WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 24 marca 2011 r. *

W sprawie C-400/08

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 16 września 2008 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez E. Traversę oraz R. Vidala Puiga, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez C. Fernándeza Viciéna oraz A. Peredę Miquela, abogados z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Królestwu Hiszpanii, reprezentowanemu przez N. Díaz Abad, działającą w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: hiszpański.

popieranemu przez:

Królestwo Danii, reprezentowane przez J. Bering Liisberga oraz R. Holdgaarda, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: J.N. Cunha Rodrigues, prezes izby, A. Arabadjiev, A. Rosas (sprawozdawca), U. Lõhmus i P. Lindh, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,
sekretarz: N. Nanchev, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 maja 2010 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 7 października 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze Komisja Wspólnot Europejskich wniosła do Trybunału o stwierdzenie, że poprzez wprowadzenie ograniczeń w tworzeniu centr handlowych w Katalonii wynikających z Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista (ustawy nr 7/1996 regulującej handel detaliczny) z dnia 15 stycznia 1996 r. (BOE nr 15, z dnia 17 stycznia 1996 r., s. 1243, zwanej dalej „ustawą nr 7/1996") oraz uregulowania wspólnoty autonomicznej Katalonii w tej samej dziedzinie, to znaczy z Ley 18/2005 de equipamientos comerciales (ustawy nr 18/2005 o placówkach handlowych) z dnia 27 grudnia 2005 r. (DOGC nr 4543 z dnia 3 stycznia 2006 r., s. 72, zwanej dalej „ustawą nr 18/2005"), z Decreto 378/2006 por el que se desarolla la Ley 18/2005 (dekretu 378/2006 w sprawie wykonania ustawy nr 18/2005) z dnia 10 października 2006 r. (DOGC nr 4740, z dnia 16 października 2006 r., s. 42591, zwanego dalej „dekretem nr 378/2006") oraz z Decreto 379/2006 por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales (dekretu nr 379/2006 zatwierdzającego sektorowy plan terytorialny dla placówek handlowych) z dnia 10 października 2006 r. (DOGC nr 4740, z dnia 16 października 2006 r., s. 42600, zwanego dalej „dekretem nr 379/2006"), Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 43 WE.

I — Krajowe ramy prawne

A — *Ustawa nr 7/1996*

2 Artykuł 2 ustawy nr 7/1996 stanowi:

„Placówki handlowe

1. Za placówki handlowe uważa się lokale i obiekty lub instalacje o charakterze trwałym i stałym przeznaczone na regularne prowadzenie działalności handlowej, niezależnie od tego, czy jest ona prowadzona w sposób ciągły, czy też w określonych dniach lub okresach.

2. Powyższą definicją objęte są kioski i, ogólnie, wszelkie instalacje przeznaczone na cel przewidziany w rzeczonej definicji, o ile mają one status nieruchomości w rozumieniu art. 334 kodeksu cywilnego.

3. Wspólnoty autonomiczne ustalają warunki przyznania statusu dużej placówki handlowej. W każdym wypadku za takie placówki uważa się dla celów zezwoleń oraz przepisów o legalizacji handlu placówki handlowe przeznaczone na handel detaliczny wszelkimi rodzajami artykułów, których powierzchnia użytkowa wystawowa i sprzedaży przekracza 2500 metrów kwadratowych".

3 Artykuł 6 tej ustawy stanowi:

„Otwieranie dużych placówek handlowych

1. Otwieranie dużych placówek handlowych jest uzależnione od specjalnego zezwolenia handlowego wydawanego przez organ wspólnoty autonomicznej, które może również być uzależnione od innych zezwoleń administracyjnych związanych z działalnością handlową.

2. Udzielenie lub odmowa udzielenia zezwolenia, o którym mowa w poprzedzającym ustępie, następuje z uwzględnieniem w szczególności istnienia lub braku istnienia odpowiednich placówek handlowych na obszarze, którego dotyczy nowy obiekt, oraz skutków, jakie mógłby on wywrzeć na istniejącą strukturę handlową na tym obszarze.

W każdym przypadku wymagane jest sprawozdanie Tribunal de Defensa de la Competencia (sądu ds. konkurencji), które nie ma charakteru wiążącego.

3. Dany obszar uważa się za posiadający odpowiednie placówki handlowe, jeżeli gwarantują one istniejącej populacji, a w odpowiednim przypadku populacji przewidzianej w prognozie średnioterminowej, wybór towarów pod względem ich jakości, różnorodności, usług, cen i godzin otwarcia, który spełniałby wymogi sytuacji aktualnej oraz wymogi tendencji rozwoju oraz modernizacji handlu detalicznego.

4. Skutki dla istniejącej struktury handlowej są oceniane z uwzględnieniem polepszenia konkurencji, z jakim mogłoby się wiązać otwarcie nowej dużej placówki w danym obszarze, a także negatywnych skutków, jakie mogłoby to mieć dla wcześniej istniejącego drobnego handlu.

5. Właściwe wspólnoty autonomiczne mogą tworzyć lokalne komisje ds. placówek handlowych w celu przygotowywania sprawozdań dotyczących otwierania dużych placówek zgodnie, w odpowiednim przypadku, z właściwymi przepisami lokalnymi".

4 Końcowy przepis ustawy nr 7/1996 określa konstytucyjny status poszczególnych artykułów. Zgodnie z nim art. 6 ust. 1 i 2 został przyjęty na podstawie wyłącznej kompetencji państwa wynikającej z art. 149 ust. 1 pkt 13 konstytucji. Artykuł 6 ust. 3–5 należy do kategorii pozostałych przepisów, które „mogą zostać przyjęte w braku szczególnych przepisów wydanych przez wspólnot autonomiczne".

B — *Ustawa nr 18/2005*

5 Artykuł 3 ust. 1 i 2 ustawy nr 18/2005 określa dla wspólnoty autonomicznej Katalonii duże i średnie placówki handlowe ze względu na liczbę ludności gminy, w jakiej są

one położone. Tak jak to wskazała rzecznik generalna w pkt 11 opinii, definicje te można podsumować w następujący sposób:

Liczba ludności gminy	Duże placówki: minimalna powierzchnia sprzedaży	Średnie placówki: minimalna powierzchnia sprzedaży
Ponad 240 000 mieszkańców	2500 m^2	1000 m^2
Od 25 001 do 240 000 mieszkańców	2000 m^2	800 m^2
Od 10 001 do 25 000 mieszkańców	1300 m^2	600 m^2
Do 10 000 mieszkańców	800 m^2	500 m^2

6 Artykuł 3 ust. 3 tej ustawy stanowi, że ograniczenia w zakresie powierzchni sprzedaży wynikające z sektorowego planu terytorialnego dla placówek handlowych (zwanego dalej „PTSEC"), mają zastosowanie do średnich placówek w sektorze spożywczym, a także do wszystkich placówek w sektorze artykułów gospodarstwa domowego i elektroniki użytkowej, sprzętu sportowego lub wyposażenia osobistego oraz produktów rozrywkowych i kulturalnych, których powierzchnia sprzedaży jest równa lub przekracza 1000 m^2, niezależnie od kategorii, do której one należą na podstawie kryteriów wymienionych w ust. 1 i 2 rzeczonego artykułu.

7 Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy nr 18/2005 można otwierać duże placówki handlowe jedynie na skonsolidowanych obszarach miejskich gmin, które są centrami administracyjnymi okręgu lub których ludność przekracza 25000 mieszkańców lub zrównanych z nimi turystów sezonowych.

8 Artykuł 4 ust. 2 nakłada to samo ograniczenie, poza wyjątkowymi przypadkami, na placówki zajmujące się zasadniczo sprzedażą artykułów gospodarstwa domowego i elektroniki użytkowej artykułów i sprzętu sportowego, wyposażenia osobistego oraz na placówki zajmujące się sprzedażą produktów wykorzystywanych w celach rozrywkowych i w działalności kulturalnej, których powierzchnia sprzedaży jest nie mniejsza niż 1000 m^2.

9 Na podstawie art. 4 ust. 3 pojęcie „skonsolidowanego obszaru miejskiego" uwzględnia obszary, na których zgodnie z obowiązującym planem urbanistycznym zamieszkuje większa część ludności, obszary budownictwa wielorodzinnego a także obszary handlowe położone na obszarach mieszkalnych.

10 Artykuł 4 ust. 8 wymienia wyjątki do zakazów, o których mowa w pkt 7 i 8 niniejszego wyroku. Dotyczą one między innymi:

— placówek sprzedaży samochodów i innych pojazdów, maszyn i materiałów budowlanych oraz artykułów dla majsterkowiczów i artykułów ogrodniczych;

— placówek handlowych na stacjach kolejowych AVE (pociąg o dużej prędkości), niektórych lotniskach i w portach ruchu pasażerskiego;

— placówek handlowych położonych w strefach przygranicznych; oraz

— sklepów fabrycznych.

11 Artykuł 6 ust. 1 ustawy nr 18/2005 stanowi, że gminne pozwolenie handlowe jest konieczne w następujących przypadkach:

„a) dla otwarcia średniej placówki handlowej;

b) dla powiększenia placówki handlowej, której powierzchnia sprzedaży odpowiada przed lub po powiększeniu powierzchni przewidzianej dla średniej placówki handlowej;

c) dla zmiany działalności średniej placówki handlowej;

d) dla przeniesienia placówki handlowej, której powierzchnia handlowa odpowiada przed lub po przeniesieniu powierzchni handlowej przewidzianej dla średnich placówek. W tym przypadku skuteczność pozwolenia jest uzależniona od rzeczywistego zamknięcia pierwotnej placówki przed otwarciem nowej".

12 Zgodnie z art. 6 ust. 4 brak decyzji administracyjnej po upływie terminu przewidzianego na wydanie gminnego pozwolenia handlowego jest równoznaczne z jego odmową.

13 Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy nr 18/2005 pozwolenie wydawane przez Generalitat de Catalunya (rząd kataloński, zwany dalej „Generalitat") wymagane jest w następujących przypadkach:

„a) w celu otwarcia dużych placówek handlowych;

b) w celu powiększenia dużych placówek handlowych, których powierzchnia sprzedaży przekracza przed lub po powiększeniu granice określone w art. 3 ust. 1 i 4;

c) w celu zmiany działalności dużych placówek handlowych;

d) w celu przeniesienia placówek handlowych, których powierzchnia sprzedaży po lub przed przeniesieniem przekracza granice określone w art. 3 ust. 1 i 4. W tym przypadku skuteczność pozwolenia jest uzależniona od rzeczywistego zamknięcia pierwotnej placówki przed otwarciem nowej;

e) w celu zbycia dużej placówki, chyba że zostały spełnione warunki przewidziane w ust. 3 niniejszego artykułu".

14 Rzeczony artykuł 7 ust. 8 stanowi:

„W trakcie postępowania w sprawie wydania przez Generalitat pozwolenia handlowego wnioskodawca powinien przedstawić sprawozdanie sporządzone przez urząd gminy, na której terytorium zamierza otworzyć, powiększyć lub przenieść dużą placówkę lub zmienić jej działalność. Sprawozdanie powinno zostać zatwierdzone przez całą radę gminy i powinno zostać uzasadnione z uwzględnieniem kryteriów oceny ustalonych w art. 10; jeżeli sprawozdanie jest negatywne, ma ono moc wiążącą. Jeżeli w trzy miesiące po złożeniu wniosku do urzędu gminy o sporządzenie sprawozdania nie sporządzi ona takiego sprawozdania, uważa się, że sporządzono sprawozdanie negatywne".

15 Zgodnie z art. 7 ust. 10 brak decyzji po upływie sześciomiesięcznego terminu przewidzianego na wydanie pozwolenia handlowego przez Generalitat uważa się za odmowę pozwolenia.

16 Zgodnie z art. 8 ustawy nr 18/2005:

„1. Dla ogłoszeń o otwarciu placówek handlowych w Katalonii oraz dla postępowania w sprawie udzielania pozwoleń handlowych dla średnich i dużych placówek handlowych regulowanych przez niniejszą ustawę konieczne jest sporządzenie sprawozdania oceniającego ich udział w odnośnym rynku sporządzony przez departament właściwy w dziedzinie handlu.

2. Zwolnione z obowiązku uzyskania sprawozdania oceniającego udział w rynku są małe i średnie przedsiębiorstwa, zgodnie z kryteriami ustanowionymi w pierwszym przepisie dodatkowym.

3. W rozumieniu niniejszej ustawy przez udział w rynku należy rozumieć znaczenie części odnośnego rynku danego przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw.

4. Negatywne sprawozdanie ma moc wiążącą przy odmowie wnioskowanego pozwolenia oraz w przypadku ogłoszenia o otwarciu placówki, o których mowa w ust. 1.

5. W celu oceny udziału w rynku departament właściwy w dziedzinie handlu w porozumieniu z departamentem i organami Generalitat właściwymi w sprawie ochrony konkurencji określa pojęcia odnośnego rynku, części rynku oraz obszaru wpływu, które powinny zostać ujęte w przepisach wykonawczych do niniejszej ustawy. Przy definiowaniu tych pojęć należy brać pod uwagę w szczególności konkurencyjne towary i usługi na tym samym rynku, obrót istniejących sektorów oraz powierzchnię placówek.

6. W drodze przepisów wykonawczych należy ustalić kryteria, postępowanie oraz organ właściwy dla sporządzenia sprawozdania oceniającego udział w rynku. W celu ustalenia tych kryteriów należy ocenić w szczególności wskaźniki zawarte w białej księdze, o której mowa w art. 9. Rozporządzenie powinno również określać sposób, w jaki departament właściwy do spraw handlu ogłasza decyzje o udzieleniu lub odmowie udzielenia pozwoleń lub przedstawione sprawozdania w rejestrze publicznym".

17 Artykuł 10 ustawy nr 18/2005 wymienia elementy, które powinny zostać ocenione przez Generalitat lub organy gminy przy rozstrzyganiu wniosków o pozwolenie handlowe. Chodzi o zgodność z PTSEC a także z planem zagospodarowania przestrzennego, warunkami zapewniającymi bezpieczeństwo projektu oraz integrację placówki ze środowiskiem miejskim, wpływ projektu na ruch publiczny, a w szczególności jego wpływ na sieć dróg oraz korzystanie z transportu publicznego i prywatnego, liczbę dostępnych miejsc parkingowych, mierzoną według wskaźników określonych w każdym przypadku przez rozporządzenie, umiejscowienie projektu w skonsolidowanym obszarze miejskim oraz jego zgodność z przepisami gminnego programu orientacji placówek handlowych, o ile on istnieje, „prawo konsumenta do dysponowania szeroką i zróżnicowaną ofertą pod względem jakości, ilości, ceny i cech charakterystycznych produktów", a także stopień udziału wnioskującego przedsiębiorstwa w odnośnym rynku.

18 Artykuł 11 tej ustawy ustanawia komisję konsultacyjną podobną do przewidzianych w art. 6 ust. 5 ustawy nr 7/1996, Comisión de Equipamientos Comerciales (komisję ds. placówek handlowych) w celu sporządzania sprawozdań dotyczących problemów związanych z decyzją, którą ma wydać Generalitat w przedmiocie pozwolenia, a także kwestii planistycznych dotyczących wyznaczania obszarów, w których mogą zostać otwarte placówki handlowe, włączywszy w to przygotowanie propozycji zmiany PTSEC.

19 Artykuł 12 tej ustawy przewiduje opłatę za rozpoznanie wniosku o pozwolenie oraz za rozpoznanie wniosku o sporządzenie sprawozdania oceniającego udział w rynku. Zezwala on również gminom na wprowadzenie opłat za rozpoznanie wniosków o gminne zezwolenie handlowe oraz za dostarczenie Generalitat sprawozdań gminnych dotyczących pozwoleń należących do jej kompetencji.

C — *Dekret nr 378/2006*

20 Artykuł 3 dekretu nr 378/2006 określa supermarkety jako sklepy samoobsługowe o powierzchni sprzedaży nie mniejszej niż 2500 m^2, sprzedające szeroką gamę towarów użytku codziennego oraz innych towarów, wyposażone w duży obszar parkingowy.

21 Artykuł 14 tego dekretu ustanawia postępowanie w sprawie wniosku o pozwolenie przed Generalitat. Artykuł ten wymienia szereg dokumentów, które należy złożyć, wśród nich przewiduje w ust. 1 lit. b): badanie rynku w zakresie rentowności projektu w świetle istniejącej podaży i potencjalnego popytu w strefie wpływu, przejęty udział w rynku i wpływ na aktualną podaż.

22 Artykuł 26 ust. 1 rzeczonego dekretu reguluje skład komisji ds. placówek handlowych utworzonej w art. 11 ustawy nr 18/2005, to znaczy siedmiu członków reprezentujących służby Generalitat, sześciu członków reprezentujących gminy, siedmiu członków reprezentujących sektor handlowy, dwóch ekspertów wybranych przez departament ds. handlu Generalitat oraz sekretarz wyznaczony przez przewodniczącego tejże komisji.

23 Na podstawie art. 27 tego dekretu rzeczona komisja jest konsultowana w kwestiach przewidzianych w art. 11 ustawy nr 18/2005 a także w kwestii rozgraniczenia skonsolidowanych obszarów miejskich gmin.

24 Artykuł 28 ust. 2 dekretu nr 378/2006 stanowi, że w przypadku dużych przedsiębiorstw handlowych sprawozdanie w sprawie udziału w rynku, o którym mowa w art. 8 ustawy nr 18/2005, powinno dotyczyć wszystkich placówek działających pod ich firmą, niezależnie od tego, czy są one zarządzane pośrednio lub bezpośrednio przez te przedsiębiorstwa.

25 Zgodnie z art. 31 ust. 4 tego dekretu maksymalny udział w rynku jest ustalany corocznie w odniesieniu do każdego sektora handlowego jednocześnie dla całej Katalonii oraz dla składających się na nią stref. Komisja twierdzi, czemu nie zaprzecza Królestwo Hiszpanii, że przepis ten nie został jeszcze zastosowany, tak że maksymalnym udziałem w rynku grupy, do której należy sprzedawca, jest udział określony przez wcześniejsze przepisy, to znaczy 25% powierzchni sprzedaży w Katalonii lub 35% sprzedaży w ramach strefy wpływu placówki, której otwarcie jest planowane.

26 Zgodnie z art. 33 ust. 2 rzeczonego dekretu sprawozdanie dotyczące udziału w rynku powinno być negatywne, jeżeli przekroczony został ów poziom maksymalnego udziału w rynku. Artykuł 33 ust. 5 przewiduje maksymalny sześciomiesięczny okres,

w którym powinno zostać sporządzone owo sprawozdanie. Jeśli nie zostanie sporządzone w tym terminie, sprawozdanie uznaje się za pozytywne. Artykuł 5 ust. 7 stanowi, że sprawozdanie to jest ważne przez okres sześciu miesięcy.

D — *Dekret nr 379/2006*

27 PTSEC jest zawarty w załączniku do dekretu nr 379/2006. Artykuł 7 załącznika do dekretu nr 379/2006 stanowi, że duże placówki handlowe, a także średnie placówki handlowe sektora spożywczego oraz wszystkie placówki o powierzchni sprzedaży nie mniejszej niż 1000 m^2 sprzedające głównie artykuły gospodarstwa domowego oraz elektroniki użytkowej, artykuły i akcesoria sportowe, wyposażenie osobiste oraz produkty wykorzystywane w celach rozrywkowych i w działalności kulturalnej podlegają ograniczeniom powierzchni sprzedaży przewidzianym dla każdego okręgu i każdej gminy w PTSEC.

28 Artykuł 10 ust. 2 załącznika do dekretu stanowi w szczególności:

„W okręgach, w których podaż na rok 2009 została oszacowana za zbyt wysoką, nie przewiduje się jakiegokolwiek rozwoju w formie supermarketu.

W innych okręgach przewiduje się, że rozwój przybiera formę supermarketów, o ile taka forma handlu nie uznana za nadmierną, nie przekracza 9% szacowanych wydatków dla okręgu na rok 2009 na towary użytku codziennego oraz 7% tych wydatków na inne towary".

29 Załącznik 1 załącznika do dekretu nr 379/2006 określa w szczególności maksymalne powierzchnie, dla których wydawane są pozwolenia handlowe, jakich można udzielić w okresie od 2006 r. do 2009 r. dla supermarketów, hipermarketów i wyspecjalizowanych placówek, a także dla centrów handlowych i dużych sklepów w poszczególnej jednostce terytorialnej.

II — Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

30 Po rozpatrzeniu skarg dużych przedsiębiorstw sektora handlowego Komisja zakwestionowała zgodność z art. 43 WE uregulowania dotyczącego warunków otwierania dużych placówek handlowych na terytorium wspólnoty autonomicznej Katalonii. W dniu 9 lipca 2004 r. skierowała w tej kwestii do Królestwa Hiszpanii wezwanie do usunięcia uchybień.

31 W odpowiedzi z dnia 13 października 2004 r. rzeczone państwo członkowskie stwierdziło, że zarzuty Komisji nie były uzasadnione.

32 W dniu 27 grudnia 2005 r. przyjęta została ustawa nr 18/2005. Zdaniem Komisji nie dość, że ustawa ta nie usuwała wszystkich niezgodności z art. 43 WE, to ponadto wprowadzała ona nowe ograniczenia swobody przedsiębiorczości w dziedzinie odnośnej działalności. W dniu 4 lipca 2006 r. skierowała ona do Królestwa Hiszpanii dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybień. W odpowiedzi z dnia 6 października 2006 r. rzeczone państwo członkowskie zakwestionowało ograniczający, nieuzasadniony i nieproporcjonalny charakter odnośnego uregulowania.

33 Nieusatysfakcjonowana taką odpowiedzią Komisja skierowała w dniu 23 października 2007 r. do Królestwa Hiszpanii uzasadnioną opinię, w której wezwała je do

dostosowania rzeczonego uregulowania w celu położenia kresu zarzucanemu naruszeniu w terminie dwóch miesięcy od daty otrzymania tej opinii. W odpowiedzi z dnia 3 stycznia 2008 r. Królestwo Hiszpanii wskazało, że miało zamiar zmienić sporne uregulowanie, aczkolwiek zmiany te zostaną dokonane w ramach transpozycji dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376, s. 36). Ponieważ po upływie tego terminu nie został przyjęty żaden przepis, Komisja wniosła niniejszą skargę.

34 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 21 stycznia 2009 r. Królestwo Danii zostało dopuszczone do niniejszej sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Królestwa Hiszpanii.

III — W przedmiocie skargi

A — *W przedmiocie dopuszczalności*

35 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że Trybunał jest uprawniony do badania z urzędu, czy zostały spełnione przesłanki wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidziane w art. 226 WE (zob. wyrok z dnia 3 czerwca 2010 r. w sprawie C-487/08 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-4843, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 Należy również przypomnieć, że z art. 38 § 1 lit. c) regulaminu Trybunału, jak i z odnoszącego się do niego orzecznictwa wynika, że skarga wszczynająca postępowanie musi wskazywać przedmiot sporu oraz zawierać zwięzłe przedstawienie zarzutów,

zaś owo przedstawienie przedmiotu sporu i zarzutów musi być wystarczająco zrozumiałe i precyzyjne, tak aby pozwalało stronie pozwanej na przygotowanie obrony, a Trybunałowi na dokonanie kontroli. Wynika z tego, że istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga, muszą wynikać w sposób spójny i zrozumiały z tekstu samej skargi oraz że żądania w niej zawarte powinny być sformułowane w sposób pozbawiony dwuznaczności w celu uniknięcia orzekania przez Trybunał ultra petita lub z pominięciem któregoś zarzutu (zob. wyrok z dnia 15 czerwca 2010 r. w sprawie C-211/08 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-5267, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 Tymczasem należy stwierdzić, że w skardze Komisja wniosła do Trybunału o stwierdzenie, że Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 43 WE poprzez wprowadzenie ograniczeń w tworzeniu centrów handlowych wynikających z czterech ustaw i dekretów, których tekst, w formie, w jakiej zostały one złożone Trybunałowi, zawiera ponad 200 stron, a rzeczona skarga nie jest wolna od nieścisłości.

38 W pkt 46 repliki Komisja przedstawiła jednak wykaz określonych ograniczeń, które w związku z odniesieniami do skargi ułatwiają identyfikację konkretnych ograniczeń, jakie zostały uznane przez tę instytucję za wynikające z części zaskarżonego uregulowania przyjętego przez wspólnotę autonomiczną Katalonii, to znaczy z ustawy nr 18/2005 oraz dekretów 378/2006 i 379/2006.

39 W wykazie tym:

1) sformułowano zakaz tworzenia dużych placówek handlowych poza skonsolidowanymi obszarami miejskimi ograniczonej liczby gmin (art. 4 ust. 1 ustawy nr 18/2005);

2) zawarto ograniczenie powierzchni sprzedaży dla poszczególnego okręgu i gminy (art. 7 załącznika do dekretu nr 379/2006, w związku z jego załącznikiem 1); w szczególności Komisja twierdzi, że:

   a) ograniczenie jest szczególnie dotkliwe w przypadku hipermarketów – żaden nowy hipermarket nie uzyska pozwolenia w 37 z 41 okręgów (załącznik 1.2 załącznika do dekretu nr 379/2006);

   b) w pozostałych czterech okręgach wyłącznie hipermarkety, gdzie wydatki na towary codziennego użytku nie przekraczają 9% oraz 7% na inne towary, uzyskają pozwolenie (art. 10 ust. 2 załącznika do dekretu nr 379/2006);

   c) w owych czterech okręgach maksymalna powierzchnia wynosząca zaledwie 23 667 m^2 jest rozdzielona pomiędzy 6 gmin (załącznik 1.2 załącznika do dekretu nr 379/2006);

3) ujęto wymóg sporządzenia sprawozdania dotyczącego udziału w rynku, które wiąże, gdy jest negatywne, i które musi być negatywne, gdy udział w rynku przekracza określoną wartość (art. 8 ustawy nr 18/2005 oraz art. 31 ust. 4 i art. 33 ust. 2 dekretu nr 378/2006);

4) nie zdefiniowano jasno stosowanych kryteriów (art. 10 ustawy nr 18/2005);

5) określono niektóre aspekty postępowania w sprawie rozpoznania wniosków o pozwolenie, to znaczy:

a) system „milczącej odmowy” (art. 6 i 7 ustawy nr 18/2005);

b) obowiązek uzyskania opinii komisji konsultacyjnej, której członkami są konkurenci wnioskodawcy (art. 11 ustawy nr 18/2005 i art. 26 dekretu nr 378/2006);

c) pobieranie opłat niezwiązanych z kosztami rzeczonego postępowania (art. 12 ustawy nr 18/2005);

d) przewlekłość tego postępowania (art. 33 dekretu nr 378/2006 w zakresie terminów wydawania i ważności sprawozdań dotyczących udziału w rynku).

40 Na rozprawie Komisja potwierdziła, że przepisy wymienione w rzeczonym wykazie stanowią wszystkie zaskarżone aspekty uregulowania przyjętego przez wspólnotę autonomiczną Katalonii.

41 Poza tymi przepisami ze skargi wynika również, że Komisja kwestionuje zgodność z prawem Unii art. 6 ustawy nr 7/1996.

42 Artykuł ten ustanawia w ust. 1–4 wymóg wydawania pozwolenia na otwarcie dużych placówek handlowych, a także kryteria stosowane w zakresie wydawania tego pozwolenia. Dokładniej art. 6 ust. 2 ustanawia istotne kryteria w tym zakresie i wprowadza konsultację z sądem ds. ochrony konkurencji. Ponadto art. 6 ust. 5 przewiduje, że wspólnoty autonomiczne mogą tworzyć komisje w celu sporządzenia sprawozdania dotyczącego otwierania dużych placówek handlowych.

43 Królestwo Hiszpanii twierdzi, że z końcowego przepisu rzeczonej ustawy wynika, że jej art. 6 ust. 3–5 ma zastosowanie tylko w braku przyjęcia przez wspólnoty autonomiczne szczególnego uregulowania. Tymczasem wspólnota autonomiczna Katalonii przyjęła takie szczególne uregulowanie. W związku z tym w chwili wniesienia niniejszej skargi rzeczone przepisy nie miały zastosowania w tej wspólnocie i nie powinny tym samym stanowić przedmiotu skargi.

44 Komisja podnosi, że jej skarga jest wymierzona przeciwko art. 6 ust. 3–5, ponieważ definiują one istotne kryteria udzielenia pozwoleń przewidzianych w art. 6 ust. 2, który stanowi część uregulowania podstawowego wiążącego na całym terytorium hiszpańskim. Artykuł 6 ust. 3–5 jest stosowany w sposób uzupełniający we wspólnocie autonomicznej Katalonii, aby zapewnić skuteczność art. 6 ust. 2. Nawet jeżeliby przyjąć, że art. 6 ust. 3–5 nie jest obecnie stosowany w tej wspólnocie, Komisja uważa, że przepisy te naruszają jednak prawo Unii w zakresie, w jakim mogą mieć zastosowanie w przypadku uchylenia lub zmiany obecnie obowiązującego uregulowania.

45 W tym zakresie, tak jak to zostało przypomniane w pkt 36 niniejszego wyroku, to do Komisji należy wskazanie w treści skargi istotnych elementów stanu faktycznego i prawnego, na jakich opiera się skarga.

46 Tymczasem należy stwierdzić, że jeżeli chodzi o art. 6 ust. 3–5 ustawy nr 7/1996, to niniejsza skarga nie jest precyzyjna w wymagany sposób. W rzeczywistości bowiem ze skargi ani z repliki nie wynika w wystarczająco precyzyjny sposób, dlaczego owe przepisy stanowią zarzucane przez Komisję uchybienie.

47 W związku z tym skarga jest niedopuszczalna w zakresie dotyczącym art. 6 ust. 3–5 ustawy nr 7/1996.

48 Z kolei, jeżeli chodzi o art. 6 ust. 1 i 2 ustawy nr 7/1996, a także sporne przepisy, które zostały przyjęte przez wspólnotę autonomiczną Katalonii, o których mowa w pkt 39 niniejszego wyroku, to pomimo nieprecyzyjności skargi Trybunał twierdzi, że dysponuje wystarczającymi elementami dla oceny zakresu naruszenia prawa Unii zarzucanego Królestwu Hiszpanii oraz dla zbadania w ten sposób istnienia uchybienia zarzucanego przez Komisję.

49 Ponadto przy ocenie odpowiedzi na skargę Królestwa Hiszpanii w sposób oczywisty okazuje się, że rzeczywiście zrozumiało ono, iż Komisja zarzuca mu ograniczenie swobody przedsiębiorczości przez zaskarżone uregulowanie oraz że instytucja ta zaskarża to uregulowanie, ponieważ dotyczy ono dużych placówek handlowych a nie średnich placówek handlowych, co miałoby stawiać w mniej korzystnym położeniu podmioty gospodarcze innych państw członkowskich, oraz ponieważ nie jest ono uzasadnione. W tych okolicznościach Królestwo Hiszpanii było w stanie skutecznie podnieść argumenty obrony.

50 W związku z tym niniejsza skarga jest dopuszczalna w zakresie, w jakim dotyczy art. 6 ust. 1 i 2 ustawy nr 7/1996 a także przewidzianych w pkt 39 niniejszego wyroku przepisów ustawy nr 18/2005 oraz dekretów nr 378/2006 i nr 379/2006, przy czym trzy ostatnie z wymienionych aktów zostały wydane przez wspólnotę autonomiczną Katalonii (zwanych dalej „spornym uregulowaniem").

B — *Co do istoty*

51 Skarga Komisji zasadniczo zawiera trzy zarzuty dotyczące niezgodności z art. 43 WE, odpowiednio, odnośnie do pierwszego zarzutu, ograniczeń dotyczących lokalizacji i rozmiaru dużych placówek handlowych, odnośnie do drugiego, warunków uzyskania specjalnego zezwolenia, które jest wymagane dla otwarcia takich placówek, oraz odnośnie do trzeciego, niektórych aspektów postępowania w sprawie wydania tego pozwolenia.

52 Pierwszy zarzut dotyczący ograniczeń w lokalizacji i rozmiarze dużych placówek handlowych, obejmuje zakaz otwierania takich placówek poza skonsolidowanymi obszarami miejskimi ograniczonej liczby gmin wynikający z art. 4 ust. 1 ustawy nr 18/2005, a także ograniczenia powierzchni sprzedaży dla poszczególnych okręgów i gmin, które wynikają z art. 7 załącznika do dekretu nr 379/2006 w związku z załącznikiem 1 tego załącznika. Jeżeli chodzi o ograniczenia powierzchni sprzedaży dla poszczególnych okręgów i gmin, Komisja podnosi, że ograniczenie to jest szczególnie surowe w przypadku hipermarketów. W rzeczywistości bowiem z PTSEC wynika, ze otwieranie nowych hipermarketów jest zakazane w 37 z 41 okręgów. W czterech pozostałych okręgach otwieranie hipermarketów jest dozwolone jedynie wówczas, gdy taka forma handlu nie absorbuje więcej niż 9% wydatków na towary użytku codziennego lub 7% wydatków na inne towary, na podstawie art. 10 ust. 2 załącznika do dekretu nr 379/2006. Wreszcie z PTSEC wynika, że w tych czterech ostatnich

okręgach maksymalna powierzchnia dla hipermarketów wynosi zaledwie 23 667 m^2 rozdzielonych pomiędzy sześć gmin.

53 Drugi zarzut dotyczący warunków uzyskania specjalnego pozwolenia handlowego dzieli się na sześć części. Pierwsza dotyczy konieczności uzyskania specjalnego pozwolenia handlowego przed otwarciem dużych placówek handlowych, wprowadzonej przez art. 6 ust. 1 ustawy nr 7/1996, druga dotyczy uwzględniania przy wydawaniu takiego pozwolenia istnienia placówki handlowej w odnośnej strefie, a także skutków nowej placówki dla struktury handlowej tej strefy na podstawie art. 6 ust. 2 akapit pierwszy ustawy nr 7/1996, trzecia dotyczy wymogu, w celu uzyskania tego pozwolenia, sprawozdania dotyczącego udziału w rynku, które jest wiążące, jeżeli jest negatywne, i które musi być negatywne, jeżeli udział w rynku przekracza określoną wysokość, tak jak to wynika z art. 8 ustawy nr 18/2005 oraz art. 31 ust. 4 i art. 33 ust. 2 dekretu nr 378/2006, czwarta dotyczy wymogu konsultacji sądu ds. ochrony konkurencji nałożonego przez art. 6 ust. 2 akapit drugi ustawy nr 7/1996, piąta dotyczy obowiązku uzyskania opinii komisji ds. placówek handlowych, której członkami są potencjalni konkurenci wnioskującego o pozwolenie, na podstawie art. 11 ustawy nr 18/2005 i art. 26 dekretu nr 378/2006, oraz szósta dotyczy braku jasnego zdefiniowania kryteriów mających zastosowanie na podstawie art. 10 ustawy nr 18/2005.

54 Wreszcie trzeci zarzut dotyczący niektórych aspektów postępowania w sprawie wydania pozwolenia handlowego dzieli się na trzy części, z których pierwsza dotyczy systemu milczącej odmowy przewidzianego w art. 6 i 7 ustawy nr 18/2005, druga dotyczy poboru opłat uznanych za niepozostające w związku z kosztami tego postępowania na podstawie art. 12 tej ustawy oraz trzecia dotyczy przewlekłości tego postępowania, która wynika z art. 33 ust. 5 i 7 dekretu nr 378/2006 dotyczącego terminów na wydanie oraz ważności sprawozdania dotyczącego udziału w rynku.

1. Argumentacja stron

55 Komisja podnosi, że sporne uregulowanie stanowi ograniczenie swobody przedsiębiorczości zagwarantowanej przez art. 43 WE w zakresie, w jakim dotyczy on możliwości otwierania dużych placówek handlowych na terytorium wspólnoty autonomicznej Katalonii. Uregulowanie to powoduje dyskryminację pośrednią, uprzywilejowując raczej otwieranie średnich placówek handlowych niż dużych placówek handlowych. W rzeczywistości bowiem podmioty gospodarcze chcące otwierać średnie placówki handlowe mają w większości hiszpańską przynależność państwową, podczas gdy podmioty chcące otwierać duże placówki handlowe pochodzą w większości z innych państw członkowskich. Ponadto sporne uregulowanie nie może zostać uzasadnione jednym z powodów przewidzianych w art. 46 ust. 1 WE. Komisja podnosi pomocniczo, że uzasadnienie przywołane przez Królestwo Hiszpanii w żadnym wypadku nie może zostać przyjęte.

56 Królestwo Hiszpanii kwestionuje zarzucane uchybienie. Rzeczone państwo członkowskie przyznaje, że sporne uregulowanie zawiera pewne ograniczenia swobody przedsiębiorczości, lecz podnosi przy tym, że nie stanowią one dyskryminacji, nawet pośredniej, opartej na przynależności państwowej. Rzeczone uregulowanie jest uzasadnione względami interesu ogólnego, a w szczególności ochroną konsumentów, ochroną środowiska oraz prawidłowym zagospodarowaniem terenu. Jest ono jednocześnie właściwe dla zagwarantowania realizacji zamierzonych celów oraz nie wykracza poza to, co jest konieczne dla ich osiągnięcia.

57 Królestwo Danii podnosi, że uregulowanie takie jak sporne w postępowaniu przed sądem krajowym, skoro nie jest dyskryminujące, to nie powinno zostać uznane za stanowiące ograniczenie w swobodzie przedsiębiorczości zakazane przez prawo Unii, ponieważ nie ma ono bezpośredniego wpływu na dostęp podmiotów gospodarczych do rynku. Królestwo Hiszpanii przyjmuje tę tezę.

2. Ocena Trybunału

a) W kwestii istnienia ograniczeń w swobodzie przedsiębiorczości

58 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach postępowania w sprawie uchybienia na podstawie art. 226 WE, to do Komisji należy wykazanie istniejącego uchybienia. To ona powinna przedstawić Trybunałowi elementy stanu faktycznego konieczne dla sprawdzenia przezeń, czy istnieje uchybienie, przy czym Trybunał nie może się opierać na jakimkolwiek domniemaniu (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 5 października 1989 r. w sprawie 290/87 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. s. 3083, pkt 11, 12; a także z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-241/08 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-5267, pkt 22).

59 Prawdziwość twierdzenia Komisji, zgodnie z którym sporne uregulowanie wywołuje pośrednie skutki dyskryminacyjne wobec podmiotów pochodzących z państw członkowskich innych niż Królestwo Hiszpanii, zakłada, iż Komisja wykazała, że istnieje odmienne traktowanie pomiędzy dużymi placówkami handlowymi a innymi placówkami handlowymi oraz że owe odmienne traktowanie jest niekorzystne dla dużych placówek handlowych. Ponadto Komisja powinna wykazać, że rzeczona różnica w traktowaniu działa na korzyść hiszpańskich podmiotów, ponieważ podmioty te wolą małe i średnie placówki, podczas gdy podmioty innych państw członkowskich preferują duże placówki handlowe.

60 W celu wykazania tych okoliczności Komisja przedstawiła szereg danych liczbowych. Tak jak to stwierdziła rzecznik generalna w pkt 58 opinii, dane te, pomimo iż są w pewien sposób spójne z twierdzeniem, iż hiszpańskie podmioty preferują średnie

placówki handlowe, a podmioty pochodzące z innych państw członkowskich preferują duże placówki handlowe, nie są jednak kompletne. W rzeczywistości bowiem informacje przedstawione Trybunałowi nie pozwalają na ustalenie w sposób pewny ani liczby danych placówek, ani też podziału według kontroli hiszpańskiej lub niehiszpańskiej znacznej części placówek należących do kategorii dużych placówek zgodnie z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy nr 18/2005. Trybunał nie został ponadto poinformowany o podziale według akcjonariatu odnośnych podmiotów gospodarczych na poszczególne kategorie przedsiębiorstw.

61 Na rozprawie Komisja wskazała, że związek przyczynowy, który jej zdaniem leży u podstaw statystycznej korelacji, opiera się na okoliczności, że zagraniczne podmioty gospodarcze wolą otwierać większe placówki handlowe w celu osiągnięcia efektów skali koniecznych dla optymalizacji ich szans na penetrację nowego terytorium. Niemniej jednak, jak podniosła rzecznik generalna w pkt 59 opinii, wyjaśnienie to dotyczy raczej wejścia na nowy rynek oddalonego od rynku pierwotnego a nie przynależności państwowej podmiotu gospodarczego.

62 W związku z tym należy stwierdzić, że Komisja nie przedstawiła niezbitych dowodów, które mogłyby wykazać, że przedstawione przez nią dane liczbowe na poparcie jej tezy, skutecznie potwierdzają prawdziwość tej tezy. Komisja nie przedstawiła ponadto innych dowodów, które mogłyby wykazać, że sporne uregulowanie pośrednio ma skutki dyskryminacyjne dla podmiotów pochodzących z innych państw członkowskich w stosunku do podmiotów hiszpańskich.

63 Niemniej jednak, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 43 WE sprzeciwia się każdemu przepisowi krajowemu, który – nawet, jeżeli jest stosowany bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową – może zakłócić lub uczynić mniej atrakcyjnym wykonywanie przez obywateli Unii zagwarantowanej przez traktat swobody przedsiębiorczości (zob. w szczególności wyroki: z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-299/02 Komisja przeciwko Niderlandom, Zb.Orz. s. I-9761, pkt 15;

z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie C-140/03 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. s. I-3177, pkt 27).

64 W tym kontekście należy przypomnieć, że pojęcie „ograniczenia" obejmuje przepisy przyjmowane przez dane państwo członkowskie, które choć jednakowo stosowane, mają wpływ na dostęp przedsiębiorstw z innych państw członkowskich do rynku i w ten sposób utrudniają wewnątrzwspólnotową wymianę handlową (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 października 2004 r. w sprawie C-442/02 CaixaBank France, Zb.Orz. s. I-8961, pkt 11; z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie C-518/06 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-3491, pkt 64; a także podobnie wyrok z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie C-110/05 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-519, pkt 37).

65 Do tej kategorii zaliczają się w szczególności przepisy krajowe, uzależniające prowadzenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę z innego kraju członkowskiego od wydania uprzedniego zezwolenia, gdyż mogą one utrudniać korzystanie przez tego przedsiębiorcę ze swobody przedsiębiorczości, uniemożliwiając mu swobodne wykonywanie działalności za pośrednictwem stałego zakładu lub stałego miejsca wykonywania działalności. (zob. wyrok z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-570/07 i C-571/07 Blanco Pérez i Chao Gómez, Zb.Orz. s. I-4629, pkt 54).

66 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że sporne uregulowanie, ujęte jako całość, wprowadza system wcześniejszego pozwolenia mający zastosowanie do każdego otwarcia dużej placówki handlowej na terytorium wspólnoty autonomicznej Katalonii.

67 Po pierwsze, uregulowanie to ogranicza obszary lokalizacji dostępne dla nowych placówek i wprowadza ograniczenia powierzchni sprzedaży, na które można zezwolić tym placówkom.

68 Po drugie, rzeczone uregulowanie przyznaje pozwolenie nowym placówkom tylko w zakresie, w jakim nie ma to wpływu na istniejący już drobny handel.

69 Po trzecie, ustanawia ono kilka zasad postępowania dotyczących wydawania rzeczonego pozwolenia, które mogą mieć negatywny rzeczywisty wpływ na liczbę wniosków o pozwolenie lub na liczbę wydanych pozwoleń.

70 W związku z tym sporne uregulowanie, ujęte jako całość, skutkuje uczynieniem mniej atrakcyjnym wykonywanie przez podmioty gospodarcze innych państw członkowskich ich działalności na terytorium wspólnoty autonomicznej Katalonii w formie stałego zakładu lub przedsiębiorstwa oraz wpływa w ten sposób na ich działalność na rynku hiszpańskim.

71 Królestwo Hiszpanii przyznaje ponadto, że owo uregulowanie zawiera pewne ograniczenia swobody przedsiębiorczości.

72 W związku z tym należy stwierdzić, że sporne uregulowanie, ujęte jako całość, stanowi ograniczenie swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 43 WE.

b) W przedmiocie uzasadnienia ograniczeń swobody przedsiębiorczości

73 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ograniczenia swobody przedsiębiorczości, które są stosowane bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, mogą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, pod warunkiem że są

odpowiednie do zagwarantowania realizacji zamierzonego celu i nie wykraczają poza to, co niezbędne dla osiągnięcia tego celu (wyroki: z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-169/07 Hartlauer, Zb.Orz. s. I-1721, pkt 44; z dnia 19 maja 2009 r. w sprawach połączonych C-171/07 i C-172/07 Apothekerkammer des Saarlandes i in., Zb.Orz. s. I-4171, pkt 25; a także ww. wyrok w sprawie Blanco Pérez i Chao Gómez, pkt 61).

74 Wśród nadrzędnych względów uznanych przez Trybunał znajdują się między innymi ochrona środowiska (zob. w szczególności wyrok z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie C-384/08 Attanasio Group, Zb.Orz. s. I-2055, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo), zagospodarowanie przestrzenne (zob. podobnie wyrok z dnia 1 października 2009 r. w sprawie C-567/07 Woningstichting Sint Servatius, Zb.Orz. s. I-9021, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo), a także ochrona konsumentów (zob. w szczególności wyrok z dnia 13 września 2007 r. w sprawie C-260/04 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-7083, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo). Z kolei cele o charakterze wyłącznie gospodarczym nie mogą stanowić nadrzędnego względu interesu ogólnego (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie C-96/08 CIBA, Zb.Orz. s. I-2911, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

75 W tym zakresie należy przypomnieć, że to do państwa członkowskiego powołującego się na nadrzędny wzgląd interesu ogólnego w celu uzasadnienia ograniczenia jednej ze swobód przepływu należy wykazanie, że jego uregulowanie jest właściwe i konieczne dla osiągnięcia zamierzonego zgodnego z prawem celu, przy czym ów ciężar dowodu nie może prowadzić do wymagania od tego państwa członkowskiego, aby wykazało ono w sposób pozytywny, iż żaden inny możliwy do wyobrażenia środek nie pozwala na osiągnięcie tego celu w tych samych okolicznościach (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 66).

76 Należy w związku z tym zbadać, czy sporne uregulowanie, ujmowane nie jako całość, lecz w odniesieniu do każdego poszczególnego ograniczenia zarzucanego przez Komisję, jest uzasadnione z punktu widzenia nadrzędnych względów interesu ogólnego, takich jak przywołane przez Królestwo Hiszpanii i przewidziane w pkt 56 niniejszego wyroku.

i) W przedmiocie pierwszego zarzutu dotyczącego ograniczeń w lokalizacji i rozmiarach dużych placówek handlowych

77 W ramach pierwszego zarzutu Komisja wskazuje na ograniczenia dotyczące lokalizacji i rozmiaru dużych placówek handlowych wynikające z zakazu otwierania takich placówek poza skonsolidowanymi obszarami miejskimi ograniczonej liczby gmin na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy nr 18/2005, a także z ograniczenia powierzchni sprzedaży każdego okręgu i gminy zgodnie z art. 7 i art. 10 ust. 2 załącznika do dekretu nr 379/2006 oraz załącznikiem 1.2 tego załącznika.

78 Królestwo Hiszpanii podnosi, że wymienione przepisy są właściwe dla zapewnienia realizacji zamierzonych przez nie celów zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska. W rzeczywistości bowiem, poprzez ograniczenie otwierania dużych placówek handlowych do miejsc koncentracji populacji, gdzie popyt jest największy, oraz poprzez ograniczenie rozmiarów placówek w obszarach mniej zaludnionych sporne uregulowanie zmierza do unikania zanieczyszczających podróży samochodowych, zapobiegania niszczeniu miast, ochrony modelu miejskiego szanującego środowisko naturalne i do unikania budowy nowych dróg i zapewnienia dostępu do tych placówek przez transport publiczny.

79 Komisja twierdzi z kolei, że sporne ograniczenia nie są właściwe dla zagwarantowania realizacji zamierzonych celów.

80 W tym zakresie należy stwierdzić, że w przeciwieństwie do tego, co twierdzi Komisja, ograniczenia dotyczące lokalizacji i rozmiarów dużych placówek handlowych wydają się właściwymi środkami do osiągnięcia powołanych przez Królestwo Hiszpanii celów zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska naturalnego.

81 Niemniej jednak z art. 10 ust. 2 załącznika do dekretu nr 379/2006 wynika, że nie przewidziano żadnego wzrostu oferty handlowej w formie hipermarketów w okręgach, gdzie owa oferta została uznana za nadmierną w 2009 r. Następnie z załącznika 1.2 załącznika do rzeczonego dekretu wynika, że oferta ta została uznana za nadmierną w 37 z 41 okręgów wspólnoty autonomicznej Katalonii. W pozostałych czterech okręgach zgodnie z rzeczonym art. 10 ust. 2 wzrost oferty handlowej mógł nastąpić w formie hipermarketów jedynie w przypadku, gdy owa forma handlu nie absorbowała więcej niż 9% szacowanych wydatków na towary codziennego użytku dla tego okręgu w 2009 r. i ponad 7% tych wydatków na inne towary. Wreszcie z rzeczonego załącznika 1.2 wynika, że w owych czterech okręgach maksymalna powierzchnia tych hipermarketów była ograniczona do 23 667 m^2 rozdzielonych pomiędzy sześć gmin.

82 Należy stwierdzić, że szczególne ograniczenia nałożone przez sporne uregulowanie ujęte jako całość wpływają w znaczny sposób na możliwości otworzenia dużych placówek handlowych na terytorium wspólnoty autonomicznej Katalonii.

83 W tych okolicznościach względom uzasadniającym, które może powołać państwo członkowskie dla uzasadnienia odstępstwa od zasady swobodnego świadczenia usług, winna towarzyszyć analiza odpowiedniości i proporcjonalności środka ograniczającego przyjętego przez to państwo członkowskie, a także stosowne dowody na poparcie jego argumentacji (zob. wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-161/07 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-10671, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

84 Tymczasem należy stwierdzić, że Królestwo Hiszpanii nie przedstawiło wystarczających dowodów zmierzających do wyjaśnienia powodów, dla których sporne ograniczenia miałyby być wystarczające dla osiągnięcia zamierzonych celów.

85 Z uwagi na brak wyjaśnienia i znaczny wpływ odnośnych ograniczeń na możliwości otworzenia dużych placówek handlowych na terytorium wspólnoty autonomicznej Katalonii, należy stwierdzić, że ograniczenia swobody przedsiębiorczości wprowadzone w tym zakresie nie są uzasadnione.

86 W związku z tym należy uwzględnić pierwszy zarzut.

ii) W przedmiocie drugiego zarzutu dotyczącego wymogów i warunków uzyskania szczególnego pozwolenia handlowego na otwarcie dużych placówek handlowych

— W przedmiocie trzech pierwszych zarzutów

87 W trzech pierwszych częściach drugiego zarzutu Komisja kwestionuje zgodność z prawem, odpowiednio, art. 6 ust. 1 ustawy nr 7/1996 nakładającego obowiązek wcześniejszego uzyskania szczególnego pozwolenia administracyjnego przed otwarciem dużych placówek handlowych, art. 6 ust. 2 akapit pierwszy nakładającego obowiązek uwzględnienia przy wydawaniu takiego pozwolenia istnienia placówek handlowych na odnośnym obszarze, a także skutków nowej placówki dla struktury handlowej w tym obszarze, oraz art. 8 ustawy nr 18/2005 nakładającego obowiązek sporządzenia sprawozdania co do udziału placówki w rynku, które wiąże, jeżeli jest negatywne, i które musi być negatywne, jeżeli stopień udziału w rynku przekracza określoną wartość.

88 Królestwo Hiszpanii twierdzi, że zakwestionowane w ten sposób przepisy dążą w sposób ogólny do osiągnięcia celów ochrony środowiska, zagospodarowania przestrzennego i ochrony konsumentów, zmierzając w odniesieniu do ostatniego z wymienionych celów do zapewnienia skuteczniejszej konkurencji pod względem ceny, jakości i wyboru.

89 Komisja uważa z kolei, że rzeczone przepisy dążą do osiągnięcia celów wyłącznie gospodarczych, w zakresie, w jakim zmierzają one do ochrony drobnego lokalnego handlu.

90 Jeżeli chodzi w pierwszej kolejności o pierwszą część dotyczącą wymogu uzyskania wcześniejszego pozwolenia na otwarcie dużej placówki handlowej wynikającego z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy ustawy nr 7/1996, to należy stwierdzić, że Komisja nie wskazała ani w skardze, ani w replice, ani też na rozprawie, w jaki sposób rzeczony wymóg dąży do realizacji celów wyłącznie gospodarczych.

91 Królestwo Hiszpanii z kolei podkreśliło w odniesieniu do otwierania dużych placówek handlowych, że osiągnięcie celów zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska, takich jak wskazanego w pkt 78 niniejszego wyroku, zależy od procedury wcześniejszego zezwolenia. Zdaniem tego państwa członkowskiego szkody, które wyniknęłyby w przypadku nieosiągnięcia tych celów, nie mogłyby zostać naprawione ex post, to znaczny już po otwarciu placówki.

92 Jak podniosła rzecznik generalna w pkt 91 opinii, ustanowienie środków prewencyjnych, a w związku z tym uprzednich, powinno zostać uznane w niniejszym kontekście za właściwe dla zapewnienia realizacji celu ochrony środowiska. W rzeczywistości bowiem przyjęcie środków a posteriori, w przypadku gdyby okazało się, że otwarcie placówki handlowej już wybudowanej ma negatywny wpływ na ochronę środowiska naturalnego, wydaje się mniej skuteczną i bardziej kosztowną alternatywą w stosunku

do systemu wcześniejszego pozwolenia. Ten sam wniosek dotyczy również celu zagospodarowania przestrzennego.

93 Komisja nie wskazała również, w jaki sposób wymóg uzyskania wcześniejszego pozwolenia na otwarcie dużej placówki handlowej sam w sobie wykraczałby poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tych celów.

94 W związku z tym należy oddalić pierwszą część drugiego zarzutu.

95 Z kolei należy stwierdzić, że obowiązek wynikający z art. 6 ust. 2 akapit pierwszy ustawy nr 7/1996 uwzględnienia przy wydawaniu pozwolenia istnienia placówki handlowej na danym obszarze, a także skutków nowej placówki dla struktury handlowej tego obszaru, przewidziany przez drugą część niniejszego zarzutu, dotyczy wpływu na istniejący handel i strukturę rynku, a nie na ochronę konsumentów.

96 Podobnie jest w przypadku obowiązku w ramach postępowania w sprawie wydania tego pozwolenia przedstawienia sprawozdania w sprawie udziału w rynku, który jest wiążący, gdy jest negatywny, i który musi być negatywny, jeżeli stopień udziału w rynku przekracza określoną wartość, który to obowiązek wynika z art. 8 ustawy nr 18/2005, art. 31 ust. 4 i art. 33 ust. 2 dekretu nr 378/2008 i którego dotyczy trzecia część niniejszego zarzutu.

97 W tym zakresie należy stwierdzić, że przepisy te wymagają zastosowania progów, jeżeli chodzi o stopień udziału i wpływ na wcześniej istniejący handel detaliczny, po przekroczeniu których nie jest możliwe utworzenie dużej placówki handlowej lub średniej placówki handlowej.

98 Otóż takie względy, których charakter jest czysto gospodarczy, nie mogą zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 74 niniejszego wyroku stanowić nadrzędnego względu interesu ogólnego.

99 W związku z tym należy uwzględnić części drugą i trzecią drugiego zarzutu.

— W przedmiocie części czwartej

100 W ramach tej części Komisja kwestionuje zgodność z art. 43 WE art. 6 ust. 2 akapit drugi ustawy nr 7/1996, który nakłada obowiązek konsultacji z sądem ds. ochrony konkurencji.

101 W sposób ogólny Królestwo Hiszpanii podnosi, że przepisy dotyczące uzyskania szczególnego pozwolenia handlowego, którymi są przepisy przewidujące obowiązek konsultacji z sądem ds. ochrony konkurencji, są uzasadnione celami zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, a także ochrony konsumentów, są one właściwe dla zapewnienia realizacji tych celów i nie wykraczają poza to, co jest potrzebne do ich osiągnięcia.

102 Komisja nie wskazała powodów, dla których uważa, że przedstawione w ten sposób przez Królestwo Hiszpanii uzasadnienie nie może zostać uwzględnione.

103 Ponieważ brakuje konkretnych wyjaśnień w przedmiocie niniejszej części oraz ponieważ, jak to stwierdziła rzecznik generalna w pkt 96 opinii, obowiązek konsultacji z organem właściwym dla badania kwestii dotyczących konkurencji wydającym niewiążące sprawozdanie, wydaje się właściwe dla zagwarantowania realizacji celów przedstawionych przez Królestwo Hiszpanii, nie wchodząc poza to, co jest konieczne dla ich osiągnięcia, należy oddalić część czwartą drugiego zarzutu.

— W przedmiocie części piątej

104 Część piąta drugiego zarzutu dotyczy wymogu konsultacji z komisją ds. placówek handlowych wynikającego z art. 11 ustawy nr 18/2005 i art. 26 dekretu nr 378/2006.

105 W tym zakresie Komisja nie wydaje się krytykować istnienia rzeczonej komisji czy też obowiązku przeprowadzenia z nią konsultacji, lecz okoliczność, iż składa się ona z potencjalnych konkurentów podmiotu gospodarczego zamierzającego utworzyć nowa dużą placówkę w Katalonii.

106 Podobnie jak w odniesieniu do pozostałych części niniejszego zarzutu Królestwo Hiszpanii podnosi, że przepisy te są uzasadnione celami zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska i ochrony konsumentów, oraz że są one w stanie zagwarantować realizacje tych celów, nie wychodząc poza to, co jest konieczne dla ich osiągnięcia.

107 Artykuł 11 ustawy nr 18/2005 przewiduje, że komisje ds. placówek handlowych sporządzają sprawozdanie nie tylko w kwestiach związanych z wydaniem pozwolenia handlowego dla Generalitat, lecz również w kwestiach planistycznych związanych z przeznaczeniem obszarów, na których owe placówki handlowe mogą zostać otwarte, w tym przedstawienie propozycji zmian PTSEC i wyznaczenie granic „skonsolidowanych obszarów miejskich gmin".

108 Utworzenie takiej komisji, której zadaniem jest sporządzenie sprawozdania przed podjęciem decyzji o wydaniu lub odmowie wydania pozwolenia, uwzględniające w szczególności zagospodarowanie przestrzenne i ochronę środowiska, jest w stanie zagwarantować realizację celów zamierzonych w tym zakresie przez ten przepis.

109 Ponadto, tak jak to stwierdziła rzecznik generalna w pkt 102 opinii, istnienie tej komisji, a także jej zadania nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia rzeczonych celów zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska.

110 Z kolei art. 26 ust. 1 dekretu nr 378/2006, zgodnie z którym rzeczona komisja składa się z siedmiu członków reprezentujących służby Generalitat, sześciu członków reprezentujących sektor handlowy, a także z dwóch ekspertów wyznaczonych przez departament ds. handlu Generalitat i jednego sekretarza, nie wydaje się właściwe dla zapewnienia realizacji zamierzonych celów.

111 W rzeczywistości bowiem należy stwierdzić, że jedynym interesem sektorowym reprezentowanym w tej komisji jest interes istniejącego już handlu lokalnego. Otóż skonstruowany w ten sposób podmiot, w ramach którego nie są reprezentowane interesy związane zarówno z ochroną środowiska, jak i konsumentów, podczas gdy

reprezentowani są potencjalni konkurenci wnioskującego o pozwolenie, nie może stanowić instrumentu właściwego dla realizacji celów zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska i ochrony konsumentów.

112 W ten sposób istnienie komisji ds. placówek handlowych ustanowionej przez art. 11 ustawy nr 18/2005 oraz jej zadania wskazane w tym artykule mogą zostać uzasadnione. Z kolei jej skład, taki jak przewidziany w art. 26 dekretu nr 378/2006 nie jest w stanie zagwarantować realizacji celów zamierzonych przez ustanowienie tejże komisji.

113 Z powyższego wynika, że należy uwzględnić piątą część drugiego zarzutu w zakresie dotyczącym składu rzeczonej komisji, jaki został przewidziany w art. 26 dekretu nr 378/2006.

— W przedmiocie części szóstej

114 W części szóstej drugiego zarzutu Komisja kwestionuje zgodność z prawem Unii art. 10 ustawy nr 18/2005.

115 Podnosi ona w tym zakresie, że niektóre kryteria, na podstawie których Generalitat lub organy gminy powinny rozstrzygać wnioski o pozwolenia handlowe, są nieprecyzyjne. Chodzi jej w szczególności o „warunki zapewniające bezpieczeństwo projektu i integrację placówki ze środowiskiem miejskim" oraz „wpływ projektu na ruch publiczny", a także „prawo konsumentów do dysponowania szeroką i zróżnicowaną ofertą pod względem jakości, ilości, cen i cech charakterystycznych towarów".

Zdaniem Komisji takie kryteria uniemożliwiają wnioskodawcom precyzyjną ocenę ich szans na uzyskanie pozwolenia i przyznają zbyt duże swobodne uznanie organom wydającym pozwolenia.

116 Królestwo Hiszpanii przyznaje, że kryterium „prawa konsumenta do dysponowania szeroką i zróżnicowaną ofertą pod względem jakości, ilości, ceny i cech charakterystycznych towarów" może być uznane za niewystarczająco precyzyjne, lecz twierdzi, że nie jest tak w przypadku pozostałych dwóch kwestionowanych kryteriów. W każdym razie rzeczone państwo członkowskie podnosi, że sam tylko brak precyzyjnego zdefiniowania nie czyni kryteriów niewłaściwymi dla realizacji celów ochrony środowiska i konsumentów. Prawodawca Unii posłużył się ponadto tą samą techniką, wskazując kryteria, jakie mają być stosowane, bez określania wartości, na podstawie których byłoby możliwe wcześniejsze precyzyjne ustalenie, czy dany wniosek należy uwzględnić, czy też oddalić.

117 W tym zakresie należy podnieść, że Komisja kwestionuje nie charakter odnośnych kryteriów, a jedynie brak ich precyzyjności. Tymczasem, o ile należy przyznać, że integracja ze środowiskiem miejskim, skutek dla korzystania z dróg i transportu publicznego i różnorodności wyboru dostępnego dla konsumentów stanowią słuszne kryteria przy orzekaniu co do kwestii udzielenia pozwolenia na otwarcie placówki handlowej, to należy stwierdzić, podobnie jak to uczyniła rzecznik generalna w pkt 116 opinii, że trudno jest z góry określić precyzyjne progi lub granice bez wprowadzania stopnia restrykcyjności mogącego dodatkowo ograniczyć swobodę przedsiębiorczości.

118 Ponieważ kryteria wspomniane w art. 10 ustawy nr 18/2005 nie są nieprecyzyjne w takim stopniu, aby były niewłaściwe dla realizacji celów zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska i ochrony konsumentów przedstawionych przez Królestwo Hiszpanii lub też, aby były one nieproporcjonalne w stosunku do tych celów, należy oddalić część szóstą drugiego zarzutu.

iii) W przedmiocie trzeciego zarzutu dotyczącego niektórych aspektów postępowania w sprawie wydania pozwolenia handlowego

— W przedmiocie części pierwszej

119 W części pierwszej trzeciego zarzutu Komisja zaskarża system „milczącej odmowy" przewidziany w art. 6 i 7 ustawy nr 18/2005.

120 Królestwo Hiszpanii podnosi, że system ten stanowi gwarancję dla każdego zainteresowanego, który złożył do właściwego organu wniosek o wydanie pozwolenia handlowego koniecznego dla otwarcia, powiększenia lub przeniesienia średnich i dużych placówek handlowych na podstawie rzeczonych przepisów. W rzeczywistości bowiem mechanizm ten pozwala mu na reakcję na bezczynność administracji poprzez wystąpienie do sądów po wygaśnięciu maksymalnego przewidzianego terminu na wypowiedzenie się co do wniosku o pozwolenie, jeżeli nie została wydana żadna decyzja.

121 Komisja twierdzi, że wspomniany mechanizm jest nieproporcjonalny oraz że ten sam cel mógłby zostać osiągnięty w drodze systemu „milczącej zgody".

122 Prawdą jest, że system oznaczający, iż wniosek o pozwolenie uznawany jest jako rozpatrzony pozytywnie, a nie jako odmowa, w braku wydania decyzji oddalającej ten wniosek w określonym terminie może wydawać się mniej restrykcyjny. System taki, jak to podniosła rzecznik generalna w pkt 120 opinii, został ponadto przewidziany w art. 33 ust. 5 dekretu nr 378/2006 dotyczącym sporządzania sprawozdania dotyczącego stopnia udziału w rynku.

123 Niemniej jednak, co zostało przypomniane w pkt 75 niniejszego wyroku, o ile prawdą jest, że to na państwie członkowskim powołującym się na nadrzędny wzgląd interesu ogólnego w celu uzasadnienia ograniczenia swobody przepływu ciąży obowiązek wykazania, że jego uregulowanie jest właściwe i konieczne dla osiągnięcia zgodnego z prawem zamierzonego celu, to jednak ów ciężar dowodu nie może prowadzić do tego, aby wymagać od tego państwa członkowskiego wykazania w sposób pozytywny, iż żaden środek, jaki można sobie wyobrazić, nie pozwala na osiągnięcie rzeczonego celu w tych samych okolicznościach.

124 W tym zakresie nie można odmówić państwom członkowskim możliwości realizacji celów takich jak ochrona środowiska, zagospodarowania przestrzennego i ochrony konsumentów poprzez wprowadzenie przepisów, które mogą być w łatwy sposób zarządzane i kontrolowane przez właściwe organy (zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-137/09 Josemans, Zb.Orz. s. I-13019, pkt 82).

125 System milczącej odmowy przewidziany w ramach postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia handlowego, którego celem jest ochrona środowiska, zagospodarowanie przestrzenne i ochrona konsumentów i którego zadaniem jest zapewnienie pewności prawa w sytuacji, gdy organ właściwy do orzekania w sprawie tego wniosku nie wydaje wyraźnej decyzji w przepisanym terminie, stanowiąc, iż owa bezczynność równoznaczna jest z wyraźną decyzją odmowną, i umożliwiając w ten sposób zainteresowanemu wnioskodawcy wystąpienie do sądu, wydaje się łatwy do zarządzania i kontrolowania przez właściwe organy. Królestwo Hiszpanii wyjaśniło ponadto, że w braku decyzji w ramach tego systemu organ administracji ma obowiązek wydania uzasadnionego aktu kończącego postępowanie.

126 Z powyższego wynika, że należy oddalić pierwszą część trzeciego zarzutu.

— W przedmiocie części drugiej

127 W części drugiej trzeciego zarzutu Komisja twierdzi, że opłaty przewidziane w art. 12 ustawy nr 18/2005 za rozpoznanie wniosku o pozwolenie oraz za sprawozdanie oceniające udział na rynku stanowią dla zainteresowanych podmiotów gospodarczych obciążenie, które ma skutek zniechęcający dla rozpoczęcia działalności na terytorium katalońskim. Opłaty te, ponieważ nie pozostają w związku z kosztami postępowania w sprawie wydania pozwolenia handlowego, są nieproporcjonalne.

128 Królestwo Hiszpanii zauważa, że opłaty te zostały ustalone w określonej wysokości za metr kwadratowy powierzchni sprzedaży, na której przewidziana jest placówka. Kwota ta została pierwotnie obliczona poprzez podzielenie kosztów postępowań przeprowadzonych w latach 1994 i 1995 przez liczbę metrów kwadratowych przewidzianych w odnośnych wnioskach, a następnie została ona dostosowana na podstawie inflacji. Pozwala to podmiotom na wcześniejsze obliczenie w sposób dokładny wysokości opłat. Rzeczone państwo członkowskie dodaje, że zapłata owych opłat następuje w sposób ułamkowy, tak że wnioskodawca, który rezygnuje, nie musi ponosić wszystkich opłat, oraz że opłaty te utrzymują się przeciętnie na poziomie ok. 0,1% całkowitego kosztu projektu.

129 W tym zakresie należy stwierdzić, że metoda ustalania kwoty należnych opłat odzwierciedla wszystkie rzeczone koszty w sposób rozsądny bez odchodzenia w znaczny sposób od rzeczywistych kosztów każdego indywidualnego przypadku. Ponadto sposób jej ustalenia odpowiadający kwocie ustalonej za metr kwadratowy, ma tę zaletę, iż umożliwia przewidzenie kosztów postępowania w sposób przejrzysty.

130 W związku z tym należy oddalić część drugą zarzutu trzeciego.

— W przedmiocie części trzeciej

131 Ponieważ zgodnie z pkt 99 niniejszego wyroku należy uwzględnić część trzecia drugiego zarzutu i ponieważ Trybunał stwierdził, że wymóg sporządzenia sprawozdania oceniającego udział w rynku, przewidziany w art. 8 ustawy nr 18/2005 nie może zostać uzasadniony, nie ma konieczności wypowiadania się co do rozsądnego charakteru terminów uzyskania i ważności takiego sprawozdania, który kwestionuje Komisja w części trzeciej trzeciego zarzutu.

W przedmiocie kosztów

132 Zgodnie z art. 69 § 3 akapit pierwszy regulaminu w szczególności w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron Trybunał może postanowić, że koszty zostaną rozdzielone albo że każda ze stron poniesie własne koszty. Ponieważ w niniejszej sprawie żądania stron zostały uwzględnione tylko częściowo, każda ze stron pokrywa własne koszty.

133 Zgodnie z art. 69 § 4 akapit pierwszy tego regulaminu Królestwo Danii, które przystąpiło do niniejszej sprawy w charakterze interwenienta, pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 43 WE poprzez przyjęcie lub utrzymanie w mocy następujących przepisów:

— artykułu 4 ust. 1 Ley 18/2005 de equipamientos comerciales (ustawy nr 18/2005 o placówkach handlowych) z dnia 27 grudnia 2005 r. w zakresie, w jakim zakazuje on otwierania dużych placówek handlowych poza skonsolidowanymi obszarami miejskimi ograniczonej liczby gmin;

— artykułu 7 i art. 10 ust. 2, załącznika do Decreto 379/2006 por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales (dekretu 379/2006 zatwierdzającego sektorowy plan terytorialny dla placówek handlowych) z dnia 10 października 2006 r., a także załącznika 1 tego załącznika w zakresie, w jakim przepisy te ograniczają otwieranie nowych hipermarketów do ograniczonej liczby okręgów i wymagają, aby takie nowe hipermarkety nie absorbowały więcej niż 9% wydatków na towary użytku codziennego i 7% wydatków na inne towary;

— artykułu 6 ust. 2 akapit pierwszy Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista (ustawy nr 7/1996 regulującej handel detaliczny) z dnia 15 stycznia 1996 r., art. 8 ustawy nr 18/2005 w sprawie placówek handlowych z dnia 27 grudnia 2005 r., art. 31 ust. 4 i art. 33 ust. 2 Decreto 378/2006 por el que se desarolla la Ley 18/2005 (dekretu nr 378/2006 w sprawie wykonania ustawy nr 18/2005) z dnia 10 października 2006 r. w zakresie, w jakim przepisy te wymagają stosowania progów odnośnie do udziału w rynku i wpływu na istniejący handel detaliczny, po których

przekroczeniu nie możliwe jest otworzenie nowych dużych placówek handlowych i nowych średnich placówek handlowych, i

— **artykułu 26 dekretu nr 378/2006 w sprawie wykonania ustawy nr 18/2005 w zakresie, w jakim reguluje on skład Comisión de Equipamientos Comerciales (komisji ds. placówek handlowych), zapewniając reprezentację interesów istniejącego handlu detalicznego i nie przewidując reprezentacji stowarzyszeń działających w dziedzinie ochrony środowiska i grup działających w interesie ochrony konsumentów.**

2) **Nie ma konieczności orzekania w przedmiocie skargi w zakresie, w jakim dotyczy ona zgodności z art. 43 WE art. 33 ust. 5 i 7 dekretu nr 378/2006 w sprawie wykonania ustawy nr 18/2005 z dnia 10 października 2006 r.**

3) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**

4) **Komisja Europejska, Królestwo Hiszpanii i Królestwo Danii ponoszą własne koszty postępowania.**

Podpisy