ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

24. března 2011 *

Ve věci C-400/08,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 16. září 2008,

Evropská komise, zastoupená E. Traversou a R. Vidalem Puigem, jako zmocněnci, ve spolupráci s C. Fernándezem Viciénem a A. Peredou Miquelem, abogados, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Španělskému království, zastoupenému N. Díaz Abad, jako zmocněnkyní, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalovanému,

* Jednací jazyk: španělština.

podporovanému

Dánským královstvím, zastoupeným J. Beringem Liisbergem a R. Holdgaardem, jako zmocněnci,

vedlejším účastníkem,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení J. N. Cunha Rodrigues, předseda senátu, A. Arabadžev, A. Rosas (zpravodaj), U. Lõhmus a P. Lindh, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,
vedoucí soudní kanceláře: N. Nančev, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 6. května 2010,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 7. října 2010,

vydává tento

Rozsudek

1 Komise Evropských společenství se svou žalobou domáhá toho, aby Soudní dvůr určil, že Španělské království tím, že stanovilo omezení pro zřizování maloobchodních prodejních ploch v Katalánsku, která vyplývají ze zákona č. 7/1996 o regulaci maloobchodu (Ley 7/1996 de ordenación del comercio minorista) ze dne 15. ledna 1996 (BOE č. 15 ze dne 17. ledna 1996, s. 1243, dále jen „zákon č. 7/1996“) a z právní úpravy samosprávného společenství Katalánsko ve stejné oblasti, tedy ze zákona č. 18/2005 o obchodní infrastruktuře ze dne 27. prosince 2005 (DOGC č. 4543, ze dne 3. ledna 2006, s. 72, dále jen „zákon č. 18/2005“), z nařízení č. 378/2006, kterým se provádí zákon č. 18/2005 (Decreto 378/2006 por el que se desarolla la Ley 18/2005) ze dne 10. října 2006 (DOGC č. 4740 ze dne 16. října 2006, s. 42591, dále jen „nařízení č. 378/2006“) a z nařízení č. 379/2006, kterým se schvaluje odvětvový územní plán pro obchodní infrastrukturu (Decreto 379/2006 por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales) ze dne 10 října (DOGC č. 4740 ze dne 16. října 2006, s. 42600, dále jen„nařízení č. 379/2006“), nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článku 43 ES.

I – Vnitrostátní právní rámec

A – *Zákon č. 7/1996*

2 Článek 2 zákona č. 7/1996 stanoví:

„Maloobchodní prodejny

1. Maloobchodními prodejnami se rozumí stálé prostory nebo provozovny určené k pravidelné maloobchodní činnosti, bez ohledu na to, zda jsou provozovány trvale nebo v určitých dnech či obdobích.

2. Do výše uvedené definice náleží maloprodejny a obecně zařízení všech druhů, která odpovídají určení stanovenému v uvedené definici, pokud mají nemovitou povahu ve smyslu článku 334 Código civil (občanský zákoník).

3. Samosprávná společenství stanoví podmínky pro přiznání postavení velké maloobchodní prodejny. V každém případě jsou za ně pro účely licencí a ustanovení obchodních právních předpisů považovány prodejny určené pro maloobchodní prodej všech druhů zboží, jejichž užitná plocha pro vystavení a prodej zboží přesahuje 2 500 m^2."

3 Článek 6 téhož zákona stanoví:

„Zřizování velkých maloobchodních prodejen

1. Otevření velkých maloobchodních prodejen je podmíněno udělením zvláštní obchodní licence vydávané orgány samosprávného společenství, které mohou správnímu povolení podřídit další případy související s obchodní činností.

2. O udělení nebo odepření licence uvedené v předchozím odstavci se rozhodne zejména s přihlédnutím k existenci či neexistenci odpovídajících maloobchodních provozoven v oblasti dotčené zřízením nové prodejny, a k dopadům, které nová provozovna může mít na obchodní strukturu uvedené oblasti.

V každém případě je nezbytná zpráva Tribunal de Defensa de la Competencia (soud pro ochranu hospodářské soutěže), která je nezávazné povahy.

3. Nabídka maloobchodních prodejen v určité oblasti je považována za dostatečnou tehdy, pokud takové prodejny zaručují stávajícím obyvatelům, případně počtu obyvatel, který je odhadován ve střednědobém horizontu, úroveň nabídky zboží, která, pokud jde o kvalitu, různorodost, služby, ceny a otevírací dobu, splňuje požadavky současného stavu i trendy vývoje a modernizace maloobchodu

4. Účinek na stávající maloobchodní strukturu se posuzuje s přihlédnutím ke zlepšení, které otevření nové velké maloobchodní prodejny představuje pro hospodářskou soutěž v dané oblasti, jakož i k negativním účinkům, které může mít na stávající drobný maloobchod.

5. Věcně příslušná samosprávná společenství mohou zřizovat územní komise pro obchodní infrastrukturu, které podávají zprávy o zřizování velkých maloobchodních prodejen v souladu s příslušnými právními předpisy samosprávných území, která mohou taková společenství případně stanovit."

4 Závěrečné ustanovení zákona č. 7/1996 specifikuje ústavní povahu některých z jeho ustanovení. Podle něj byl čl. 6 odst. 1 a 2 přijat na základě výlučné pravomoci státu v souladu s čl. 149 odst. 1 bod 13 ústavy. Odstavce 3 až 5 uvedeného článku náleží do zbytkové kategorie, jež „se může použít, pokud neexistuje konkrétní právní úprava přijatá samosprávnými společenstvími".

B – *Zákon č. 18/2005*

5 Článek 3 odst. 1 a 2 zákona č. 18/2005 definuje pro samosprávné společenství Katalánsko velké maloobchodní prodejny a středně velké maloobchodní prodejny podle

počtu obyvatel obce, ve které se nacházejí. Jak uvedla generální advokátka v bodu 11 svého stanoviska, mohou být uvedené definice shrnuty takto:

Počet obyvatel obce:	Velké maloobchodní prodejny: minimální prodejní plocha	Středně velké maloobchodní prodejny: minimální prodejní plocha
Více než 240 000 obyvatel	2 500 m^2	1 000 m^2
25 001 až 240 000 obyvatel	2 000 m^2	800 m^2
10 001 až 25 000 obyvatel	1 300 m^2	600 m^2
Do 10 000 obyvatel	800 m^2	500 m^2

6 Článek 3 odst. 3 tohoto zákona stanoví, že se omezení prodejní plochy vyplývající z odvětvového územního plánu maloobchodních provozoven (dále jen „PTSEC“) vztahují na středně velké prodejny potravin a všechny prodejny, které prodávají domácí elektrické nebo elektronické spotřebiče, sportovní nebo osobní potřeby, vybavení pro volný čas nebo kulturní vyžití, jejichž prodejní plocha se rovná nebo je větší než 1 000 m^2, bez ohledu na kategorii, do níž náleží podle kritérií stanovených v odstavcích 1 a 2 uvedeného článku.

7 Podle článku 4 odst. 1 zákona č. 18/2005 mohou být velké maloobchodní prodejny zřizovány pouze v konsolidovaných městských oblastech obcí, které jsou správními centry okresu, nebo které mají více než 25 000 obyvatel či osob jim postavených na roveň z důvodu sezónního pohybu turistů.

8 Odstavec 2 tohoto článku stanoví stejné omezení, s výjimkou výjimečných případů týkajících se prodejen, jež jsou v zásadě určeny pro prodej domácích elektrických nebo elektronických spotřebičů, sportovních potřeb, osobních potřeb, a provozoven určených pro prodej vybavení pro volný čas nebo kulturní vyžití, je-li jejich prodejní plocha rovna nebo větší než 1 000 m^2.

9 Podle odstavce 3 téhož článku zohledňuje pojem „konsolidované městské území" oblasti, v nichž podle platného územního plánu většina obyvatel žije trvale, a to v obytných domech pro více rodin, a nachází se v nich maloobchodní prodejny integrované do rezidenčních oblastí.

10 Odstavec 8 uvedeného článku uvádí výjimky ze zákazů uvedených v bodech 7 a 8 tohoto rozsudku. Týkají se zejména:

– prodejen automobilů a dalších dopravních prostředků, strojů, stavebnin a řemeslnických potřeb a zahradních center;

– prodejních ploch v nádražích pro vysokorychlostní vlaky, v některých letištích a přístavech pro osobní přepravu;

– prodejen zřízených v pohraničních obcích, a

– továrních prodejen.

11 Článek 6 odst. 1 zákona č. 18/2005 stanoví, že obecní maloobchodní licence je nezbytná v následujících případech:

„a) pro otevření středně velkých maloobchodních prodejen;

b) pro rozšíření maloobchodních prodejen, jejichž prodejní plocha odpovídá, před nebo po rozšíření, prodejní ploše stanovené pro středně velké prodejny;

c) pro změnu činnosti středně velkých maloobchodních prodejen;

d) pro přemístění maloobchodních prodejen, jejichž prodejní plocha odpovídá, před nebo po přemístění, prodejní ploše, která je stanovena pro středně velké maloobchodní prodejny. V takovém případě je nabytí účinnosti licence podmíněno skutečným uzavřením původní prodejny před tím, než bude otevřena nová prodejna."

12 Podle odstavce 4 tohoto článku je nevydání rozhodnutí správními orgány ve lhůtě stanovené pro vydání maloobchodní licence postaveno na roveň odepření licence.

13 Podle čl. 7 odst. 1 zákona č. 18/2005 je licence udělovaná Generalidad de Cataluña (katalánská regionální vláda, dále jen „Generalidad") vyžadována v následujících případech:

„a) pro otevření velkých maloobchodních prodejen;

b) pro rozšíření maloobchodních prodejen, jejichž prodejní plocha přesahuje, před nebo po rozšíření, meze stanovené v čl. 3 odst. 1 a 4;

c) pro změnu činnosti velkých maloobchodních prodejen;

d) pro přemístění prodejen jejichž prodejní plocha přesahuje, před nebo po přemístění, limity stanovené v čl. 3 odst. 1 a 4. V takovém případě je nabytí účinnosti licence podmíněno skutečným uzavřením původní prodejny před otevřením nové prodejny;

e) pro převod velkých prodejen s výjimkou případů, kdy jsou splněny podmínky stanovené v odstavci 3 tohoto článku."

14 Uvedený článek 7 ve svém odstavci 8 stanoví:

„V průběhu řízení o vydání obchodní licence udělované Generalidad musí žadatel předložit zprávu vydanou obecním úřadem obce, na jejímž území chce velkou maloobchodní prodejnu otevřít, rozšířit, přemístit, nebo změnit její činnost. Zpráva musí být schválena obecní radou a musí být odůvodněna s ohledem na kritéria posouzení stanovená v článku 10; je-li tato zpráva nepříznivá, má závaznou povahu. Pokud po uplynutí tří měsíců od předložení žádosti obecnímu úřadu tento zprávu nevydá, považuje se zpráva za nepříznivou."

15 Podle odstavce 10 téhož článku se nevydání rozhodnutí ve lhůtě šesti měsíců stanovené pro udělení obchodní licence prostřednictvím Generalidad považuje za odepření licence.

16 Podle článku 8 zákona č. 18/2005

„1. Pro oznámení o otevření maloobchodních prodejen v Katalánsku a pro řízení o udělení obchodní licence pro středně velké a velké maloobchodní prodejny upravené tímto zákonem je nutné předložit zprávu o podílu na relevantním trhu, vypracovanou odborem příslušným pro otázky obchodu.

2. Malé a středně velké podniky jsou v souladu s kritérii stanovenými v prvním dodatkovém ustanovení zproštěny povinnosti předložit zprávu o podílu na trhu.

3. Pro účely tohoto zákona se podílem na trhu rozumí podíl podniku nebo skupiny podniků na jejich relevantním trhu.

4. Je-li zpráva o podílu na trhu nepříznivá, má v případě odepření požadované licence i v případě oznámení o otevření maloobchodní prodejny uvedeného v odstavci 1 závaznou povahu.

5. Pro stanovení podílu na trhu musí odbor příslušný pro obchodní záležitosti po dohodě s odbory a orgány Generalidad příslušnými v oblasti ochrany hospodářské soutěže definovat pojmy relevantního trhu, podílu na trhu a spádové oblasti, které musejí být převzaty do prováděcích ustanovení tohoto zákona. Pro účely definice těchto pojmů je třeba vzít v úvahu zejména výrobky a služby, jež si konkurují na stejném trhu, obrat odvětví a plochu stávajících prodejen.

6. Právní předpis stanoví kritéria, použitelné řízení a orgán příslušný pro vypracování zprávy o podílu na trhu. Pro stanovení těchto kritérií je třeba posoudit zejména ukazatele obsažené v bílé knize uvedené v článku 9. Nařízení musejí rovněž stanovit podmínky, za kterých odbor příslušný pro otázky obchodu zveřejňuje prostřednictvím veřejného rejstříku rozhodnutí o udělení či odepření licencí nebo předložené zprávy."

17 Článek 10 zákona č. 18/2005 uvádí aspekty, které mají být posouzeny, když Generalidad nebo orgán obce rozhoduje o žádosti o udělení maloobchodní licence. Jedná se o soulad s PTSEC a o dodržení územního plánu, což jsou podmínky, jež zaručují bezpečnost projektu a integraci prodejny do městského prostředí, mobilitu generovanou projektem, zejména jeho účinky na dopravní síť a využití veřejné a soukromé dopravy, počet dostupných parkovacích míst měřený koeficienty stanovenými právním přepisem pro každý případ, umístění prodejny v konsolidovaném městském území a dodržení všech ustanovení orientačního plánu obce pro obchodní infrastrukturu, pokud plán existuje, právo spotřebitelů na širokou a různorodou nabídku, pokud jde o kvalitu, množství cenu a vlastnosti zboží, a rovněž o podíl žadatelova podniku na relevantním trhu.

18 Článek 11 tohoto zákona zřizuje poradní komisi takového druhu, jako je komise uvedená v čl. 6 odst. 5 zákona 7/1996, Comisión de Equipamientos Comerciales (dále jen „komise pro obchodní infrastrukturu"), aby podávala zprávy zejména v otázkách týkajících se rozhodnutí, zda má Generalidad licenci udělit, a v otázkách plánování, pokud jde o vymezení oblastí, kde mohou být otevřeny maloobchodní provozovny, včetně přípravy návrhů na změnu PTSEC.

19 Článek 12 téhož zákona stanoví, že za vyřízení žádostí o licenci a za vyřízení žádosti o vydání zprávy o podílu na trhu se vybírají poplatky. Rovněž povoluje, aby obce vybíraly poplatky za vyřizování žádostí o obecní licence a za poskytování obecních zpráv Generalidad, jež se týkají žádostí o licence udělovaných Generalidad.

C – *Nařízení č. 378/2006*

20 Článek 3 nařízení č. 378/2006 definuje hypermarkety jako samoobslužné prodejny s prodejní plochou alespoň 2500 m^2, které prodávají široký sortiment zboží denní potřeby a ostatního zboží a disponují velkou parkovací plochou.

21 Článek 14 tohoto nařízení stanoví postup pro podávání žádostí o maloobchodní licenci udělovanou Generalidad. Uvádí řadu dokumentů, které mají být předloženy, mezi nimiž je v jeho odstavci 1 písm. b) uveden průzkum trhu, který analyzuje životaschopnost projektu s přihlédnutím ke stávající nabídce a potenciální poptávce ve spádové oblasti, cílovému podílu na trhu a dopadu na stávající nabídku.

22 Článek 26 odst. 1 uvedeného nařízení stanoví složení komise pro obchodní infrastrukturu článkem 11 zákona č. 18/2005, a sice sedm členů zastupujících odbory Generalidad, šest členů zastupujících obce, sedm členů zastupujících obchodní odvětví, dva odborníci vybraní odborem Generalidad pro obchod a tajemník jmenovaný předsedou uvedené komise.

23 Podle článku 27 téhož nařízení je komise konzultována v otázkách uvedených v článku 11 zákona č. 18/2005, a rovněž při vymezování konsolidovaných městských území.

24 Článek 28 odst. 2 nařízení č. 378/2006 stanoví, že v případě velkých distribučních podniků se zpráva o podílu na trhu uvedená v článku 8 zákona č. 18/2005 musí týkat všech prodejen působících pod jejich firmou bez ohledu na to, zda jsou takovými podniky řízeny přímo či nepřímo.

25 Podle článku 31 odst. 4 tohoto nařízení je maximální podíl na trhu stanovován každoročně pro každé maloobchodní odvětví, a to jak pro celé Katalánsko, tak pro jeho jednotlivé oblasti. Komise tvrdí, aniž jí v tomto bodě španělská vláda odporuje, že toto ustanovení dosud nebylo uplatněno, takže maximálním podílem na trhu pro skupinu, do níž distributor patří, je podíl stanovený v předchozí právní úpravě, tedy 25 % prodejní plochy v Katalánsku nebo 35 % prodejní plochy ve spádové oblasti plánované prodejny.

26 Podle článku 33 odst. 2 uvedeného nařízení musí být zpráva o podílu na trhu nepříznivá v případě, že by byla překročena maximální hranice podílu na trhu. Odstavec 5 téhož článku stanoví maximální lhůtu šesti měsíců, v níž musí být zpráva

vydána. V opačném případě se má za to, že zpráva je příznivá. Odstavec 7 tohoto článku stanoví, že zpráva je platná šest měsíců.

D – *Nařízení č. 379/2006*

27 PTSEC je obsahem přílohy k nařízení č. 379/2006. Článek 7 přílohy k nařízení č. 379/2006 stanoví, že velké maloobchodní prodejny, spolu se středně velkými maloobchodními prodejnami v odvětví potravin a všechny prodejny s prodejní plochou, která se rovná nebo je větší než 1 000 m^2, jež prodávají zejména domácí elektrické nebo elektronické spotřebiče, sportovní nebo osobní potřeby, vybavení pro volný čas nebo kulturní vyžití, podléhají omezením prodejní plochy stanoveným v PTSEC pro každý okres a každou obec.

28 Článek 10 odst. 2 přílohy k tomuto nařízení stanoví zejména následující:

„V okresech, ve kterých je za rok 2009 nabídka považována za nadměrnou, se nepočítá s růstem počtu hypermarketů.

V ostatních okresech se s nárůstem ve formě hypermarketů počítá, pakliže takováto forma prodejen nepojme v okrese více než 9 % odhadovaných výdajů na zboží každodenní potřeby za rok 2009 a 7 % odhadovaných výdajů na ostatní zboží."

29 Příloha 1 přílohy k nařízení č. 379/2006 definuje především maximální plochy, pro které mohly být v období let 2006 až 2009 uděleny maloobchodní licence pro supermarkety, hypermarkety, specializované prodejny, nákupní centra a obchodní domy v každé územní jednotce.

II – Postup před zahájením soudního řízení

30 V návaznosti na šetření stížnosti řady podniků z odvětví velkých maloobchodních řetězců Komise zpochybnila slučitelnost právní úpravy stanovící podmínky zřizování velkých maloobchodních prodejen na území samosprávného společenství Katalánsko s článkem 43 ES. Dne 9. července 2004 zaslala v této věci Španělskému království výzvu dopisem.

31 Tento členský stát ve své odpovědi ze dne 13. října 2004 uvedl, že kritika Komise je neopodstatněná.

32 Dne 27. prosince 2005 byl přijat zákon č. 18/2005. Podle názoru Komise nejenže tento zákon neodstranil předchozí neslučitelnost s článkem 43 ES, nýbrž zavedl nová omezení svobody usazování v předmětné oblasti činnosti. Dne 4. července 2006 Komise Španělskému království zaslala dodatečnou výzvu dopisem. Uvedený členský stát ve své odpovědi ze dne 6. října 2006 zpochybnil, že by dotčená právní úprava měla omezující či diskriminační povahu nebo byla nepřiměřená.

33 Vzhledem k tomu, že Komise nebyla s touto odpovědí spokojená, zaslala dne 23. října 2007 Španělskému království odůvodněné stanovisko, ve kterém je vyzvala, aby

změnilo své právní přepisy ve lhůtě dvou měsíců od doručení tohoto stanoviska tak, aby byl ukončen vytýkaný protiprávní stav. Španělské království ve své odpovědi ze dne 3. ledna 2008 uvedlo svůj záměr změnit dotčené právní předpisy s tím, že tyto změny budou uskutečněny v rámci provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu směrnice (Úř. věst. L 376, s. 36) do vnitrostátního právního řádu. Vzhledem k tomu, že do uplynutí této lhůty nebyla přijata žádná opatření, podala Komise projednávanou žalobu.

34 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 21. ledna 2009 bylo povoleno vedlejší účastenství Dánského království na podporu návrhových žádání Španělského království.

III – K žalobě

A – *K přípustnosti*

35 Úvodem je třeba připomenout, že Soudní dvůr může zkoumat, zda jsou splněny podmínky stanovené v článku 226 ES pro podání žaloby pro nesplnění povinnosti, i bez návrhu (viz rozsudek ze dne 3. června 2010, Komise v. Španělsko, C-487/08, Sb. rozh. s. I-4843, bod 70 a citovaná judikatura).

36 Rovněž je třeba připomenout, že z článku 38 odst. 1 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora a související judikatury vyplývá, že každý návrh na zahájení řízení musí uvádět předmět sporu a stručný popis žalobních důvodů a že tyto údaje musejí být natolik jasné a přesné, aby umožnily žalovanému připravit si obhajobu a Soudnímu dvoru

vykonávat přezkum. Z toho vyplývá, že hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých je žaloba založena, musejí uceleně a srozumitelně vyplývat z textu samotné žaloby, a že návrhová žádaní žaloby musejí být formulována jasně, aby se předešlo tomu, že Soudní dvůr rozhodne nad rámec návrhových žádání nebo opomene rozhodnout o některém z žalobních důvodů (viz rozsudek ze dne 15. června 2010, Komise v. Španělsko, C-211/08, Sb. rozh. s. I-5267, bod 32 a citovaná judikatura).

37 Je však třeba konstatovat, že Komise ve své žalobě žádá Soudní dvůr, aby určil, že Španělské království nesplnilo povinnosti, jež pro ně vyplývají z článku 43 ES tím, že stanovilo omezení zřizování obchodních ploch vyplývající ze čtyř zákonů a nařízení, jejichž texty, které tak, jak byly předloženy Soudnímu dvoru, mají více než 200 stran a že uvedená žaloba není prosta nepřesností.

38 Komise nicméně v bodu 46 své repliky uvedla seznam specifických omezení, který – ve spojení s odkazy v žalobě – usnadňuje identifikaci konkrétních omezení, o nichž se tento orgán domnívá, že vyplývají z části napadených právních předpisů, které byly přijaty samosprávným společenstvím Katalánsko, tedy ze zákona č. 18/2005 a nařízení č. 378/2006 a č. 379/2006.

39 Tento seznam uvádí:

1. zákaz zřizovat velké maloobchodní prodejny mimo konsolidovaná městská území omezeného počtu obcí (článek 4 odst. 1 zákona 18/2005);

2. omezení prodejní plochy pro každý okres a obec (článek 7 nařízení č. 379/2006 ve spojení s jeho přílohou 1); Komise konkrétně tvrdí, že:

   a) omezení je obzvláště přísné pro hypermarkety – ve 37 z 41 okresů je zakázáno zřizování nových hypermarketů (příloha 1.2 přílohy k nařízení 379/2006);

   b) ve zbývajících čtyřech okresech je možné povolit pouze zřízení hypermarketů, které nepojmou více než 9 % výdajů na zboží každodenní potřeby a 7 % výdajů na ostatní zboží (článek 10 odst. 2 přílohy k nařízení 379/2006);

   c) v těchto čtyřech okresech je dostupných pouze 23 667 m^2 rozdělených mezi šest obcí (příloha 1.2 přílohy k nařízení č. 379/2006);

3. požadavek vypracování zprávy o podílu na trhu, která je závazná v případě, že je nepříznivá, a která musí být nepříznivá v případě, kdy podíl na trhu překročí určitou hodnotu (článek 8 zákona č. 18/2005 a čl. 31 odst. 4 a čl. 33 odst. 2 nařízení č. 378/2006);

4. neexistenci jasné definice používaných kritérií (článek 10 zákona č. 18/2005;

5. některé procesní aspekty řízení o posuzování žádostí o licence:

a) režim zvaný „zamítavé mlčení“ (články 6 a 7 zákona 18/2005);

b) povinnost získat stanovisko poradní komise, jejímiž členy jsou konkurenti žadatelů o licenci (článek 11 zákona 18/2005 a článek 26 nařízení č. 378/2006);

c) vybírání poplatků, jež nesouvisí s náklady uvedeného řízení (článek 12 zákona č. 18/2005), a

d) jeho nepřiměřená délka (článek 33 nařízení č. 378/2006 týkající se lhůt pro vydání a platnost zprávy o podílu na trhu).

40 Komise při jednání potvrdila, že ustanovení zmíněná v uvedeném seznamu představují všechny aspekty právní úpravy přijaté samosprávným společenstvím Katalánsko, které jsou napadány.

41 Vedle těchto ustanovení ze žaloby rovněž vyplývá, že Komise zpochybňuje slučitelnost článku 6 zákona č. 7/1996 s právem Unie.

42 Tento článek ve svých odstavcích 1 až 4 stanoví požadavek licence pro otevření velkých maloobchodních prodejen, a rovněž kritéria použitelná pro vydání této licence. Konkrétně odstavec 2 uvedeného článku v této souvislosti stanoví základní kritéria a ukládá povinnost konzultace se soudem pro ochranu hospodářské soutěže. Mimoto odstavec 5 téhož článku stanoví, že samosprávná společenství mohou zřizovat komise mající za úkol vypracování zpráv o zřizování velkých maloobchodních prodejen.

43 Španělské království tvrdí, že ze závěrečného ustanovení uvedeného zákona vyplývá, že se jeho čl. 6 odst. 3 až 5 použijí teprve v případě neexistence zvláštní právní úpravy přijaté samosprávnými společenstvími. Samosprávné společenství Katalánsko přitom takovou konkrétní právní úpravu přijalo. V důsledku toho nebyla v okamžiku podání projednávané žaloby uvedená ustanovení v tomto společenství použitelná, takže podle Španělského království neměla být předmětem žaloby.

44 Komise uvádí, že její žaloba se musí týkat uvedených odstavců 3 až 5, jelikož definují zásadní kritéria pro udělení licencí stanovených v odstavci 2 téhož článku, jenž je součástí základní právní úpravy závazné na celém španělském území. Odstavce 3 až 5 tohoto článku se použijí v Katalánsku podpůrně k zajištění účinku uvedeného odstavce 2. I za předpokladu, že by uvedené odstavce 3 až 5 skutečně nebyly v tomto samosprávném společenství použitelné, Komise zastává názor, že tato ustanovení přesto porušují právo Unie v rozsahu, v němž se mohou stát použitelnými v případě zrušení nebo změny v současnosti platné právní úpravy.

45 V tomto ohledu, jak bylo připomenuto v bodu 36 tohoto rozsudku, Komisi přísluší, aby v žalobě uvedla zásadní skutkové a právní poznatky, na kterých je žaloba založena.

46 Je však třeba konstatovat, že v rozsahu, v němž se týká čl. 6 odst. 3 až 5 zákona č. 7/1996, projednávaná žaloba postrádá požadovanou přesnost. Ze žaloby ani z repliky totiž dostatečně přesně nevyplývá, v čem tato ustanovení vykazují znaky nesplnění povinnosti státem, které uplatňuje Komise.

47 V důsledku toho je žaloba v rozsahu, v němž se týká čl. 6 odst. 3 až 5 zákona č. 7/1996, nepřípustná.

48 Naopak, u čl. 6 odst. 1 a 2 zákona č. 7/1996, a rovněž u sporných ustanovení přijatých samosprávným společenstvím Katalánsko, uvedených v bodu 39 tohoto rozsudku, Soudní dvůr navzdory nepřesnostem žaloby zastává názor, že disponuje dostatečnými poznatky proto, aby posoudil rozsah porušení práva Unie, které je vytýkáno Španělskému království, a ověřit tak existenci nesplnění povinnosti státem, které uplatňuje Komise.

49 Ze zkoumání žalobní odpovědi Španělského království ostatně jasně vyplývá, že Španělské království skutečně pochopilo, že mu Komise vytýká omezení svobody usazování prostřednictvím napadené právní úpravy a že ji tento orgán kritizuje proto, že se vztahuje na velké maloobchodní prodejny, ale nikoliv na středně velké maloobchodní prodejny, čímž ve skutečnosti znevýhodňuje hospodářské subjekty z jiných členských států, a proto není odůvodněná. Za takových podmínek bylo Španělské království schopno účinně uplatnit důvody na svoji obranu.

50 Projednávaná žaloba je proto v rozsahu, v němž se týká čl. 6 odst. 1 a 2 zákona č. 7/1996, ustanovení zákona č. 18/2005 a nařízení č. 378/2006 a č. 379/2006, uvedených v bodu 39 tohoto rozsudku, přípustná, přičemž tři posledně uvedené předpisy byly přijaty samosprávným společenstvím Katalánsko (dále jen „sporná právní úprava“).

B – *K věci samé*

51 Žaloba Komise v zásadě obsahuje tři žalobní důvody, které se týkají neslučitelnosti s článkem 43 ES, a to v případě prvního důvodu, omezení umístění a velikosti velkých maloobchodních prodejen, v případě druhého žalobního důvodu, podmínek získání zvláštní obchodní licence, která je nezbytná pro zřízení takových provozoven, a v případě třetího důvodu, neslučitelnosti některých procesních aspektů řízení o udělení takové licence.

52 První žalobní důvod, jenž se týká omezení ohledně umístění a velikosti velkých maloobchodních prodejen, se vztahuje k zákazu zřizovat takové prodejny mimo konsolidovaná městská území omezeného počtu obcí, který vyplývá z čl. 4 odst. 1 zákona č. 18/2005 a z omezení prodejních ploch pro každý okres a obec, jež vyplývají z článku 7 přílohy k nařízení č. 379/2006 ve spojení s jeho přílohou 1. V otázce omezení prodejních ploch pro každý okres a obec Komise tvrdí, že omezení je obzvláště přísné v případě hypermarketů. Z PTSEC totiž vyplývá, že zřizování nových hypermarketů je zakázáno v 37 z 41 okresů. Ve zbývajících čtyřech okresech je podle čl. 10 odst. 2 přílohy k nařízení č. 379/2006 zřizování hypermarketů povoleno pouze v případě, že tato forma obchodu nepojme více než 9 % výdajů na zboží každodenní potřeby nebo 7 % výdajů na ostatní zboží. Konečně, z PTSEC vyplývá, že v posledně uvedených

čtyřech okresech byla maximální plocha pro hypermarkety, a to pouhých 23 667 m^2, rozdělena mezi šest obcí.

53 Druhý žalobní důvod, který se týká podmínek získání zvláštní obchodní licence, obsahuje šest částí. První se týká povinnosti získat zvláštní obchodní licenci před otevřením velkých maloobchodních prodejen, která je stanovena v čl. 6 odst. 1 zákona č. 7/1996; druhá se týká zohlednění existence maloobchodních provozoven v dotyčné oblasti pro získání takové licence, jakož i účinků nové provozovny na obchodní strukturu této oblasti na základě čl. 6 odst. 2 prvního pododstavce zákona č. 7/1996; třetí část se týká požadavku zprávy o podílu na trhu, která je závazná v případě, že je nepříznivá, a která musí být nepříznivá, překročí-li podíl na trhu určitou hodnotu, jak to vyplývá z článku 8 zákona č. 18/2005 a čl. 31 odst. 4 a čl. 33 odst. 2 nařízení č. 378/2006; čtvrtá část se týká požadavku konzultace se soudem pro ochranu hospodářské soutěže, stanoveného v čl. 6 odst. 2 druhém pododstavci zákona č. 7/1996; pátá část se týká povinnosti získat stanovisko komise pro obchodní infrastrukturu, jejímiž členy jsou podle článku 11 zákona č. 18/2005 a článku 26 nařízení č. 378/2006 potenciální konkurenti žadatele o licenci, a šestá část se týká neexistence jasné definice kritérií použitelných na základě článku 10 zákona č. 18/2005.

54 Konečně je třetí žalobní důvod, který se týká některých aspektů řízení o vydání obchodní licence, rozdělen do tří částí; první část se týká režimu „zamítavého mlčení", který je upraven v článcích 6 a 7 nařízení č. 378/2006; druhá část se týká poplatků podle článku 12 téhož zákona, o nichž se má za to, že nemají vztah k nákladům takového řízení, a třetí část se týká nepřiměřené délky řízení, která vyplývá z čl. 33 odst. 5 a 7 nařízení č. 378/2006, jež stanoví lhůty pro vydání a platnost zprávy o podílu na trhu.

1. Argumentace účastníků řízení

55 Komise tvrdí, že sporná právní úprava představuje omezení svobody usazování zaručené článkem 43 ES v rozsahu, v němž ovlivňuje možnosti zřizovat velké maloobchodní prodejny na územní samosprávného společenství Katalánsko. Uvedená právní úprava má podle Komise nepřímý diskriminační účinek, jelikož zvýhodňuje zřizování středně velkých maloobchodních prodejen na rozdíl od velkých maloobchodních prodejen. Hospodářské subjekty, které chtějí zřídit středně velké maloobchodní prodejny, totiž ve většině případů pocházejí ze Španělska, zatímco subjekty hodlající zřídit velké maloobchodní prodejny častěji pocházejí z jiných členských států. Krom toho nemůže být sporná právní úprava odůvodněna některým z důvodů uvedených v čl. 46 odst. 1 ES. Komise podpůrně tvrdí, že odůvodnění uplatňované Španělským královstvím nemůže být v žádném případě přijato.

56 Španělské království zpochybňuje tvrzené nesplnění povinnosti. Tento členský stát uznává, že sporná právní úprava obsahuje některá omezení svobody usazování, ale tvrdí, že nepředstavují diskriminaci – a to ani nepřímou – založenou na státní příslušnosti. Uvedená právní úprava je podle Španělského království odůvodněna obecným zájmem, konkrétně ochranou spotřebitelů, ochranou životního prostředí a řádného územního plánování. Zároveň je vhodná k zajištění dosažení sledovaných cílů a nejde nad rámec toho, co je nezbytné k jejich dosažení.

57 Dánské království tvrdí, že taková právní úprava, jako je dotčená právní úprava –není-li diskriminační – nemůže být považována za opatření představující omezení svobody usazování, neboť přímo neovlivňuje přístup zahraničních hospodářských subjektů na trh. Španělsko s takovým argumentem souhlasí.

2. Závěry Soudního dvora

a) K existenci omezení svobody usazování

58 Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je v rámci řízení pro nesplnění povinnosti podle článku 226 ES na Komisi, aby prokázala údajné nesplnění povinnosti. Právě ona musí Soudnímu dvoru předložit skutkové poznatky nezbytné pro to, aby Soudní dvůr mohl ověřit toto nesplnění povinnosti bez nutnosti opírat se o jakoukoliv domněnku (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 5. října 1989, Komise v. Nizozemsko, 290/87, Recueil, s. 3038, body 11 a 12, a ze dne 4. března 2010, Komise v. Francie, C-241/08, Sb. rozh. s. I-1697, bod 22).

59 Předpokladem toho, aby Komise mohla platně tvrdit, že sporná právní úprava nepřímo diskriminuje subjekty z jiných členských států než Španělského království, je, že Komise prokáže, že existuje rozdíl v zacházení mezi velkými maloobchodními prodejnami a ostatními maloobchodními prodejnami, a že takový rozdíl představuje znevýhodnění pro velké maloobchodní prodejny. Navíc Komise musí prokázat, že uvedený rozdíl v zacházení zvýhodňuje španělské subjekty proto, že tyto subjekty upřednostňují malé a středně velké provozovny, zatímco subjekty z jiných členských států dávají přednost velkým maloobchodním prodejnám.

60 Komise za účelem prokázání těchto skutečností předložila soubor číselných údajů. Jak přitom konstatovala generální advokátka v bodu 58 svého stanoviska, nejsou tyto údaje, i když vykazují určitou soudržnost s tvrzením, že španělské subjekty dávají

přednost středně velkým maloobchodním prodejnám a subjekty pocházející z jiných členských států velkým maloobchodním prodejnám, úplné. Informace, které byly předloženy Soudnímu dvoru, totiž neumožňují stanovit s jistotou počet dotyčných prodejen, ani rozdělení kontroly nad významnou částí prodejen náležejících podle s čl. 3 odst. 1 zákona č. 18/2005 mezi velké maloobchodní prodejny, mezi španělské subjekty a subjekty z jiných států. Soudnímu dvoru nebyly poskytnuty ani údaje rozlišené podle struktury akcionářů dotyčných hospodářských subjektů pro různé kategorie provozoven.

61 Komise při jednání uvedla, že příčinný vztah, který je podle ní základem statistické korelace, spočívá ve skutečnosti, že zahraniční subjekty upřednostňují zřizování velkých maloobchodních prodejen za účelem dosahování úspor v míře nezbytné pro optimalizaci své šance proniknout na nové území. Jak nicméně uvedla generální advokátka v bodu 59 svého stanoviska, týká se toto vysvětlení vstupu na nový trh vzdálený od původního trhu, a nikoliv státní příslušnosti subjektu.

62 Je tedy třeba konstatovat, že Komise nepředložila přesvědčivé poznatky, které by prokazovaly, že číselné údaje, které uvedla na podporu své teze, skutečně potvrzují její pravdivost. Komise navíc neuvedla žádné další poznatky, které by prokazovaly, že sporná právní úprava nepřímo diskriminuje subjekty pocházející z jiných členských států ve srovnání se španělskými subjekty.

63 Nicméně podle ustálené judikatury článek brání 43 ES veškerým vnitrostátním opatřením, která, i když se použijí bez diskriminace na základě státní příslušnosti, mohou občanům Unie bránit ve výkonu svobody usazování zaručené Smlouvou nebo jej učinit méně přitažlivým (viz zejména rozsudky ze dne 14. října 2004, Komise

v. Nizozemsko, C-299/02, Sb. rozh. s. I-9761, bod 15, a ze dne 21. dubna 2005, Komise v. Řecko, C-140/03, Sb. rozh. s. I-3177, bod 27).

64 V tomto kontextu je třeba připomenout, že pojem „omezení" ve smyslu článku 43 ES zahrnuje opatření přijatá členským státem, která, jakkoliv se používají bez rozdílu, ovlivňují přístup na trh pro podniky z jiných členských států, a narušují tak obchod uvnitř Společenství (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 5. října 2004, CaixaBank France, C-442/02, Sb. rozh.s. I-8961, bod 11, a ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie, C-518/06, Sb. rozh. s. I-519, bod 37).

65 Do této kategorie spadá zejména vnitrostátní právní úprava, která podmiňuje usazení podniku jiného členského státu předchozím vydáním povolení, tato právní úprava totiž může bránit výkonu svobody usazování takovým podnikem, neboť mu brání ve volném výkonu jeho činnosti prostřednictvím stálé provozovny (viz rozsudek ze dne 1. června 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez, C-570/07 a C-571/07, Sb. rozh. s. I-4629, bod 54).

66 V projednávané věci je třeba konstatovat, že sporná právní úprava posuzovaná jako celek zavádí režim předchozího povolení, který se vztahuje na každé otevření velké maloobchodní prodejny na území samosprávného společenství Katalánsko.

67 Tato právní úprava zaprvé omezuje počet oblastí pro zřizování nových provozoven a stanoví omezení prodejních ploch, které v nich mohou být povoleny.

68 Zadruhé uvedená právní úprava přiznává licenci novým provozovnám pouze tehdy, nemají-li dopad na stávající drobný maloobchod.

69 Zatřetí stanoví řadu pravidel týkajících se udělení uvedené licence, která mohou mít skutečný negativní dopad na počet podaných žádostí o licenci nebo na počet udělených licencí.

70 Sporná právní úprava posuzovaná jako celek v důsledku toho brání výkonu činností hospodářských subjektů z jiných členských států na území samosprávného společenství Katalánsko prostřednictvím stálé provozovny, nebo jej činí méně přitažlivým, a ovlivňuje tak jejich usazování na španělském trhu.

71 Španělské království ostatně připouští, že tato právní úprava obsahuje některá omezení svobody usazování.

72 Proto je třeba konstatovat, že sporná právní úprava posuzovaná jako celek představuje omezení svobody usazování ve smyslu článku 43 ES.

b) K odůvodnění omezení svobody usazování

73 Podle ustálené judikatury mohou být omezení svobody usazování, která se použijí bez diskriminace na základě státní příslušnosti, odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu pod podmínkou, že jsou způsobilá zaručit uskutečnění cíle, který

sledují, a že nepřekračují meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (rozsudky ze dne 10. března 2009, Hartlauer, Sb. rozh. s. C-169/07, s. I-1721, bod 44; ze dne 19. května 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a další, C-171/07 a C-172/07, Sb. rozh. s. I-4171, bod 25 a rovněž výše uvedený rozsudek Blanco Pérez a Chao Gómez, bod 61).

74 Mezi takové naléhavé důvody obecného zájmu, které byly Soudním dvorem uznány, náleží mimo jiné ochrana životního prostředí (viz zejména rozsudek ze dne 11. března 2010, Attanasio Group, C-384/08, Sb. rozh. s. I-2055, bod 50 a citovaná judikatura), územní plánování (viz obdobně rozsudek ze dne 1. října 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Sb. rozh. s. I-9021, bod 29 a citovaná judikatura), a rovněž ochrana spotřebitelů (viz zejména rozsudek ze dne 13. září 2007, Komise v. Itálie, C-260/04, Sb. rozh. s. I-7083, bod 27 a citovaná judikatura). Naléhavými důvody obecného zájmu naopak nemohou být důvody čistě hospodářské povahy (viz v tomto smyslu zejména rozsudek ze dne 15. dubna 2010, CIBA, C-96/08, Sb. rozh. s. I-2911, bod 48 a citovaná judikatura).

75 V tomto ohledu je třeba připomenout, že i když je na členském státu, který se dovolává naléhavého důvodu obecného zájmu k odůvodnění překážky volného pohybu zboží, aby prokázal, že jeho právní úprava je vhodná a nezbytná pro účely dosažení sledovaného legitimního cíle, nemůže být toto důkazní břemeno až takového rozsahu, aby vyžadovalo, aby tento členský stát pozitivně prokázal, že žádné jiné představitelné opatření neumožňuje dosáhnout uvedeného cíle za stejných podmínek (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek ze dne 10. února 2009, Komise v. Itálie, bod 66).

76 V důsledku toho je třeba zkoumat, zda je sporná právní úprava nikoliv jako celek, nýbrž pro každé z konkrétních omezení uváděných Komisí, odůvodněna takovými naléhavými důvody obecného zájmu, jako jsou důvody, jichž se dovolává Španělské království, jež jsou uvedeny v bodu 56 tohoto rozsudku.

i) K prvnímu žalobnímu důvodu, který se týká omezení ohledně umístění a velikosti velkých maloobchodních prodejen

77 Komise v rámci svého prvního žalobního důvodu uvádí omezení týkající se umístění a velikosti velkých maloobchodních prodejen, jež vyplývají ze zákazu zřizovat takové prodejny mimo konsolidovaná městská území omezeného počtu obcí na základě čl. 4 odst. 1 zákona 18/2005, a rovněž omezení prodejní plochy pro každý okres a obec v souladu článkem 7 a čl. 10 odst. 2 přílohy k nařízení č. 379/2006, jakož i jeho přílohou 1.2.

78 Španělské království tvrdí, že dotčená ustanovení jsou vhodná k zajištění dosažení cílů územního plánování a ochrany životního prostředí, které sledují. Sporné právní předpisy totiž tím, že omezují umístění velkých maloobchodních prodejen na místa koncentrace obyvatel, kde je největší poptávka a tím, že omezují velikost prodejen v méně zalidněných oblastech, mají za cíl zabránit znečišťování způsobovanému jízdou motorovými vozidly, bojují proti úpadku měst, zachovávají urbanistický model respektující životní prostředí, brání výstavbě nových silnic a zajišťují přístup k těmto provozovnám veřejnou hromadnou dopravou.

79 Komise naopak soudí, že dotčená omezení nejsou vhodná k zajištění dosažení sledovaných cílů.

80 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, se omezení týkající se umístění a velikosti velkých maloobchodních prodejen jeví jako vhodné prostředky k dosažení cílů územního plánování a ochrany životního prostředí, kterých se dovolává Španělské království.

81 Z čl. 10 odst. 2 přílohy k nařízení č. 379/2006 však vyplývá, že nebylo počítáno s nárůstem obchodní nabídky ve formě hypermarketů v těch okresech, kde byla taková nabídka v roce 2009 považována za nadměrnou. Dále z přílohy 1.2 přílohy k uvedeného nařízení vyplývá, že uvedená nabídka byla pro uvedený rok považována za nadměrnou ve 37 ze 41 správních okresů samosprávného společenství Katalánsko. Ve zbývajících čtyřech okresech mohlo podle uvedeného čl. 10 odst. 2 k nárůstu obchodní nabídky ve formě hypermarketů dojít pouze tehdy, nepojímala-li tato forma obchodu v určitém okresu více než 9 % odhadovaných výdajů za zboží každodenní potřeby za rok 2009 a více než 7 % odhadovaných výdajů za ostatní zboží. Konečně z uvedené přílohy 1.2 vyplývá, že v těchto čtyřech okresech byla maximální výměra pro hypermarkety omezená na 23 667 m^2 rozdělena mezi šest obcí.

82 Je nutné konstatovat, že konkrétní omezení uložená spornou právní úpravou posuzovanou jako celek významně ovlivňují možnosti otevření velkých maloobchodních prodejen na území samosprávného společenství Katalánsko.

83 Za takových okolností musejí být důvody, jež může členský stát uplatňovat k odůvodnění výjimky ze zásady svobody usazování, doprovázeny analýzou účelnosti a přiměřenosti omezujícího opatření přijatého tímto členským státem, a rovněž konkrétními skutečnostmi dokládajícími jeho argumentaci (viz rozsudek ze dne 22. prosince 2005, Komise v. Rakousko, C-161/07, Sb. rozh. s. I-10671, bod 36 a citovaná judikatura).

84 Přitom je třeba konstatovat, že Španělské království nepředložilo dostatečné informace objasňující důvody, proč byla dotčená omezení nezbytná pro dosažení sledovaných cílů.

85 Vzhledem k této neexistenci objasnění a k významnému dopadu dotyčných omezení na možnost zřizovat velké maloobchodní prodejny na území samosprávného společenství Katalánsko je třeba konstatovat, že omezení svobody usazování stanovená v tomto ohledu nejsou odůvodněná.

86 Z toho vyplývá, že prvnímu žalobnímu důvodu musí být vyhověno.

ii) Ke druhému žalobnímu důvodu, který se týká požadavku a podmínek získání zvláštní obchodní licence pro otevření velkých maloobchodních prodejen

– K prvním třem částem

87 Komise prvními třemi částmi druhého žalobního důvodu zpochybňuje legalitu čl. 6 odst. 1 zákona č. 7/1996, který ukládá povinnost získat zvláštní obchodní licenci před otevřením velkých maloobchodních prodejen, legalitu odstavce 2 prvního pododstavce uvedeného článku 6, který pro vydání takové licence stanoví povinnost vzít v úvahu existenci maloobchodních prodejen v dotyčné oblasti, a také účinky nové provozovny na obchodní strukturu této oblasti, a legalitu článku 8 zákona č. 18/2005, čl. 31 odst. 4 a čl. 33 odst. 2 nařízení č. 378/2006, jež stanoví povinnost vypracování zprávy o podílu na trhu, která je závazná v případě, že je nepříznivá a která musí být nepříznivá, překročí-li podíl na trhu určitou hodnotu.

88 Španělské království tvrdí, že tato napadená ustanovení obecně sledují cíle ochrany životního prostředí, územního plánování a ochrany spotřebitelů tím, že – pokud jde o poslední cíl – mají za cíl zajištění účinnější hospodářské soutěže, ohledně ceny, kvality a výběru.

89 Komise naopak soudí, že uvedená ustanovení sledují čistě hospodářské cíle v rozsahu, v němž usilují o ochranu místních drobných obchodníků.

90 U první části, jež se týká požadavku získat licenci před otevřením velké maloobchodní prodejny, jenž vyplývá z čl. 6 odst. 1 zákona č. 7/1996, je třeba konstatovat, že Komise ani v žalobě, ani ve své replice či na jednání neuvedla, v čem uvedený požadavek sleduje čistě hospodářské cíle.

91 Španělské království zdůraznilo, že při zřizování velkých maloobchodních prodejen, uskutečňování takových cílů územního plánování a ochrany životního prostředí, jako jsou cíle uvedené v bodu 78 tohoto rozsudku, závisí na předchozím povolovacím řízení. Podle tohoto členského státu nemohou být škody, ke kterým by došlo v případě nedosažení takových cílů, zhojeny následně, tedy v případě, že již došlo ke zřízení prodejny.

92 V tomto ohledu, jak uvedla generální advokátka v bodu 91 svého stanoviska, musí být zavedení preventivních a v důsledku toho předběžných opatření v tomto kontextu považováno za vhodný nástroj k dosažení cíle ochrany životního prostředí. Přijetí opatření a *posteriori*, ukáže-li se, že otevření již postavené prodejny má negativní dopad na ochranu životního prostředí, se jeví jako méně efektivní a nákladnější alternativa

ve srovnání se systémem předchozího povolování. Stejné odůvodnění platí ohledně cíle územního plánování.

93 Komise navíc neuvedla, jakým způsobem jde požadavek získání licence před otevřením velké maloobchodní prodejny nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení uvedených cílů.

94 První část druhého žalobního důvodu proto musí být zamítnuta.

95 Naopak je třeba konstatovat, že povinnost vyplývající z čl. 6 odst. 2 prvního pododstavce zákona č. 7/1996, podle níž má být pro vydání takové licence vzata v úvahu existence maloobchodní prodejny v dotyčné oblasti, a rovněž účinky nové provozovny na obchodní strukturu takové oblasti, na niž se zaměřuje druhá část tohoto žalobního důvodu, se týká dopadu na stávající obchod a strukturu trhu, a nikoliv ochrany spotřebitelů.

96 Tak je tomu i v případě povinnosti vypracovat v rámci řízení o vydání této licence zprávu o podílu na trhu, která je závazná v případě, že je nepříznivá a která musí být nepříznivá, překročí-li podíl na trhu překročí určitou hodnotu, která vyplývá z článku 8 zákona č. 18/2005 a čl. 31 odst. 4 a čl. 33 odst. 2 nařízení č. 378/2006, na něž se vztahuje třetí část tohoto žalobního důvodu.

97 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že tato ustanovení, u podílu na trhu a dopadu na stávající maloobchod vyžadují použití stropů, po jejichž překročení není možné otevřít velké maloobchodní prodejny nebo nové středně velké maloobchodní prodejny.

98 Vzhledem k tomu, že takové úvahy mají čistě hospodářskou povahu, nemohou představovat, v souladu s judikaturou připomenutou v bodu 74 tohoto rozsudku, naléhavý důvod veřejného zájmu.

99 Druhé a třetí části druhého žalobního důvodu je proto třeba vyhovět.

– Ke čtvrté části

100 Komise v rámci této části žalobního důvodu zpochybňuje slučitelnost čl. 6 odst. 2 druhého pododstavce zákona č. 7/1996, který stanoví povinnost konzultace se soudem pro ochranu hospodářské soutěže, s článkem 43 ES.

101 Španělské království obecně tvrdí, že ustanovení týkající se získání zvláštní obchodní licence, mezi nimi ustanovení stanovující povinnost konzultace se soudem pro ochranu hospodářské soutěže, jsou odůvodněna cíli územního plánování, ochrany životního prostředí a ochrany spotřebitelů, jsou k dosažení takových cílů vhodná a nejdou nad rámec toho, co je k jejich dosažení nezbytné.

102 Komise neuvedla důvody, proč má za to, že odůvodnění uvedené Španělským královstvím nemůže být přípustné.

103 Při neexistenci konkrétních údajů týkajících se této části žalobního důvodu a vzhledem k tomu, že se – jak konstatovala generální advokátka v bodu 96 svého stanoviska – povinnost konzultace s orgánem pověřeným zkoumáním otázek hospodářské soutěže, který vydá nezávaznou zprávu, jeví jako vhodné opatření k dosažení cílů, kterých se dovolává Španělské království, aniž je nad rámec toho, co je nezbytné pro jejich dosažení, je třeba zamítnout čtvrtou část druhého žalobního důvodu.

– K páté části

104 Pátá část druhého žalobního důvodu se týká požadavku konzultace s komisí pro obchodní infrastrukturu, jenž vyplývá z článku 11 zákona č. 378/2006.

105 V tomto ohledu se zdá, že Komise nekritizuje existenci uvedené komise nebo povinnost konzultace s ní jako takové, nýbrž spíše skutečnost, že je složena z potenciálních konkurentů hospodářského subjektu, který chce v Katalánsku otevřít novou velkou maloobchodní prodejnu.

106 Stejně jako u ostatních částí tohoto žalobního důvodu Španělské království tvrdí, že tato ustanovení jsou odůvodněna cíli územního plánování, ochrany životního prostředí a ochrany spotřebitelů, jsou vhodná pro dosažení těchto cílů a nejdou nad rámec toho, co je nezbytné k jejich dosažení.

107 Článek 11 zákona č. 18/2005 stanoví, že komise pro obchodní infrastrukturu vypracovává zprávy nejen v otázkách souvisejících s udělováním obchodních licencí vydávaných Generalidad, ale rovněž v otázkách plánování souvisejících s vymezením oblastí, kde mohou být otevřeny maloobchodní prodejny, včetně předkládání návrhů na změnu PTSEC a vymezení „konsolidovaného městského území obcí".

108 Zřízení takové komise, jejímž posláním je vypracování zprávy před udělením nebo odepřením licence, a která bere v úvahu zejména územní plánování a ochranu životního prostředí, je vhodné k zajištění dosažení cílů sledovaných v tomto ohledu uvedeným ustanovením.

109 Jak ostatně uvedla generální advokátka v bodu 102 svého stanoviska, ani existence této komise, ani její úkoly, nejdou nad rámec toho, co je nezbytné pro dosažení uvedených cílů územního plánování a ochrany životního prostředí.

110 Naproti tomu se čl. 26 odst. 1 nařízení č. 378/2006, podle něhož je uvedená komise složena ze sedmi členů zastupujících odbory Generalidad, šesti členů zastupujících obce, sedmi členů zastupujících obchodní odvětví, ze dvou odborníků vybraných odborem Generalidad pro obchod a tajemníka, nejeví jako vhodný prostředek pro zajištění dosažení sledovaných cílů.

111 Je totiž třeba konstatovat, že jediným odvětvovým zájmem zastoupeným v této komisi je zájem stávajících místních obchodníků. Takto sestavený orgán, v němž nejsou zastoupeny ani zájmy související s ochranou životního prostředí, ani s ochranou spotřebitelů, zatímco jsou zastoupeni potenciální konkurenti žadatele o licenci, nemůže

představovat nástroj vhodný k dosažení cílů územního plánování, ochrany životního prostředí a ochrany spotřebitelů.

112 Existence komise pro obchodní infrastrukturu zřízené článkem 11 zákona č. 18/2005 a její funkce, které jsou uvedeny v tomto článku, tak mohou být odůvodněné. Složení komise, upravené v článku 26 nařízení č. 378/2006, naopak není vhodné k zajištění dosažení cílů sledovaných jejím zřízením.

113 Z toho vyplývá, že páté části druhého žalobního důvodu je třeba v rozsahu, v němž se týká takového složení uvedené komise, jako je složení stanovené v článku 26 nařízení č. 378/2006, vyhovět.

– K šesté části

114 Šestou částí druhého žalobního důvodu Komise zpochybňuje slučitelnost článku 10 zákona č. 18/2005 s právem Unie.

115 Komise v tomto ohledu tvrdí, že některá kritéria, na jejichž základě musí Generalidad nebo obecní orgány rozhodnout o žádostech o obchodní licenci, postrádají přesnost. Konkrétně se jedná o „podmínky, jež zajišťují bezpečnost projektu a integraci prodejny do městského prostředí“, „mobilitu generovanou projektem“, a „právo spotřebitelů na širokou a různorodou nabídku, pokud jde o kvalitu, množství cenu a vlastnosti

výrobků“. Podle Komise taková kritéria žadatelům brání v tom, aby přesně posoudili své šance na získání licence a orgánům vydávajícím licenci poskytuje příliš širokou posuzovací pravomoc.

116 Španělské království připouští, že kritérium „práva spotřebitelů na širokou a různorodou nabídku, pokud jde o kvalitu, množství, cenu a vlastnosti výrobků“ může být považováno za nedostatečně přesné, ale tvrdí, že tomu tak není v případě dvou dalších napadených kritérií. V každém případě tento členský stát tvrdí, že pouhá neexistence přesné definice nečiní kritéria nevhodnými k dosažení cílů ochrany životního prostředí a ochrany spotřebitelů. Zákonodárce Unie ostatně používá stejnou metodu stanovení kritérií, která mají být použita, aniž stanoví hodnoty, podle nichž může být předem přesně určeno, zda žádosti bude vyhověno či nikoliv.

117 V tomto ohledu je třeba uvést, že Komise nezpochybňuje povahu dotyčných kritérií, nýbrž pouze to, že postrádají přesnost. I když je přípustné, aby integrace do městského prostředí, dopad na využití silnic a hromadné dopravy a rozmanitost výběru dostupná spotřebitelům byly legitimními kritérii při rozhodování, zda je třeba povolit otevření maloobchodní prodejny, je třeba konstatovat, podobně jako to učinila generální advokátka v bodu 116 svého stanoviska, že je obtížné předem specifikovat přesné prahy nebo stropy bez zavedení takové míry rigidity, která by svobodu usazování omezovala ještě více.

118 Vzhledem k tomu, že kritéria uvedená v článku 10 zákona č. 18/2005 nejsou nepřesná do té míry, aby se stala nevhodnými pro dosažení cílů územního plánování, ochrany životního prostředí a ochrany spotřebitelů, kterých se dovolá Španělské království, nebo nepřiměřenými ve vztahu k těmto cílům, je třeba šestou část druhého žalobního důvodu zamítnout.

iii) Ke třetímu žalobnímu důvodu, jenž se týká některých aspektů řízení o vydání obchodní licence

– K první části

119 První částí třetího žalobního důvodu Komise kritizuje režim nazývaný „zamítavé mlčení", stanovený v článcích 6 a 7 zákona č. 18/2005.

120 Španělské království tvrdí, že tento režim představuje záruku ve prospěch každé osoby, která příslušnému orgánu předložila žádost o obchodní licenci, jež je podle uvedených ustanovení nezbytná k otevření, rozšíření nebo přemístění středně velkých nebo velkých maloobchodních prodejen. Tento mechanismus jí totiž umožňuje, aby v případě, že orgán v maximální lhůtě stanovené pro rozhodnutí o žádosti o obchodní licenci nepřijme žádné rozhodnutí, podala žalobu k soudu.

121 Komise tvrdí, že uvedený mechanismus je nepřiměřený a že stejného cíle by bylo dosaženo prostřednictvím režimu „souhlasného mlčení".

122 Je pravda, že režim, který předpokládá, že žádost o licenci je považována za schválenou, a nikoli za zamítnutou, pokud nebylo ve stanovené lhůtě přijato žádné rozhodnutí o jejím zamítnutí, se může jevit jako méně omezující. Takový režim, jak uvedla generální advokátka v bodu 120 svého stanoviska, je ostatně stanoven v čl. 33 odst. 5 nařízení č. 378/2006, který se týká vydání zprávy o podílu na trhu.

123 Jak ovšem bylo připomenuto v bodu 75 tohoto rozsudku, i když je pravda, že je na členském státu, který se dovolává naléhavého důvodu obecného zájmu za účelem, odůvodnění překážky volného pohybu zboží, aby prokázal, že jeho právní úprava je vhodná a nezbytná pro účely dosažení sledovaného legitimního cíle, nemůže toto důkazní břemeno být až takového rozsahu, aby vyžadovalo, aby tento členský stát pozitivně prokázal, že žádné jiné představitelné opatření neumožňuje dosáhnout uvedeného cíle za týchž podmínek.

124 V tomto ohledu nelze členským státům upírat možnost naplňovat takové cíle, jako jsou cíle ochrany životního prostředí, územního plánování a ochrany spotřebitelů, zavedením pravidel, která jsou příslušnými orgány snadno používána a kontrolována (viz obdobně rozsudek ze dne 16. prosince 2010, Josemans, C-137/09, Sb. rozh. s. I-13019, bod 82).

125 V tomto ohledu se režim zamítavého mlčení, stanovený v rámci řízení o žádosti o obchodní licenci, mající za cíl ochranu životního prostředí, územní plánování a ochranu spotřebitelů, jehož funkcí je zajistit právní jistotu za předpokladu, že orgán pověřený rozhodnutím o této žádosti ve stanovené lhůtě výslovně nerozhodne, tím, že stanoví, že taková nečinnost představuje implicitní zamítavé rozhodnutí, které tak dotyčné osobě, jež podala uvedenou žádost o obchodní licenci, umožňuje podat žalobu k soudu, jeví jako snadno použitelný a kontrolovatelný příslušnými orgány. Španělské království mimoto vysvětlilo, že neexistuje-li takovéto rozhodnutí v rámci uvedeného režimu, je orgán nadále povinen přijmout odůvodněný akt ukončující řízení.

126 Z toho vyplývá, že první část třetího žalobního důvodu musí být zamítnuta.

– Ke druhé části

127 Komise v rámci druhé části třetího žalobního důvodu tvrdí, že poplatky za vyřízení žádosti a za zprávu o podílu na trhu stanovené v článku 12 zákona č. 18/2005 představují pro dotyčné hospodářské subjekty výdaje, které mají odrazující účinek na usazování na katalánském území. Vzhledem k tomu, že nemají vztah k nákladům řízení o vydání obchodní licence, jsou tyto poplatky neopodstatněné.

128 Španělské království uvádí, že tyto poplatky jsou stanoveny paušální částkou na metr čtvereční prodejní plochy, jejíž zřízení je plánováno. Tato částka byla původně kalkulována jako podíl nákladů na řízení uskutečněných v letech 1994 a 1995 a počtu metrů čtverečních, kterých se týkaly dotyčné žádosti, a od té doby byla upravována v závislosti na inflaci. To subjektům umožňuje, aby výši poplatků s určitostí vypočetly předem. Tento členský stát dodává, že poplatky jsou hrazeny v několika splátkách, takže žadatel, který vezme svou žádost zpět, není nucen hradit poplatky v plné výši a že poplatky obvykle v průměru dosahují 0,1 % celkových nákladů projektu.

129 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že tato metoda stanovení částky splatných poplatků odráží celkovou výši uvedených nákladů přiměřeným způsobem, a neliší se významně od skutečných nákladů v každém individuálním případě. Mimoto představuje způsob jejího stanovení, který odpovídá paušální částce na metr čtvereční, výhodu umožňující stanovit náklady na řízení transparentním způsobem.

130 Druhá část třetího důvodu musí být tudíž zamítnuta.

– Ke třetí části

131 Vzhledem k tomu, že třetí části druhého žalobního důvodu musí být v souladu s článkem 99 tohoto rozsudku vyhověno, neboť Soudní dvůr určil, že požadavek vypracování takové zprávy o podílu na trhu, jako je zpráva stanovená v článku 8 zákona č. 18/2005 a v čl. 31 odst. 4 a čl. 33 odst. 2 nařízení č. 378/2006, nemůže být odůvodněn, není třeba rozhodovat o tom, zda jsou lhůty pro vydání a platnosti takové zprávy, které Komise zpochybňuje ve třetí části třetího žalobního důvodu, přiměřené či nikoliv.

K nákladům řízení

132 Podle čl. 69 odst. 3 prvního pododstavce jednacího řádu, pokud každý účastník měl ve věci částečně úspěch i neúspěch, Soudní dvůr může rozdělit náklady mezi účastníky řízení nebo rozhodnout, že každý z nich nese vlastní náklady. Vzhledem k tomu, že účastníci řízení měli ve věci částečně úspěch i neúspěch, je v projednávané věci důvodné rozhodnout, že každý z účastníků řízení nese vlastní náklady.

133 Podle čl. 69 odst. 4 prvního pododstavce téhož řádu ponese Dánské království, které vstoupilo do projednávaného sporu jako vedlejší účastnice, vlastní náklady.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

1) Španělské království tím, že přijalo nebo ponechalo v platnosti následující ustanovení:

– **článek 4 odst. 1 zákona samosprávného společenství Katalánsko č. 18/2005 o obchodní infrastruktuře (Ley 18/2005 de equipamientos comerciales) ze dne 27. prosince 2005, v rozsahu, v němž zakazuje zřizování velkých maloobchodních prodejen mimo konsolidovaná městská území omezeného počtu obcí;**

– **článek 7 a čl. 10 odst. 2 přílohy k nařízení samosprávného společenství Katalánsko č. 379/2006, kterým se schvaluje odvětvový územní plán pro obchodní infrastrukturu (Decreto 379/2006 por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales) ze dne 10. října 2006, jakož i jeho přílohu 1, v rozsahu, v němž tato ustanovení omezují zřizování nových hypermarketů na omezený počet okresů a stanoví, že takovéto nové hypermarkety nesmí pojmout více než 9 % výdajů na zboží každodenní potřeby a 7 % výdajů na ostatní zboží;**

– **článek 6 odst. 2 první pododstavec zákona Španělského království č. 7/1996 o regulaci maloobchodu (Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista) ze dne 15. ledna 1996, článek 8 zákona samosprávného společenství Katalánsko č. 18/2005 o obchodní infrastruktuře (Ley 18/2005 de equipamientos comerciales) ze dne 27. prosince 2005, jakož i čl. 33 odst. 4 a čl. 33 odst. 2 nařízení samosprávného společenství Katalánsko č. 378/2006, kterým se provádí zákon č. 18/2005 o obchodní infrastruktuře (Decreto 378/2006 por el que se desarolla la Ley 18/2005) ze dne 10. října 2006, v rozsahu, v němž tato ustanovení vyžadují použití stropů, pokud jde o podíl na trhu a dopad na stávající maloobchod, po je-**

jichž překročení není možné otevřít velké maloobchodní prodejny nebo nové středně velké maloobchodní prodejny, a

– **článek 26 nařízení č. 378/2006, kterým se provádí zákon č. 18/2005 (Decreto 378/2006 por el que se desarolla la Ley 18/2005) v rozsahu, v němž upravuje složení Comisión de Equipamientos Comerciales (komise pro obchodní infrastrukturu) tak, že zajišťuje zastoupení stávajícího maloobchodu a nestanoví zastoupení sdružení činných v oblasti ochrany životního prostředí a zájmových seskupení působících v oblasti ochrany spotřebitelů, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článku 43 ES.**

2) **Není třeba rozhodovat o žalobě v rozsahu, v němž se týká slučitelnosti čl. 33 odst. 5 a 7 nařízení samosprávného společenství Katalánsko č. 378/2006, kterým se provádí zákon č. 18/2005 (Decreto 378/2006 por el que se desarolla la Ley 18/2005) ze dne 10. října 2006, s článkem 43 ES.**

3) **Ve zbývající části se žaloba zamítá.**

4) **Evropská komise, Španělské království a Dánské království ponesou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.