18/2005; DOGC nro 4740, 16.10.2006, s. 42591; jäljempänä asetus 378/2006) ja kaupan palvelurakenteita koskevan aluekaavan hyväksymisestä 10.10.2006 annetulla asetuksella 379/2006 (Decreto 379/2006 por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales; DOGC nro 4740, 16.10.2006, s. 42600; jäljempänä asetus 379/2006).

I Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt

A Laki 7/1996

2 Lain 7/1996 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kaupan yksiköt

1. Kaupan yksiköitä ovat tilat ja kiinteät ja pysyvät rakennukset ja rakenteet, joita käytetään joko päivittäiseen tai määrättyinä päivinä tai ajanjaksoina harjoitettavaan tavanomaiseen kaupankäyntiin.

2. Edellä olevan määritelmän alaan kuuluvat kioskit ja yleensä kaikki tässä määritelmässä tarkoitettuun käyttöön osoitetut rakenteet, edellyttäen, että ne ovat siviililain 334 §:ssä tarkoitettuja kiinteistöjä.

3. Itsehallintoalueet vahvistavat edellytykset, joiden täyttyessä kaupan yksikkö katsotaan suuryksiköksi. Suuryksiköiksi katsotaan lupa-asioiden ja kaupankäyntiä koskevien säännösten osalta joka tapauksessa kaikki ne kaupan yksiköt, jotka on tarkoitettu yleisesti kaikentyyppisten tavaroiden vähittäiskauppaan liiketiloissa, joiden esittely- ja myyntipinta-ala on yli 2 500 neliömetriä.”

3 Lain 6 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kaupan suuryksikköjen sijoittaminen

1. Kaupan suuryksikön avaaminen edellyttää erityistä itsehallintoalueen viranomaisen vähittäiskauppalupaa, minkä lisäksi viranomainen voi edellyttää hallinnollista lupaa vähittäiskaupan harjoittamiselta muissa tapauksissa.

2. Edellä mainittu lupa myönnetään tai evätään muun muassa sen perusteella, ovatko alueella, johon uuden kaupan yksikön sijoittamista suunnitellaan, jo olemassa olevat kaupan palvelurakenteet riittäviä, ja niiden vaikutusten perusteella, joita sijoittamisella voi olla tämän alueen vähittäiskaupan rakenteeseen.

Tribunal de Defensa de la Competencian (markkinaoikeus) lausuntoa edellytetään joka tapauksessa; sen lausunto ei ole sitova.

3. Alueella katsotaan olevan riittävä kaupan palvelurakenne silloin, kun sillä kyetään takaamaan alueella asuvalle väestölle ja tarvittaessa keskipitkän aikavälin ennusteen mukaiselle väestömäärälle tarjonta, joka vastaa laadultaan, valikoimaltaan, palveluiltaan, hinnoiltaan ja aukioloajoiltaan sekä vallitsevia että vähittäiskaupan kehittämisen ja nykyaikaistamisen tarpeita.

4. Vaikutusta jo olemassa olevaan vähittäiskaupan rakenteeseen arvioidaan ottamalla huomioon uuden suuryksikön avaamisesta aiheutuvat myönteiset kilpailuvaikutukset sekä ne kielteiset vaikutukset, joita tällä voi olla olemassa olevien vähittäiskaupan pienten yksikköjen kannalta.

5. Itsehallintoalueet, joilla on toimivalta näissä kysymyksissä, voivat tarvittaessa perustaa kaupan palvelurakenteiden alueellisia komiteoita, jotka antavat lausuntonsa suuryksikköjen sijoittamisesta itsehallintoalueen lainsäädännön mukaisesti."

4 Lain 7/1996 loppusäännöksessä säädetään näiden eri pykälien valtiosääntöoikeudellisesta asemasta. Sen mukaan lain 6 §:n 1 ja 2 momentti on annettu perustuslain 149 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan valtiolle kuuluvan yksinomaisen toimivallan nojalla. Lain 6 §:n 3–5 momentti puolestaan kuuluvat niiden muiden säännösten ryhmään, "jotka voivat tulla sovellettaviksi silloin, kun itsehallintoalueen erityislainsäädäntöä ei ole".

B Laki 18/2005

5 Lain 18/2005 3 §:n 1 ja 2 momentissa määritellään Katalonian itsehallintoalueen osalta kaupan suuryksiköt ja keskisuuret yksiköt sen kunnan asukasmäärän mukaan, johon

ne on sijoitettu. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 11 kohdassa, määritelmät voidaan esittää tiivistetysti seuraavalla tavalla:

Kunnan asukasluku	Kaupan suuryksiköt (vähimmäismyyntipinta-ala)	Keskisuuret yksiköt (vähimmäismyyntipinta-ala)
Yli 240 000	2 500 m^2	1 000 m^2
25 001–240 000	2 000 m^2	800 m^2
10 001–25 000	1 300 m^2	600 m^2
Alle 10 000	800 m^2	500 m^2

6 Tämän lain 3 §:n 3 momentissa säädetään lisäksi, että kaupan palvelurakenteita koskevasta aluekaavasta (jäljempänä PSTEC) johtuvia myyntipinta-alan rajoituksia sovelletaan elintarvikealan keskisuuriin yksikköihin sekä kaikkiin kodinkoneita ja kodinelektroniikkaa, urheiluvälineitä tai henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitettuja välineitä sekä, vapaa-ajan viettoon ja kulttuuriharrastuksiin tarkoitettuja tarvikkeita myyviin kaupan yksikköihin, joiden myyntipinta-ala on vähintään 1 000 neliömetriä, siitä riippumatta, mihin ryhmään ne 3 §:n 1 ja 2 momentissa mainittujen kriteerien mukaan kuuluvat.

7 Lain 18/2005 4 §:n 1 momentin mukaan kaupan suuryksikköjä voidaan sijoittaa ainoastaan vakiintuneille keskusta-alueille niissä kunnissa, joilla on hallinnollisen keskuksen asema tai joiden asukasmäärä on suurempi kuin 25 000 asukasta tai asukkaisiin rinnastettavaa loma-asukasta.

8 Saman pykälän 2 momentissa säädetään samasta rajoituksesta niitä poikkeustapauksia lukuun ottamatta, jotka koskevat pääasiallisesti kodinkoneita ja kodinelektroniikkaa, urheiluvälineitä ja -tarvikkeita sekä, henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitettuja tarvikkeita myyviä kaupan yksikköjä ja niitä yksikköjä, jotka myyvät vapaa-ajan viettoon ja kulttuuriharrastuksiin tarkoitettuja tarvikkeita, silloin kun niiden myyntipinta-ala on vähintään 1 000 neliömetriä.

9 Saman pykälän 3 momentin mukaan ”vakiintunut keskusta-alue” kattaa alueet, joilla pääosa väestöstä voimassa olevan kaavan mukaan asuu, niitä ympäröivät asuintaajamat sekä asuinalueille sijoitetut kaupan palveluverkot.

10 Pykälän 8 momentissa luetellaan poikkeukset edellä 7 ja 8 kohdassa mainittuihin kieltoihin. Poikkeukset koskevat muun muassa

– auto- ja ajoneuvoliikkeitä, kone-, rakennus- ja remonttitarvikeliikkeitä sekä puutarhaliikkeitä

– luotijuna-asemille, tietyille lentokentille ja tiettyihin matkustajasatamiin sijoitettuja liikkeitä

– rajakunnissa sijaitsevia kaupan yksikköjä

– tehtaanmyymälöitä.

11 Lain 18/2005 6 §:n 1 momentissa säädetään, että kunnallista vähittäiskauppalupaa edellytetään seuraavissa tapauksissa:

”a) keskisuurten kaupan yksikköjen avaaminen

b) sellaisten kaupan yksikköjen laajentaminen, joiden myyntipinta-ala vastaa ennen laajennusta tai sen jälkeen keskisuuren kaupan yksikön myyntipinta-alaa

c) keskisuuren kaupan yksikön toimialan muutokset

d) sellaisten kaupan yksikköjen siirtäminen, joiden myyntipinta-ala vastaa ennen siirtoa tai siirron jälkeen keskisuuren kaupan yksikön myyntipinta-alaa. Tässä tapauksessa luvan voimaantulo edellyttää aiemman liikkeen sulkemista ennen uuden liikkeen avaamista.”

12 Saman pykälän 4 momentin mukaan on niin, että ellei viranomaispäätöstä ole saatu kunnallisen vähittäiskauppaluvan myöntämiselle säädetyssä määräajassa, lupahakemus katsotaan hylätyksi.

13 Lain 18/2005 7 §:n 1 momentin mukaan Generalitat de Catalunyan (Katalonian itsehallintoalueen hallitus, jäljempänä Generalitat) lupaa edellytetään seuraavissa tapauksissa:

”a) kaupan suuryksikköjen avaaminen

b) sellaisten kaupan yksikköjen laajentaminen, joiden myyntipinta-ala ylittää ennen laajennusta tai sen jälkeen 3 §:n 1 ja 4 momentissa vahvistetut rajat

c) kaupan suuryksikköjen toimialan muutos

d) sellaisten kaupan yksikköjen siirtämiseen, joiden myyntipinta-ala ylittää ennen siirtoa tai sen jälkeen 3 §:n 1 ja 4 momentissa vahvistetut rajat. Tässä tapauksessa luvan voimaantulo edellyttää, että alkuperäinen yksikkö on suljettu ennen uuden avaamista

e) kaupan suuryksikön luovutus, paitsi silloin, kun 3 momentissa tarkoitetut edellytykset täyttyvät."

14 Lain 7 §:n 8 momentissa säädetään seuraavaa:

"Generalitatin vähittäiskauppalupamenettelyssä edellytetään, että hakija toimittaa sen kunnan kunnanvaltuuston lausunnon, jonka alueelle se haluaa avata tai siirtää kaupan suuryksikön, laajentaa tällaista yksikköä tai muuttaa sen toimialaa. Kunnanvaltuuston on täydessä kokoonpanossa tekemällään päätöksellä hyväksyttävä lausunto ja perusteltava se 10 §:ssä vahvistettujen arviointiperusteiden mukaisesti. Jos lausunto on kielteinen, se on sitova. Jos kunnanvaltuusto ei ole antanut lausuntoaan kolmen kuukauden kuluttua sille osoitetun lausuntopyynnön tekemisestä, lausunto katsotaan kielteiseksi."

15 Saman pykälän 10 momentissa säädetään, että vähittäiskauppalupahakemus katsotaan hylätyksi, ellei Generalitat ole ratkaissut hakemusta säädetyssä kuuden kuukauden määräajassa.

16 Lain 18/2005 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Ilmoitukset kaupan yksikköjen avaamisesta Kataloniassa ja tässä laissa tarkoitettuja keskisuuria kaupan yksikköjä ja kaupan suuryksikköjä koskevat vähittäiskauppalupamenettelyt edellyttävät kauppaosaston laatimaa lausuntoa keskittymisasteesta kyseisillä markkinoilla.

2. Keskittymisastetta koskevaa lausuntoa ei edellytetä pieniltä ja keskisuurilta yrityksiltä ensimmäisessä täydentävässä säännöksessä mainittujen perusteiden mukaisesti.

3. Tässä laissa keskittymisasteella tarkoitetaan yrityksen tai yritysryhmän asemaa niiden markkinaosuuksien perusteella, jotka sillä on sille merkityksellisillä markkinoilla.

4. Jos keskittymisastetta koskeva lausunto on kielteinen, se on sitova ja sen perusteella on hylättävä 1 momentissa tarkoitetut lupahakemukset sekä kaupan yksikön avaamisilmoitukset.

5. Keskittymisasteen arvioimiseksi kauppaosaston on yhdessä Generalitatin kilpailuosaston ja kilpailuasioissa toimivaltaisten elinten kanssa määriteltävä merkitykselliset markkinat, markkinaosuus ja vaikutusalue, ja nämä määritelmät on otettava tämän lain täytäntöön panemiseksi annettaviin asetuksiin. Näitä käsitteitä määriteltäessä on otettava huomioon muun muassa samoilla markkinoilla kilpailevat tuotteet ja palvelut, eri toimialojen liikevaihto ja olemassa olevien kaupan yksikköjen myyntipinta-ala.

6. Asetuksella säädetään keskittymisasteen arvioinnin perusteista, siinä noudatettavasta menettelystä ja lausunnon antamiseen toimivaltaisesta viranomaisesta. Arviointiperusteita vahvistettaessa on otettava huomioon muun muassa 9 §:ssä tarkoitetussa valkoisessa kirjassa olevat indikaattorit. Asetuksella on vahvistettava myös se, millä tavoin kauppaosasto julkaisee myönnettyjä ja evättyjä lupia koskevat päätökset sekä annetut lausunnot julkisessa rekisterissä."

17 Lain 18/2005 10 §:ssä luetellaan seikat, jotka Generalitatin tai kunnallisten viranomaisten on tutkittava ratkaistakseen vähittäiskauppalupaa koskevan hakemuksen. Kyse on PTSEC:n sekä kaavan noudattamisesta, edellytyksistä, joilla taataan hankkeen turvallisuus ja kaupan yksikön integroiminen kaupunkiympäristöön, hankkeen synnyttämästä liikenteestä, erityisesti sen vaikutuksesta tieverkkoon ja joukkoliikenteen ja yksityisten liikennevälineiden käyttöön, käytettävissä olevien pysäköintipaikkojen määrästä, joka lasketaan asetuksella kussakin tapauksessa vahvistettujen suhdelukujen mukaisesti, hankkeen sijoittamisesta vakiintuneelle keskusta-alueelle ja siitä, että hanke on kaupan palvelurakenteiden ohjausta koskevan kuntasuunnitelman määräysten mukainen, jos tällainen suunnitelma on laadittu, kuluttajien oikeudesta "laadultaan, määrältään, hinnoiltaan ja valikoimaltaan laajaan ja monipuoliseen tarjontaan" sekä hakijayrityksen keskittymisasteesta merkityksellisillä markkinoilla.

18 Kyseisen lain 11 §:llä perustetaan lain 7/1996 6 §:n 5 momentissa tarkoitetun neuvoaantavan komitean kaltainen komitea Comisión de Equipamientos Comerciales (kaupan palvelurakenteiden komitea) antamaan lausuntoja lupahakemuksista tehtäviin Generalitatin ratkaisuihin liittyvissä ja niissä kysymyksissä, jotka liittyvät kaavoitukseen ja niiden alueiden osoittamiseen, joilla voidaan avata kaupan yksikköjä, mukaan lukien PTSEC:n muutosesitysten laatiminen.

19 Lain 12 §:ssä säädetään lupahakemuksen ja keskittymisastetta koskevan lausuntopyynnön käsittelymaksuista. Siinä sallitaan kuntien veloittaa maksuja kunnallisen vähittäiskauppalupahakemuksen käsittelystä ja kunnan lausunnoista Generalitatille niihin lupahakemuksiin, jotka kuuluvat viimeksi mainitun toimivaltaan.

C Asetus 378/2006

20 Asetuksen 378/2006 3 §:ssä määritellään hypermarketit itsepalvelumyymälöiksi, joiden myyntipinta-ala on vähintään 2 500 m2 ja joissa myydään laajaa valikoimaa päivittäistavaroita ja muita kuin päivittäistavaroita ja joilla on suuri pysäköintialue.

21 Asetuksen 14 §:ssä säädetään Generalitatilta haettavaa vähittäiskauppalupaa koskevasta menettelystä. Tässä pykälässä luetellaan joukko hakemukseen liitettäviä asiakirjoja, kuten sen 1 momentin b kohdassa tarkoitettu markkinatutkimus, jossa arvioidaan hankkeen elinkelpoisuutta olemassa olevan tarjonnan ja potentiaalisen kysynnän kannalta hankkeen vaikutusalueella, tavoiteltua markkinaosuutta ja vaikutusta vallitsevaan tarjontaan.

22 Asetuksen 26 §:n 1 momentissa säädetään lain 18/2005 11 §:llä perustetun kaupan palvelurakenteiden komitean kokoonpanosta seuraavasti: seitsemän jäsentä edustaa Generalitatin eri yksikköjä, kuusi edustaa kuntia, seitsemän jäsentä edustaa kaupan alaa, kaksi jäsentä on Generalitatin kauppaosaston valitsemia asiantuntijoita ja sihteerinä toimii komitean puheenjohtajan valitsema henkilö.

23 Asetuksen 27 §:n mukaan komitean lausuntoa pyydetään lain 18/2005 11 §:ssä tarkoitetuissa sekä kuntien vakiintuneiden keskusta-alueiden määrittelyä koskevissa asioissa.

24 Asetuksen 378/2006 28 §:n 2 momentissa säädetään, että kun kyseessä on vähittäiskaupan suuryritys, lain 18/2005 8 §:ssä tarkoitetussa keskittymisastetta koskevassa lausunnossa on tarkasteltava kaikkia tämän yrityksen toiminimellä toimivia yksikköjä riippumatta siitä, harjoittavatko ne liiketoimintaansa suoraan vai välillisesti kyseisen yrityksen johdolla.

25 Saman asetuksen 31 §:n 4 momentin mukaan keskittymisasteen yläraja vahvistetaan vuosittain kullekin kaupan alalle sekä koko Katalonian että sen eri alueiden osalta. Komissio väittää, eikä Espanjan kuningaskunta ole tätä kiistänyt, että tätä säännöstä ei ole vielä sovellettu, joten sen yhtiöryhmän keskittymisasteen yläraja, johon vähittäismyyjä kuuluu, on aiemmin voimassa olleessa lainsäädännössä vahvistetun ylärajan mukainen, eli 25 prosenttia myyntipinta-alasta Kataloniassa tai 35 prosenttia myyntipinta-alasta sen kaupan yksikön vaikutusalueella, jonka avaamista on suunniteltu.

26 Asetuksen 33 §:n 2 momentin mukaan keskittymisasteesta annetun lausunnon on oltava kielteinen, jos keskittymisasteen yläraja ylittyy. Sen 5 momentissa säädetään kuuden kuukauden määräajasta, jonka päätyttyä lausunto on viimeistään annettava.

Muussa tapauksessa sen katsotaan olevan myönteinen. Saman pykälän 7 momentissa säädetään, että lausunto on voimassa kuusi kuukautta.

D Asetus 379/2006

27 PTSEC on asetuksen 379/2006 liitteessä. Asetuksen 379/2006 liitteen 7 §:ssä säädetään, että elintarvikealan kaupan suuryksiköitä ja keskisuuria yksiköitä sekä kaikkia kaupan yksiköitä, joiden myyntipinta-ala on vähintään 1 000 neliömetriä ja joissa myydään pääasiallisesti kodinkoneita ja kodinelektroniikkaa, urheiluvälineitä ja -tarvikkeita, henkilökohtaiseen käyttöön, vapaa-ajan viettoon ja kulttuuriharrastuksiin tarkoitettuja tarvikkeita, koskevat PTSEC:ssä kullekin alueelle ja kunnalle osoitetut myyntipinta-alojen rajoitukset.

28 Asetuksen liitteen 10 §:n 2 momentissa säädetään muun muassa seuraavaa:

”Alueille, joilla ennustetaan syntyvän liikatarjontaa vuonna 2009, ei ole suunniteltu lisää kasvua hypermarkettien muodossa.

Muilla alueilla kasvu toteutetaan hypermarketteina, edellyttäen, että tämä kaupan yksikköjen muoto ei vie yli 9:ää prosenttia alueella arvion mukaan vuonna 2009 päivittäistavaroiden kulutukseen tarkoitetuista menoista eikä 7:ää prosenttia muiden kuin päivittäistavaroiden kulutukseen tarkoitetuista menoista.”

29 Asetuksen 379/2006 liitteen liitteessä 1 määritellään erityisesti ne enimmäispinta-alat, joille vähittäiskauppalupa voidaan kullakin alueella myöntää vuosina 2006–2009 supermarketteja, hypermarketteja, erikoisliikkeitä, ostoskeskuksia ja tavarataloja varten.

II Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

30 Vähittäiskaupan suuryritysten kantelun johdosta komissio riitautti sen lainsäädännön yhteensopivuuden EY 43 artiklan kanssa, joka koskee kaupan suuryksikköjen sijoittautumisedellytyksiä Katalonian itsehallintoalueelle. Se antoi 9.7.2004 tästä Espanjan kuningaskunnalle virallisen huomautuksen.

31 Espanjan kuningaskunta katsoi 13.10.2004 päivätyssä vastauksessaan, etteivät komission moitteet olleet perusteltuja.

32 Laki 18/2005 annettiin 27.12.2005. Komission mukaan lailla ei suinkaan poistettu kaikkia kyseisessä lainsäädännössä olevia EY 43 artiklan vastaisuuksia vaan otettiin käyttöön uusia tätä alaa koskevia sijoittautumisvapauden rajoituksia. Se antoi 4.7.2006 Espanjan kuningaskunnalle täydentävän virallisen huomautuksen. Jäsenvaltio kiisti 6.10.2006 antamassaan vastauksessa sen, että kyseessä olevaa lainsäädäntöä olisi pidettävä rajoittavana, perusteettomana ja suhteellisuusperiaatteen vastaisena.

33 Komissio ei tyytynyt tähän vastaukseen ja antoi Espanjan kuningaskunnalle 23.10.2007 perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä muuttamaan kyseistä lainsäädäntöä ja

lopettamaan näin komission väittämän rikkomisen kahden kuukauden kuluessa lausunnon saamisesta. Espanjan kuningaskunta ilmoitti 3.1.2008 päivätyssä vastauksessaan aikovansa muuttaa kyseessä olevaa lainsäädäntöä, mutta se totesi, että muutokset tehtäisiin palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL L 376, s. 36) täytäntöönpanon yhteydessä. Koska määräajan päättyessä minkäänlaisiin toimenpiteisiin ei ollut ryhdytty, komissio päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

34 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 21.1.2009 antamalla määräyksellä Tanskan kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Espanjan kuningaskunnan vaatimuksia.

III Kanne

A *Tutkittavaksi ottaminen*

35 Aluksi on syytä todeta, että unionin tuomioistuin voi tutkia viran puolesta, täyttyvätkö EY 226 artiklan mukaiset edellytykset jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostamiselle (asia C-487/08, komissio v. Espanja, tuomio 3.6.2010, Kok., s. I-4843, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 On myös muistettava, että unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 38 artiklan 1 kohdan c alakohdasta ja siihen liittyvästä oikeuskäytännöstä käy ilmi, että kannekirjelmässä on mainittava oikeudenkäynnin kohde ja yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista ja että näiden mainintojen on oltava riittävän selkeitä ja täsmällisiä, jotta

vastaaja voi valmistella puolustuksensa ja jotta unionin tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa. Tästä johtuu, että niiden oleellisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen, joihin kanne perustuu, on ilmettävä johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi itse kannekirjelmän tekstistä ja että kanteessa esitetyt vaatimukset on muotoiltava yksiselitteisesti, jottei unionin tuomioistuin lausuisi kanteen ulkopuolelta tai jättäisi lausumatta jostakin perusteesta (ks. asia C-211/08, komissio v. Espanja, tuomio 15.6.2010, Kok., s. I-5267, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 On kuitenkin todettava, että komissio vaatii kannekirjelmässään unionin tuomioistuinta toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 43 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on rajoittanut kaupan yksikköjen sijoittautumista neljässä laissa ja asetuksessa, joiden tekstisisältö, sellaisena kuin se on esitetty unionin tuomioistuimelle, on yli 200 sivun mittainen, ja että kannekirjelmä on epätäsmällinen.

38 Komissio on vastauskirjelmänsä 46 kohdassa kuitenkin esittänyt luettelon erityisistä rajoituksista, jotka yhdessä kannekirjelmään tehtyjen viittausten kanssa helpottavat niiden konkreettisten rajoitusten yksilöintiä, joiden komissio katsoo johtuvan siitä riidanalaisesta lainsäädännöstä, jonka Katalonian itsehallintoalue on säätänyt, eli laista 18/2005 ja asetuksista 378/2006 ja 379/2006.

39 Tässä luettelossa on mainittu seuraavat rajoitukset:

1) kielto sijoittaa kaupan suuryksikköjä vakiintuneiden keskusta-alueiden ulkopuolelle eräissä kunnissa (lain 18/2005 4 §:n 1 momentti)

2) myyntipinta-alaa koskevat rajoitukset kullakin alueella ja kussakin kunnassa (asetuksen 379/2006 7 §, yhdessä sen liitteen liitteessä 1 olevan PTSEC:n kanssa); komissio väittää tältä osin erityisesti seuraavaa:

   a) rajoitus on erityisen ankara hypermarkettien osalta – uusien hypermarkettien avaaminen on kielletty 37 alueella 41 alueesta (asetuksen 379/2006 liitteen liite 1.2)

   b) neljällä jäljelle jäävällä alueella sallitaan vain sellaisten hypermarkettien avaaminen, jotka eivät vie yli 9:ää prosenttia päivittäistavaroiden kulutukseen tarkoitetuista menoista tai 7:ää prosenttia muiden kuin päivittäistavaroiden kulutukseen tarkoitetuista menoista (asetuksen 379/2006 liitteen 10 §:n 2 momentti)

   c) näillä neljällä alueella myyntipinta-alan ylärajaksi on vahvistettu vain 23 667 neliömetriä, joka jakautuu kuuden kunnan alueelle (asetuksen 379/2006 liitteen liite 1.2)

3) vaatimus laatia keskittymisastetta koskeva lausunto, joka on sitova silloin, kun se on kielteinen, ja jonka on oltava kielteinen, jos keskittymisaste ylittää tietyn rajan (lain 18/2005 8 § ja asetuksen 378/2006 31 §:n 4 momentti ja 33 §:n 2 momentti)

4) se, että sovellettavia perusteita ei ole määritelty täsmällisesti (lain 18/2005 10 §)

5) tietyt lupahakemusten käsittelyssä noudatettavaa menettelyä koskevat seikat:

a) niin kutsuttu ”hiljaisen hylkäämisen” sääntö (lain 18/2005 6 ja 7 §)

b) velvollisuus hankkia lausunto neuvoa-antavalta komitealta, jonka jäseninä on luvanhakijan kilpailijoita (lain 18/2005 11 § ja asetuksen 378/2006 26 §)

c) sellaisten maksujen periminen, jotka eivät liity menettelyn kustannuksiin (lain 18/2005 12 §), ja

d) menettelyn kohtuuton kesto (asetuksen 378/2006 33 §, joka koskee keskittymisastetta koskevan lausunnon antamiselle ja sen voimassaololle asetettuja määräaikoja).

40 Istunnossa komissio totesi, että tämä luettelo sisältää kaikki ne kohdat Katalonian itsehallintoalueen lainsäädännöstä, jotka ovat sen riitautuksen kohteena.

41 Näiden säännösten lisäksi kannekirjelmästä käy myös ilmi, että komissio väittää, ettei lain 7/1996 6 § ole unionin oikeuden mukainen.

42 Kyseisen pykälän 1–4 momentissa vahvistetaan vaatimus kaupan suuryksikköjen avaamisen luvanvaraisuudesta ja tämän luvan myöntämisessä sovellettavat arviointiperusteet. Sen 2 momentissa säädetään erikseen tätä koskevista olennaisista perusteista ja asetetaan velvoite pyytää markkinaoikeuden lausuntoa. Lisäksi kyseisen pykälän 5 momentissa säädetään, että itsehallintoalueet voivat perustaa komiteoita, joiden tehtävänä on antaa lausuntoja kaupan suuryksikköjen sijoittamisesta.

43 Espanjan kuningaskunta väittää, että kyseisen lain loppusäännöksestä johtuu, että sen 6 §:n 3–5 momenttia voidaan soveltaa ainoastaan siinä tapauksessa, etteivät itsehallintoalueet ole antaneet erillisiä säädöksiä. Katalonian itsehallintoalue on kuitenkin antanut tällaiset erilliset säädökset. Tämän johdosta nyt käsiteltävää asiaa vireille saatettaessa säännöksiä ei voitu soveltaa itsehallintoalueella eivätkä ne tämän vuoksi voi olla kanteen kohteena.

44 Komissio esittää, että sen on kohdistettava kanteensa näihin 3–5 momenttiin, koska niissä määritellään pykälän 2 momentissa tarkoitettujen lupien olennaiset myöntämisperusteet; tämä pykälä kuuluu siihen yleiseen lainsäädäntöön, joka on sitova koko Espanjan valtion alueella. Tämän pykälän 3–5 momenttia sovelletaan Katalonian itsehallintoalueella täydentävinä säännöksinä sen 2 momentin oikeusvaikutuksen takaamiseksi. Vaikka olisikin niin, ettei näitä 3–5 momenttia voitaisi tällä hetkellä soveltaa Katalonian itsehallintoalueella, komissio katsoo, että näillä säännöksillä rikotaan kaikesta huolimatta unionin oikeutta, koska niitä voidaan joutua soveltamaan siinä tapauksessa, että tällä hetkellä voimassa oleva lainsäädäntö kumotaan tai sitä muutetaan.

45 Todettakoon tähän, kuten edellä 36 kohdassa on todettu, että komission on kannekirjelmässään yksilöitävä ne tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joihin sen kanne perustuu.

46 On kuitenkin todettava, ettei käsiteltävä kanne ole riittävän täsmällinen lain 7/1996 6 §:n 3–5 momenttia koskevien väitteiden osalta. Näin on siksi, ettei kannekirjelmästä eikä edes komission vastauksesta käy riittävän selvästi ilmi se, millä tavoin näiden säännösten voitaisiin katsoa olevan sen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen perusteena, johon komissio on vedonnut.

47 Tämän vuoksi kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se kohdistuu lain 7/1996 6 §:n 3–5 momenttiin.

48 Unionin tuomioistuin katsoo sitä vastoin, että lain 7/1996 6 §:n 1 ja 2 momentin sekä niiden Katalonian itsehallintoalueen antamien riidanalaisten säännösten osalta, jotka on mainittu edellä 39 kohdassa, sillä on kannekirjelmässä olevista epätäsmällisyyksistä huolimatta käytettävissään riittävät tiedot sen unionin oikeuden rikkomisen laajuuden arvioimiseksi, josta Espanjan kuningaskuntaa syytetään, ja näin sen selvittämiseksi, onko kyseessä komission väittämä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen.

49 Lisäksi Espanjan kuningaskunnan vastineesta käy selvästi ilmi, että se on todella ymmärtänyt, että komissio syyttää sitä sijoittautumisvapauden rajoittamisesta riidanalaisella lainsäädännöllä ja että komissio on esittänyt moitteensa siksi, että lainsäädäntö kohdistuu sen mukaan rajoittavasti vain kaupan suuryksikköihin eikä keskisuuriin yksikköihin, mikä asettaa käytännössä muiden jäsenvaltioiden taloudelliset toimijat epäedulliseen asemaan, ja siksi, että tätä lainsäädäntöä ei voida pitää oikeutettuna. Näin ollen voidaan katsoa, että Espanjan kuningaskunnalla on ollut tilaisuus puolustautua asianmukaisesti.

50 Käsiteltävänä oleva kanne on näin ollen tutkittava siltä osin kuin se kohdistuu lain 7/1996 6 §:n 1 ja 2 momenttiin ja edellä 39 kohdassa mainittuihin lain 18/2005 ja asetusten 378/2006 ja 379/2006 säännöksiin, jotka Katalonian itsehallintoalue on antanut (jäljempänä riidanalainen lainsäädäntö).

B *Asiakysymys*

51 Komission kanne sisältää pääasiallisesti kolme perustetta, joissa on kyse EY 43 artiklan vastaisuudesta. Näistä ensimmäinen koskee rajoituksia, jotka on asetettu kaupan suuryksikköjen sijainnille ja koolle, toinen sen erityisen vähittäiskauppaluvan saamisedellytyksiä, jota tällaisten yksikköjen sijoittamiselta vaaditaan, ja kolmas tiettyjä tämän luvan myöntämismenettelyn ominaispiirteitä.

52 Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee kaupan suuryksikköjen sijaintia ja kokoa, kohdistuu lain 18/2005 4 §:n 1 momenttiin perustuvaan kieltoon sijoittaa tällaisia yksikköjä vakiintuneiden keskusta-alueiden ulkopuolelle eräissä kunnissa sekä asetuksen 379/2006 liitteen 7 §:stä ja sen liitteen liitteestä 1 johtuviin myyntipinta-alan rajoituksiin kullakin alueella ja kussakin kunnassa. Kutakin aluetta ja kuntaa koskevista myyntipinta-alan rajoituksista komissio esittää, että rajoitus on erityisen ankara hypermarkettien osalta. Näin on sen mukaan siksi, että PTSEC:stä käy ilmi, että uusien hypermarkettien avaaminen on kielletty 37 alueella 41 alueesta. Jäljelle jäävillä neljällä alueella hypermarkettien avaaminen sallitaan asetuksen 379/2006 liitteen 10 §:n 2 momentin mukaan ainoastaan edellyttäen, ettei tämän kaupan muoto vie yli 9:ää prosenttia päivittäistavaroiden kulutukseen tarkoitetuista menoista tai yli 7:ää prosenttia muiden kuin päivittäistavaroiden kulutukseen tarkoitetuista menoista. Tämän lisäksi komissio katsoo, että PTSEC:stä käy ilmi, että näillä neljällä viimeksi mainitulla

alueella hypermarkettien enimmäispinta-ala on vain 23 667 neliömetriä, joka jakautuu kuuden kunnan kesken.

53 Toisessa kanneperusteessa, joka koskee erityisen vähittäiskauppaluvan saamisedellytyksiä, on kuusi osaa. Ensimmäinen osa koskee lain 7/1996 6 §:n 1 momentissa asetettua vaatimusta hankkia erityinen vähittäiskauppalupa ennen kaupan suuryksikön avaamista, toinen osa sitä, että luvan saamiseksi edellytetään lain 7/1996 6 §:n 2 momentin ensimmäisen kohdan mukaan kyseessä olevalla alueella jo olemassa olevan kaupan palvelurakenteen sekä uuden yksikön sijoittamisesta alueen vähittäiskaupan rakenteeseen aiheutuvien vaikutusten huomioon ottamista, kolmas osa luvan saamiselle asetettua vaatimusta hankkia keskittymisastetta koskeva lausunto, joka on sitova, jos se on kielteinen, ja jonka on oltava kielteinen, jos keskittymisaste ylittää tietyn rajan, kuten lain 18/2005 8 §:stä ja asetuksen 378/2006 31 §:n 4 momentista ja 33 §:n 2 momentista käy ilmi, neljäs osa lain 7/1996 6 §:n 2 momentissa asetettua velvollisuutta hankkia markkinaoikeuden lausunto, viides osa lain 18/2005 11 §:n ja asetuksen 378/2006 26 §:n mukaista velvollisuutta hankkia kaupan palvelurakenteiden komitean, jonka jäseninä on hakijan potentiaalisia kilpailijoita, lausunto, ja kuudes osa sitä, ettei lain 18/2005 10 §:n nojalla sovellettavia arviointiperusteita ole määritelty selvästi.

54 Kolmas ja viimeinen kanneperuste koskee tiettyjä vähittäiskauppaluvan myöntämismenettelyn ominaispiirteitä, ja se on jaettu kolmeen osaan, joista ensimmäinen koskee lain 18/2005 6 ja 7 §:ssä säädettyä hiljaisen hylkäämisen sääntöä, toinen sellaisten maksujen perimistä tämän lain 12 §:n nojalla, jotka eivät liity lupamenettelyn kustannuksiin, ja kolmas tämän menettelyn kohtuutonta kestoa, joka johtuu komission mukaan asetuksen 378/2006 33 §:n 5 ja 7 momentista, jotka koskevat keskittymisastetta koskevan lausunnon antamiselle ja sen voimassaololle asetettuja määräaikoja.

1. Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

55 Komissio esittää, että riidanalaista lainsäädäntöä on pidettävä EY 43 artiklassa taatun sijoittautumisvapauden rajoituksena, koska se vaikuttaa kielteisesti kaupan suuryksikköjen sijoittautumismahdollisuuksiin Katalonian itsehallintoalueella. Komission mukaan lainsäädännöllä syrjitään välillisesti suosimalla keskisuurten kaupan yksikköjen sijoittautumista suuryksikköjen sijoittautumisen sijasta. Näin on komission mukaan siksi, että keskisuurten kaupan yksikköjen sijoittamiseen tähtäävät taloudelliset toimijat ovat suurimmaksi osaksi espanjalaisia, kun taas suuryksikköjen sijoittamiseen tähtäävät toimijat ovat useimmiten peräisin muista jäsenvaltioista. Lisäksi se katsoo, ettei riidanalainen lainsäädäntö ole perusteltavissa jollakin EY 46 artiklan 1 kohdassa mainituista syistä. Komissio väittää toissijaisesti, ettei oikeuttamisperusteita, joihin Espanjan kuningaskunta on vedonnut, voida missään tapauksessa hyväksyä.

56 Espanjan kuningaskunta kiistää väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen. Se myöntää, että riidanalaisessa lainsäädännössä on joitakin sijoittautumisvapauteen kohdistuvia rajoituksia, mutta esittää kuitenkin, ettei niistä aiheudu kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, ei edes välillisesti. Se väittää, että tätä lainsäädäntöä voidaan perustella yleisen edun mukaisilla, erityisesti kuluttajansuojaan, ympäristönsuojeluun ja hyvään aluesuunnitteluun liittyvillä syillä. Lainsäädäntö on sen mukaan omiaan turvaamaan näiden päämäärien toteutumisen, eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen niiden saavuttamiseksi.

57 Tanskan kuningaskunta väittää, että kyseessä olevan lainsäädännön kaltaista sääntelyä ei pitäisi katsoa unionin oikeudessa kielletyksi sijoittautumisvapauden rajoitukseksi, ellei se ole syrjivä, koska sillä ei suoraan hankaloiteta ulkomaisten toimijoiden pääsyä markkinoille. Espanjan kuningaskunta yhtyy tähän näkemykseen.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

a) Onko sijoittautumisvapautta rajoitettu?

58 On muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 226 artiklassa tarkoitetussa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen. Juuri komission on esitettävä unionin tuomioistuimelle ne seikat, jotka ovat tarpeen, jotta unionin tuomioistuin voi tutkia, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä se voi nojautua minkäänlaisiin olettamuksiin (ks. vastaavasti mm. asia 290/87, komissio v. Alankomaat, tuomio 5.10.1989, Kok., s. 3083, 11 ja 12 kohta sekä asia C-241/08, komissio v. Ranska, tuomio 4.3.2010, Kok., s. I-1697, 22 kohta).

59 Sen komission väitteen pätevyys, jonka mukaan riidanalaisella lainsäädännöllä syrjitään välillisesti muista jäsenvaltioista kuin Espanjan kuningaskunnasta peräisin olevia taloudellisia toimijoita, edellyttää, että komissio on näyttänyt sen, että kaupan suuryksikköjä ja muita kaupan yksikköjä kohdellaan eri tavoin ja että tästä erilaisesta kohtelusta aiheutuu haittaa kaupan suuryksiköille. Komission on lisäksi esitettävä näyttö siitä, että tästä erilaisesta kohtelusta on etua espanjalaisille toimijoille siksi, että nämä toimijat käyttävät toiminnassaan ensisijaisesti pieniä ja keskisuuria kaupan yksikköjä, kun taas muista jäsenvaltioista peräisin olevat toimijat käyttävät toiminnassaan ensisijaisesti kaupan suuryksikköjä.

60 Näiden seikkojen toteen näyttämiseksi komissio on esittänyt joukon numerotietoja. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 58 kohdassa, nämä tiedot eivät kuitenkaan ole kattavia, vaikka ne ovatkin jossain määrin yhteneviä sen väitteen

kanssa, jonka mukaan espanjalaiset toimijat suosivat keskisuuria kaupan yksikköjä ja muista jäsenvaltioista peräisin olevat toimijat kaupan suuryksikköjä. Näin on siksi, että unionin tuomioistuimelle toimitetuista tiedoista ei saada varmaa näyttöä kyseessä olevien yksikköjen lukumäärästä eikä siitä, millä tavoin huomattava osa niistä yksiköistä, jotka kuuluvat lain 18/2005 3 §:n 1 momentin mukaan kaupan suuryksikköjen ryhmään, jakautuu espanjalaisen määräysvallan ja muun määräysvallan kesken. Unionin tuomioistuimelle ei ole myöskään esitetty selvitystä siitä, miten näiden kaupan yksikköjen eri ryhmiin kuuluvien taloudellisten toimijoiden omistus jakautuu.

61 Komissio on istunnossa esittänyt, että syy-yhteys, joka sen mukaan on tämän tilastollisen vastaavuuden taustalla, perustuu siihen, että ulkomaiset toimijat pitävät parempana suuryksikköjen avaamista saadakseen ne suurtuotannon edut, joita ne tarvitsevat parantaakseen mahdollisuuksiaan päästä uudelle alueelle. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 59 kohdassa, tämä selitys koskee kuitenkin pääsyä alkuperäisistä markkinoista etäällä oleville markkinoille eikä niinkään toimijan kansalaisuutta.

62 Näin ollen on todettava, ettei komissio ole esittänyt ratkaisevaa näyttöä, jonka perusteella voitaisiin katsoa osoitetuksi, että numerotiedot, jotka se on esittänyt väitteensä tueksi, todella vahvistavat sen, että väite on tosi. Komissio ei ole myöskään esittänyt muita seikkoja, jotka kelpaisivat osoitukseksi siitä, että riidanalainen lainsäädäntö syrjii välillisesti muista jäsenvaltioista peräisin olevia toimijoita suhteessa espanjalaisiin toimijoihin.

63 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 43 artikla on kuitenkin esteenä sellaisille kansallisille toimenpiteille, jotka ovat omiaan tekemään unionin kansalaisille vaikeammaksi tai vähemmän houkuttelevaksi käyttää perustamissopimuksessa taattua sijoittautumisvapautta, vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovellettaisiinkin ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää (ks. mm. asia C-299/02, komissio v. Alankomaat,

tuomio 14.10.2004, Kok., s. I-9761, 15 kohta ja asia C-140/03, komissio v. Kreikka, tuomio 21.4.2005, Kok., s. I-3177, 27 kohta).

64 Tässä yhteydessä on muistettava, että EY 43 artiklassa tarkoitetun rajoituksen käsitteen piiriin sisältyvät sellaiset jäsenvaltion toteuttamat toimenpiteet, jotka vaikuttavat muiden jäsenvaltioiden yritysten markkinoillepääsyyn ja haittaavat siten yhteisön sisäistä kauppaa, vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovellettaisiin erotuksetta (ks. vastaavasti asia C-442/02, CaixaBank France, tuomio 5.10.2004, Kok., s. I-8961, 11 kohta; asia C-518/06, komissio v. Italia, tuomio 28.4.2009, Kok., s. I-3491, 64 kohta ja analogisesti asia C-110/05, komissio v. Italia, tuomio 10.2.2009, Kok., s. I-519, 37 kohta).

65 Tällaisiin rajoituksiin kuuluu erityisesti kansallinen säännöstö, jossa yrityksen toiseen jäsenvaltioon sijoittautumisen edellytykseksi asetetaan ennakkolupa, koska se on omiaan haittaamaan tämän yrityksen sijoittautumisvapauden käyttöä sen vuoksi, että se estää yritystä harjoittamasta vapaasti toimintaansa kiinteän toimipaikan välityksellä (ks. yhdistetyt asiat C-570/07 ja C-571/07, Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomio 1.6.2010, Kok., s. I-4629, 54 kohta).

66 Käsiteltävässä asiassa voidaan todeta, että riidanalaisella lainsäädännöllä – kokonaisuutena tarkasteltaessa – otetaan käyttöön ennakkolupajärjestelmä, jota sovelletaan kaikissa kaupan suuryksikköjen avaamista koskevissa tapauksissa Katalonian itsehallintoalueella.

67 Ensiksi on todettava, että mainitulla lainsäädännöllä rajoitetaan niiden alueiden määrää, joille uusia kaupan yksikköjä voidaan sijoittaa, ja rajoitetaan myyntipinta-aloja, jotka niille voidaan sallia.

68 Toiseksi on huomattava, että lainsäädännössä sallitaan luvan myöntäminen uusille kaupan yksiköille ainoastaan siinä tapauksessa, ettei tämä vaikuta jo olemassa oleviin vähittäiskaupan pieniin yksikköihin.

69 Kolmanneksi on vielä todettava, että siinä vahvistetaan joukko menettelysääntöjä, jotka koskevat tämän luvan myöntämistä ja jotka saattavat tosiasiassa vaikuttaa kielteisesti tehtävien lupahakemusten ja/tai myönnettävien lupahakemusten määrään.

70 Tämän johdosta riidanalaisesta lainsäädännöstä – kokonaisuutena tarkasteltaessa – aiheutuu haittaa muiden jäsenvaltioiden taloudellisten toimijoiden toiminnalle Katalonian itsehallintoalueella kiinteän toimipaikan välityksellä, ja se tekee tästä vähemmän houkuttelevaa ja vaikuttaa näin kielteisesti niiden sijoittautumiseen Espanjan markkinoille.

71 Espanjan kuningaskunta on sitä paitsi myöntänyt, että tässä lainsäädännössä on joitakin sijoittautumisvapauden rajoituksia.

72 Näin ollen on todettava, että riidanalaista lainsäädäntöä on – kokonaisuutena tarkasteltaessa – pidettävä EY 43 artiklassa tarkoitettuna sijoittautumisvapauden rajoituksena.

b) Sijoittautumisvapauden rajoitusten oikeuttamisperusteet

73 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sijoittautumisvapauden rajoitukset, joita sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, voivat olla perusteltavissa yleisen edun mukaisista pakottavista syistä, jos niillä voidaan taata tavoitellun päämäärän

toteutuminen ja jos niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi (asia C-169/07, Hartlauer, tuomio 10.3.2009, Kok., s. I-1721, 44 kohta; yhdistetyt asiat C-171/07 ja C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomio 19.5.2009, Kok., s. I-4171, 25 kohta ja em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 61 kohta).

74 Unionin tuomioistuin on hyväksynyt tällaisiksi pakottaviksi syiksi muun muassa ympäristönsuojelun (ks. mm. asia C-384/08, Attanasio Group, tuomio 11.3.2010, Kok., s. I-2055, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), aluesuunnittelun (ks. analogisesti asia C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, tuomio 1.10.2009, Kok., s. I-9021, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja kuluttajasuojan (ks. mm. asia C-260/04, komissio v. Italia, tuomio 13.9.2007, Kok., s. I-7083, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Puhtaasti taloudellisia päämääriä ei sitä vastoin voida pitää yleisen edun mukaisena pakottavana syynä (ks. vastaavasti mm. asia C-96/08, CIBA, tuomio 15.4.2010, Kok., s. I-2911, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

75 Tässä yhteydessä on muistettava, että vaikka jäsenvaltion, joka vetoaa yleisen edun mukaiseen pakottavaan syyhyn oikeuttaakseen liikkumisvapauden rajoituksen, on näytettävä toteen, että sen lainsäädäntö on tarpeellinen sillä lainmukaisesti tavoitellun päämäärän toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, kyseisen todistustaakan osalta ei kuitenkaan voida mennä niin pitkälle, että tätä jäsenvaltiota vaadittaisiin näyttämään varmasti toteen, ettei millään muulla kuviteltavissa olevalla toimenpiteellä voida toteuttaa mainittua päämäärää samoissa olosuhteissa (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Italia, tuomio 10.2.2009, 66 kohta).

76 On siis selvitettävä, onko riidanalainen lainsäädäntö, kun sitä tarkastellaan niiden erillisten rajoitusten kannalta, joita komission väitteet koskevat, eikä kokonaisuutena, perusteltavissa senkaltaisilla yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä, joihin Espanjan kuningaskunta on vedonnut ja jotka on mainittu edellä 56 kohdassa.

i) Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee kaupan suuryksikköjen sijaintiin ja kokoon kohdistuvia rajoituksia

77 Ensimmäisessä kanneperusteessaan komissio puuttuu rajoituksiin, jotka koskevat kaupan suuryksikköjen sijaintia ja kokoa ja jotka perustuvat lain 18/2005 4 §:n 1 momentin mukaiseen kieltoon sijoittaa tällaisia yksikköjä vakiintuneiden keskusta-alueiden ulkopuolelle eräissä kunnissa, sekä kullekin alueelle ja kunnalle asetuksen 379/2006 liitteen 7 §:n ja 10 §:n 2 momentin ja liitteen 1.2 mukaisesti vahvistettuun myyntipinta-alan rajoitukseen.

78 Espanjan kuningaskunta väittää, että mainitut säännökset soveltuvat niille asetettujen aluesuunnitteluun ja ympäristönsuojeluun liittyvien päämäärien toteuttamiseen. Näin on siksi, että sallimalla kaupan suuryksikköjen sijoittamisen ainoastaan väestökeskittymiin, joilla kysyntä on kovin, ja rajoittamalla kaupan yksikköjen kokoa alueilla, joilla on vähemmän asukkaita, riidanalaisella lainsäädännöllä pyritään välttämään saastuttavaa autoliikennettä, torjumaan keskusta-alueiden rappeutuminen, säilyttämään ympäristöystävällinen kaupunkirakenne, välttämään uusien teiden rakentaminen ja järjestämään pääsy näihin kaupan yksikköihin joukkoliikenteellä.

79 Komissio katsoo sitä vastoin, että kyseessä olevat rajoitukset eivät sovellu tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseen.

80 Tähän on todettava, että toisin kuin komissio on esittänyt, rajoitukset, jotka koskevat kaupan suuryksikköjen sijaintia ja kokoa, ovat soveltuvia keinoja niiden aluesuunnitteluun ja ympäristönsuojeluun liittyvien päämäärien saavuttamiseen, joihin Espanjan kuningaskunta on vedonnut.

81 Asetuksen 379/2006 liitteen 10 §:n 2 momentista käy kuitenkin ilmi, ettei niille alueille, joille ennustettiin liikatarjontaa vuodeksi 2009, ole suunniteltu kaupan tarjonnan kasvua hypermarkettien muodossa. Asetuksen liitteen liitteestä 1.2 käy lisäksi ilmi, että liikatarjontaa oli ennustettu esiintyvän kyseisenä vuonna 37 alueella 41:stä Katalonian itsehallintoalueen alueesta. Sen 10 §:n 2 momentin mukaan neljällä jäljelle jäävällä alueella kaupan tarjonnan kasvu sallittiin hypermarkettien muodossa ainoastaan sillä edellytyksellä, ettei tämä kaupan yksikön muoto vie yli 9:ää prosenttia alueelle ennustetusta päivittäistavaroiden kulutukseen vuonna 2009 tarkoitetuista menoista ja 7:ää prosenttia muiden kuin päivittäistavaroiden kulutukseen tarkoitetuista menoista. Liitteestä 1.2 käy ilmi vielä se, että näillä neljällä alueella hypermarkettien pinta-alan ylärajaksi oli vahvistettu 23 667 neliömetriä, joka jakautuu kuuden kunnan kesken.

82 On siis todettava, että nämä riidanalaisessa lainsäädännössä asetetut erilliset rajoitukset – kokonaisuutena tarkasteltuina – vaikuttavat huomattavalla tavalla mahdollisuuksiin avata kaupan suuryksikköjä Katalonian itsehallintoalueella.

83 Tällaisessa tapauksessa niiden syiden lisäksi, joihin jäsenvaltio voi vedota perustellakseen poikkeusta sijoittautumisvapauden periaatteeseen, sen on esitettävä toteuttamansa rajoittavan toimenpiteen tarkoituksenmukaisuutta ja oikeasuhteisuutta koskeva analyysi sekä täsmällisiä tietoja, joilla sen väitteitä voidaan tukea (ks. asia C-161/07, komissio v. Itävalta, tuomio 22.12.2008, Kok., s. I-10671, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

84 On kuitenkin todettava, ettei Espanjan kuningaskunta ole esittänyt riittävää selvitystä syistä, joiden vuoksi kyseessä olevat rajoitukset olisivat tarpeen tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi.

85 Koska selvitystä ei ole esitetty ja koska kyseessä olevilla rajoituksilla vaikutetaan huomattavasti kaupan suuryksikköjen avaamismahdollisuuksiin Katalonian itsehallintoalueella, on katsottava, etteivät tähän liittyvät sijoittautumisvapauden rajoitukset ole oikeutettuja.

86 Tästä seuraa, että ensimmäinen kanneperuste on hyväksyttävä.

ii) Toinen kanneperuste, joka koskee kaupan suuryksikköjen avaamiselle asetettua vaatimusta hankkia erityinen vähittäiskauppalupa ja luvan saamisedellytyksiä

– Kolme ensimmäistä osaa

87 Toisen kanneperusteensa kolmessa ensimmäisessä osassa komissio riitauttaa lain 7/1996 6 §:n 1 momentin, jossa asetetaan vaatimus erityisen vähittäiskauppaluvan hankkimisesta ennen kaupan suuryksikön avaamista, sen 6 §:n 2 momentin ensimmäisen kohdan, jossa luvan myöntämiseksi edellytetään kyseessä olevalla alueella jo olemassa olevan kaupan palvelurakenteen sekä uuden yksikön sijoittamisesta alueen vähittäiskaupan rakenteeseen aiheutuvien vaikutusten huomioon ottamista, ja lain 18/2005 8 §:n ja asetuksen 378/2006 31 §:n 4 momentin ja 33 §:n 2 momentin, joissa vaaditaan laatimaan keskittymisastetta koskeva lausunto, joka on sitova, jos se on kielteinen, ja jonka on oltava kielteinen, jos keskittymisaste ylittää tietyn rajan, koska se katsoo niiden olevan unionin oikeuden vastaisia.

88 Espanjan kuningaskunta väittää, että riitautetuilla säännöksillä pyritään yleisesti ympäristönsuojeluun, aluesuunnitteluun ja kuluttajansuojaan liittyviin päämääriin takaamalla – kun on kyse viimeksi mainitusta päämäärästä – tehokkaampi kilpailu hintojen, laadun ja valikoiman osalta.

89 Komissio puolestaan katsoo, että näillä säännöksillä pyritään puhtaasti taloudellisiin päämääriin siksi, että niiden tarkoituksena on vähittäiskaupan paikallisten pienten yksikköjen suojelu.

90 Ensimmäinen osa koskee lain 7/1996 6 §:n 1 momenttiin perustuvaa vaatimusta hankkia lupa ennen kaupan suuryksikön avaamista, mistä todettakoon aluksi, että komissio ei ole kannekirjelmässään, vastineessaan eikä istunnossa esittämissään lausumissa esittänyt selvitystä siitä, miksi tällä vaatimuksella olisi katsottava pyrittävän puhtaasti taloudellisiin päämääriin.

91 Espanjan kuningaskunta on puolestaan painottanut kaupan suuryksikköjen sijoittamisesta sitä, että edellä 78 kohdassa kuvattujen aluesuunnitteluun ja ympäristönsuojeluun liittyvien päämäärien toteutuminen riippuu ennakkolupamenettelystä. Espanjan kuningaskunnan mukaan näiden päämäärien saavuttamatta jättämisestä aiheutuvat vahingot eivät ole jälkikäteen eli kaupan suuryksikön sijoittamisen jälkeen korjattavissa.

92 Kuten julkiasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 91 kohdassa, ennalta ehkäisevien eli ennakollisten toimenpiteiden käyttöön ottamista on pidettävä tällaisessa asiayhteydessä soveltuvana keinona taata ympäristönsuojeluun liittyvien päämäärien saavuttaminen. Näin on siksi, että toimenpiteiden toteuttaminen sen jälkeen, kun on havaittu, että jo rakennetun kaupan yksikön sijoittamisella on ympäristönsuojelun kannalta kielteinen vaikutus, on katsottava tehottomammaksi ja kalliimmaksi

vaihtoehdoksi ennakkolupajärjestelmään verrattuna. Tämä pätee myös aluesuunnitteluun liittyvän päämäärän osalta.

93 Komissio ei ole myöskään esittänyt selvitystä siitä, millä tavoin vaatimus hankkia lupa ennen kaupan suuryksikön avaamista ylittäisi sellaisenaan sen, mikä on tarpeen näiden päämäärien saavuttamiseksi.

94 Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä.

95 On sitä vastoin todettava, että lain 7/1996 6 §:n 2 momentin ensimmäiseen kohtaan perustuva velvollisuus ottaa huomioon kyseessä olevalla alueella jo olemassa oleva kaupan palvelurakenne sekä uuden yksikön sijoittamisesta alueen vähittäiskaupan rakenteelle aiheutuvat vaikutukset tämän luvan saamiseksi ja johon tämän kanneperusteen toinen osa kohdistuu, liittyy olemassa olevalle kaupalle ja markkinoiden rakenteelle aiheutuviin vaikutuksiin eikä kuluttajansuojaan.

96 Näin on myös tämän luvan myöntämismenettelyssä edellytetyn keskittymisastetta koskevan lausunnon osalta, joka on sitova, jos se on kielteinen, ja jonka on oltava kielteinen, jos keskittymisaste ylittää tietyn rajan; tätä lausuntoa edellytetään lain 18/2005 8 §:ssä ja asetuksen 378/2006 31 §:n 4 momentissa ja 33 §:n 2 momentissa, ja kanneperusteen kolmas osa koskee tätä edellytystä.

97 Tähän on todettava, että näissä säännöksissä edellytetään sellaisten raja-arvojen soveltamista keskittymisasteen ja jo olemassa olevalle vähittäiskaupalle aiheutuvien vaikutusten perusteella, joiden ylittyessä kaupan suuryksikköjen ja/tai keskisuurten kaupan yksikköjen avaaminen ei ole mahdollista.

98 Tällaisia näkökohtia ei voida edellä 74 kohdassa lainatun oikeuskäytännön mukaan pitää yleisen edun mukaisena pakottavana syynä, koska ne ovat puhtaasti taloudellisia.

99 Tämän johdosta toisen kanneperusteen toinen ja kolmas osa on hyväksyttävä.

– Neljäs osa

100 Tässä osassa komissio riitauttaa lain 7/1996 6 §:n 2 momentin toisen kohdan, jossa velvoitetaan pyytämään markkinaoikeuden lausuntoa, yhteensopivuuden EY 43 artiklan kanssa.

101 Espanjan kuningaskunta esittää yleisesti, että säännökset, jotka koskevat erityisen vähittäiskauppaluvan hankkimista, kuten säännös, jossa edellytetään markkinaoikeuden kuulemista, perustuvat aluesuunnitteluun, ympäristönsuojeluun ja kuluttajansuojaan liittyviin päämääriin, että niillä kyetään takaamaan näiden päämäärien toteuttaminen eikä niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen niiden saavuttamiseksi.

102 Komissio ei ole maininnut syitä, joiden vuoksi se katsoo, ettei Espanjan kuningaskunnan esittämiä oikeuttamisperusteita voida hyväksyä.

103 Koska komissio ei ole esittänyt väitteen tästä osasta tarkempia konkreettisia perusteita ja koska – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 96 kohdassa – velvollisuus kuulla elintä, jonka tehtävänä on kilpailuun liittyvien kysymysten tutkiminen ja joka antaa lausunnon, joka ei ole sitova, on katsottava soveltuvaksi niiden päämäärien toteuttamiseen, joihin Espanjan kuningaskunta on vedonnut, eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen niiden saavuttamiseksi, toisen kanneperusteen neljäs osa on hylättävä.

– Viides osa

104 Toisen kanneperusteen viides osa koskee lain 18/2005 11 §:ään ja asetuksen 378/2006 26 §:ään perustuvaa vaatimusta kuulla kaupan palvelurakenteiden komiteaa.

105 Komissio ei näytä tässä esittävän kritiikkiä, joka kohdistuisi sellaisenaan tämän komitean olemassaoloon tai velvollisuuteen pyytää sen lausuntoa, vaan pikemminkin kritiikki kohdistuu siihen, että komitea muodostuu sen taloudellisen toimijan potentiaalisista kilpailijoista, joka haluaa sijoittaa uuden kaupan suuryksikön Kataloniaan.

106 Espanjan kuningaskunta vetoaa samoin kuin kanneperusteen muiden osien osalta siihen, että säännösten perusteena ovat aluesuunnitteluun, ympäristönsuojeluun ja kuluttajansuojaan liittyvät päämäärät, että ne soveltuvat näiden päämäärien toteuttamiseen eikä niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen niiden saavuttamiseksi.

107 Lain 18/2005 11 §:ssä säädetään, että kaupan palvelurakenteiden komitea antaa lausuntonsa sekä Generalitatin myöntämiin vähittäiskauppalupiin liittyvissä kysymyksissä että suunnittelukysymyksissä, jotka liittyvät niiden alueiden osoittamiseen, joilla kaupan yksikköjä voidaan avata, mukaan lukien PTSEC:n muutosesitykset ja kuntien vakiintuneiden keskusta-alueiden määrittely.

108 Tällaisen komitean perustaminen, jonka tehtävänä on antaa ennen lupahakemuksen hylkäämistä tai hyväksymistä lausunto, jossa otetaan huomioon muun muassa aluesuunnittelu ja ympäristönsuojelu, soveltuu tällä säännöksellä tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseen.

109 Lisäksi todettakoon, kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 102 kohdassa, ettei tällaisen komitean olemassaolo eivätkä sen tehtävät ylitä sitä, mikä on tarpeen kyseisten aluesuunnitteluun ja ympäristönsuojeluun liittyvien päämäärien saavuttamiseksi.

110 Asetuksen 378/2006 26 §:n 1 momenttia, jonka mukaan komitean jäseninä on seitsemän Generalitatin yksikköjen edustajaa, kuusi kuntien edustajaa, seitsemän kaupan alan edustajaa sekä kaksi Generalitatin kauppaosaston osoittamaa asiantuntijaa ja sihteeri, ei sitä vastoin voida pitää soveltuvana tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseen.

111 Näin on siksi, että ainoa alakohtainen etu, joka on komiteassa edustettuna, on jo olemassa olevan paikallisen kaupan etu. Elintä, jonka kokoonpano on tällainen ja jossa eivät ole edustettuina ympäristönsuojeluun eivätkä kuluttajansuojaan liittyvät vaan

lupaa hakeneen toimijan potentiaalisten kilpailijoiden edut, ei voida pitää välineenä, jolla kyettäisiin saavuttamaan aluesuunnitteluun, ympäristönsuojeluun ja kuluttajansuojaan liittyviä päämääriä.

112 Näin ollen lain 18/2005 11 §:llä perustetun kaupan palvelurakenteiden komitean olemassaoloa ja sen tehtäviä, sellaisina kuin ne on kuvattu tässä pykälässä, voidaan pitää perusteltuina. Sen kokoonpano, sellaisena kuin siitä on säädetty asetuksen 378/2006 26 §:ssä, ei sen sijaan sovellu niiden päämäärien toteuttamiseen, joita tämän komitean perustamisella on tavoiteltu.

113 Tästä seuraa, että toisen kanneperusteen viides osa on hyväksyttävä siltä osin kuin se kohdistuu tämän komission kokoonpanoon sellaisena, kuin siitä on säädetty asetuksen 378/2006 26 §:ssä.

– Kuudes osa

114 Kanneperusteen kuudennessa osassa komissio riitauttaa lain 18/2005 10 §:n yhteensopivuuden unionin oikeuden kanssa.

115 Se esittää tältä osin, että eräät niistä perusteista, joiden mukaisesti Generalitatin tai kunnallisten viranomaisten on ratkaistava vähittäiskauppalupaa koskevia hakemuksia, ovat epätäsmällisiä. Se viittaa erityisesti ”edellytyksiin, joilla taataan hankkeen turvallisuus ja kaupan yksikön integroiminen kaupunkiympäristöön”, ”hankkeen synnyttämään liikenteeseen” ja ”kuluttajien oikeuteen laadultaan, määrältään, hinnoiltaan ja valikoimaltaan laajaan ja monipuoliseen tarjontaan”. Komission mukaan

tällaiset arviointiperusteet eivät anna hakijoille mahdollisuutta muodostaa tarkkaa käsitystä mahdollisuuksistaan saada lupa, ja niillä annetaan luvat myöntäville viranomaisille liian suuri harkintavalta.

116 Espanjan kuningaskunta myöntää, että arviointiperustetta, joka koskee ”kuluttajien oikeutta laadultaan, määrältään, hinnoiltaan ja valikoimaltaan laajaan ja monipuoliseen tarjontaan”, voidaan pitää liian epätäsmällisenä, mutta väittää, ettei tästä ole kysymys kahden muun riitautetun arviointiperusteen osalta. Espanjan kuningaskunta katsoo joka tapauksessa, ettei arviointiperusteita voida pelkästään siksi, ettei tarkkaa määritelmää ole, katsoa soveltumattomiksi ympäristönsuojeluun ja kuluttajansuojaan liittyvien päämäärien toteuttamiseen. Unionin lainsäätäjä on Espanjan kuningaskunnan mukaan sekin käyttänyt samaa tekniikkaa osoittamalla sovellettavat arviointiperusteet täsmentämättä tarkemmin arvoja, joihin vertaamalla voitaisiin etukäteen ratkaista yksityiskohtaisesti, hyväksytäänkö tietty hakemus vai ei.

117 Todettakoon tähän, että komissio ei ole riitauttanut arviointiperusteiden luonnetta vaan ainoastaan niiden epätäsmällisyyden. Jos kaupunkiympäristöön integroimista, vaikutusta teiden ja joukkoliikenteen käyttöön ja kuluttajille tarjottavan valikoiman monipuolisuutta pidetään legitiimeinä kriteereinä sitä ratkaistaessa, onko kaupan yksikön avaamiselle annettava lupa, on todettava niin kuin julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 116 kohdassa, että tarkkoja kynnys- tai raja-arvoja on vaikea määritellä etukäteen päätymättä kuitenkaan joustamattomuuteen, joka olisi omiaan rajoittamaan sijoittautumisvapautta entisestään.

118 Koska lain 18/2005 10 §:ssä mainitut arviointiperusteet eivät ole niin epätäsmällisiä, että niitä olisi pidettävä soveltumattomina niiden aluesuunnitteluun, ympäristönsuojeluun ja kuluttajansuojaan liittyvien päämäärien toteuttamiseen, joihin Espanjan kuningaskunta on vedonnut, tai suhteettomina näihin päämääriin nähden, toisen kanneperusteen kuudes osa on hylättävä.

iii) Kolmas kanneperuste, joka koskee tiettyjä vähittäiskauppaluvan myöntämismenettelyn ominaispiirteitä

– Ensimmäinen osa

119 Kolmannen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa komissio moittii niin kutsuttua hiljaisen hylkäämisen sääntöä, josta on säädetty lain 18/2005 6 ja 7 §:ssä.

120 Espanjan kuningaskunta väittää, että tämä sääntö on takeena kaikille niille, jotka ovat tehneet toimivaltaiselle viranomaiselle vähittäiskauppalupahakemuksen, jota edellytetään näiden säännösten nojalla keskisuurten kaupan yksikköjen ja kaupan suuryksikköjen avaamiseksi, laajentamiseksi tai siirtämiseksi. Näin on sen mukaan siksi, että tämän mekanismin avulla hallintoviranomaisen passiivisuuteen voidaan reagoida saattamalla asia tuomioistuinten käsiteltäväksi lupahakemuksen ratkaisemiselle asetetun enimmäismääräajan päätyttyä silloin, kun minkäänlaista ratkaisua ei ole tehty.

121 Komissio katsoo, ettei tätä mekanismia voida pitää oikeasuhteisena ja että samaan päämäärään voitaisiin päästä hiljaisen hyväksymisen säännöllä.

122 On totta, että sääntö, jonka mukaan lupahakemus katsotaan hyväksytyksi eikä hylätyksi silloin, kun hakemuksen hylkäävää päätöstä ei ole tehty erikseen säädetyssä määräajassa, saattaa vaikuttaa vähemmän rajoittavalta. Tällaisesta säännöstä on, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 120 kohdassa, säädetty asetuksen 378/2006 33 §:n 5 momentissa keskittymisasteesta annettavan lausunnon osalta.

123 Vaikka on niin, kuten edellä 75 kohdassa on todettu, että jäsenvaltion, joka vetoaa yleisen edun mukaiseen pakottavaan syyhyn oikeuttaakseen liikkumisvapauden rajoituksen, on näytettävä toteen, että sen lainsäädäntö on tarpeellinen sillä lainmukaisesti tavoitellun päämäärän toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, kyseisen todistustaakan osalta ei kuitenkaan voida mennä niin pitkälle, että tätä jäsenvaltiota vaadittaisiin näyttämään varmasti toteen, ettei millään muulla kuviteltavissa olevalla toimenpiteellä voida toteuttaa mainittua päämäärää samoissa olosuhteissa.

124 Jäsenvaltiolta ei voida kuitenkaan kieltää mahdollisuutta pyrkiä toteuttamaan ympäristönsuojelun, aluesuunnittelun ja kuluttajansuojan kaltaisia päämääriä ottamalla käyttöön sellaisia sääntöjä, joita toimivaltaiset viranomaiset voivat hallinnoida ja valvoa helposti (ks. analogisesti asia C-137/09, Josemans, tuomio 16.12.2010, Kok., s. Rec. p. I-13019, 82 kohta).

125 Hiljaisen hylkäämisen sääntöä, josta on säädetty sellaista vähittäiskauppalupamenettelyä varten, jolla pyritään ympäristönsuojeluun, aluesuunnitteluun ja kuluttajansuojaan liittyviin päämääriin, ja jonka tehtävänä on oikeusvarmuuden turvaaminen silloin, kun lupahakemuksen ratkaisemisesta vastaava viranomainen ei tee nimenomaista päätöstä säädetyssä määräajassa, siten, että viranomaisen passiivisuus katsotaan hakemuksen hiljaiseksi hylkäämiseksi ja että asianomaiselle vähittäislupahakemuksen tekijälle annetaan mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi, on pidettävä sääntönä, jota toimivaltaiset viranomaiset voivat hallinnoida ja valvoa helposti. Espanjan kuningaskunta on esittänyt lisäksi, että silloin kun ratkaisua ei ole tämän menettelyn puitteissa tehty, viranomaisella on kuitenkin velvollisuus antaa perusteltu päätös, jolla menettely saatetaan päätökseen.

126 Tämän vuoksi kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

– Toinen osa

127 Kolmannen kanneperusteen toisessa osassa komissio esittää, että lain 18/2005 12 §:ssä säädetyt maksut lupahakemuksen käsittelystä ja keskittymisastetta koskevasta lausunnosta muodostuvat asianomaisille taloudellisille toimijoille kustannuksiksi, joilla on Katalonian alueelle sijoittautumisen kannalta ehkäisevä vaikutus. Komission mukaan näitä maksuja, jotka eivät liity vähittäiskauppaluvan myöntämismenettelyn kustannuksiin, ei voida pitää oikeasuhteisina.

128 Espanjan kuningaskunta huomauttaa, että maksut vahvistetaan tietyn suuruisiksi kutakin sen myyntipinta-alan neliömetriä kohden, jonka avaamista on suunniteltu. Tämä summa on laskettu alun perin jakamalla vuosina 1994 ja 1995 toimitetuista menettelyistä aiheutuneet kustannukset niiden neliömetrien lukumäärällä, joista hakemuksissa on ollut kyse, ja sitä on mukautettu tämän jälkeen inflaation perusteella. Espanjan kuningaskunnan mukaan taloudelliset toimijat voivat tällä tavoin etukäteen varmasti arvioida maksujen määrän. Se toteaa lisäksi, että maksut suoritetaan osamaksuina, jolloin hakija, joka luopuu hakemuksestaan, ei joudu maksamaan maksuja kokonaan, ja että maksut ovat suuruudeltaan keskimäärin noin 0,1 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista.

129 Tähän voidaan todeta, että tämä maksujen määräytymismenetelmä antaa kokonaiskustannuksista kohtuullisen kuvan, joka ei eroa huomattavalla tavalla todellisista kustannuksista kussakin yksittäistapauksessa. Lisäksi tavasta määrittää maksun suuruus kiinteänä summana neliömetriä kohden on se etu, että menettelyn kustannukset ovat avoimesti ennakoitavissa.

130 Kolmannen kanneperusteen toinen osa on näin ollen hylättävä.

– Kolmas osa

131 Koska toisen kanneperusteen kolmas osa on edellä 99 kohdassa todetun mukaisesti hyväksyttävä ja koska unionin tuomioistuin on todennut, että lain 18/2205 8 §:ssä ja asetuksen 378/2006 31 §:n 4 momentissa ja 33 §:n 2 momentissa tarkoitettua vaatimusta keskittymisastetta koskevan raportin laatimisesta ei voida pitää oikeutettuna, asiassa ei ole syytä lausua tämän lausunnon hankkimista ja voimassaoloa koskevien määräaikojen kohtuullisuudesta, jonka komissio on riitauttanut kolmannen kanneperusteen kolmannessa osassa.

Oikeudenkäyntikulut

132 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, unionin tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan. Koska käsiteltävässä asiassa osa vaatimuksista on ratkaistu toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kummankin asianosaisen on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

133 Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti Tanskan kuningaskunta, joka on väliintulijana käsiteltävässä asiassa, vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Espanjan kuningaskunta on jättänyt noudattamatta EY 43 artiklan mukaisia velvoitteitaan antamalla ja/tai pitämällä voimassa seuraavat säännökset:

– **kaupan palvelurakenteista 27.12.2005 annetun lain 18/2005 (Ley 18/2005 de equipamientos comerciales) 4 §:n 1 momentti siltä osin kuin siinä kielletään kaupan suuryksikköjen sijoittaminen vakiintuneiden keskusta-alueiden ulkopuolelle eräissä kunnissa**

– **kaupan palvelurakenteita koskevan aluekaavan hyväksymisestä 10.10.2006 annetun asetuksen 379/2006 (Decreto 379/2006 por el que se aprueba el nuevo Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales) liitteen 7 § ja 10 §:n 2 momentti ja liite 1 siltä osin kuin niissä sallitaan uusien kaupan suuryksikköjen sijoittaminen ainoastaan joillekin harvoille alueille ja edellytetään, etteivät tällaiset uudet kaupan suuryksiköt vie yli 9:ää prosenttia päivittäistavaroiden kulutukseen tarkoitetuista menoista tai 7:ää prosenttia muiden kuin päivittäistavaroiden kulutukseen tarkoitetuista menoista**

– **vähittäiskaupan järjestämisestä 15.1.1996 annetun lain 7/1996 (Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista) 6 §:n 2 momentin ensimmäinen kohta, kaupan palvelurakenteista 27.12.2005 annetun lain 18/2005 8 § ja lain 18/2005 täytäntöönpanosta 10.10.2006 annetun asetuksen 378/2006 (Decreto 378/2006 por el que se desarolla la Ley 18/2005) 31 §:n 4 momentti ja 33 §:n 2 momentti siltä osin kuin näissä edellytetään sellaisten raja-arvojen soveltamista keskittymisasteen ja jo olemassa olevalle vähittäiskaupalle aiheutuvien vaikutusten perusteella,**

joiden ylittyessä kaupan suuryksikköjen ja/tai uusien keskisuurten kaupan yksikköjen avaaminen ei ole mahdollista, ja

– **lain 18/2005 täytäntöönpanosta 10.10.2006 annetun asetuksen 378/2006 26 § siltä osin kuin siinä säädetään Comisión de Equipamientos Comercialesin (kaupan palvelurakenteiden komitea) kokoonpanosta siten, että edustettuina ovat jo olemassa olevan vähittäiskaupan edut, säätämättä lainkaan ympäristönsuojelualalla toimivien yhdistysten ja kuluttajien edunvalvontajärjestöjen edustamisesta.**

2) **Lain 18/2005 täytäntöönpanosta 10.10.2006 annetun asetuksen 378/2006 33 §:n 5 ja 7 momentin yhteensopivuudesta EY 43 artiklan kanssa ei ole syytä lausua.**

3) **Kanne hylätään muilta osin.**

4) **Euroopan komissio, Espanjan kuningaskunta ja Tanskan kuningaskunta vastaavat kukin omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset