SODBA SODIŠČA

z dne 24. marca 2011*

V zadevi C-400/08,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 16. septembra 2008,

Evropska komisija, ki jo zastopata E. Traversa in R. Vidal Puig, zastopnika, skupaj s C. Fernándezom Viciénom in A. Peredo Miquelom, odvetnikoma, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Kraljevini Španiji, ki jo zastopa N. Díaz Abad, zastopnica, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stranka,

* Jezik postopka: španščina.

ob intervenciji

Kraljevine Danske, ki jo zastopata J. Bering Liisberg in R. Holdgaard, zastopnika,

intervenientka,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi J. N. Cunha Rodrigues, predsednik senata, A. Arabadžiev, A. Rosas (poročevalec), U. Lõhmus, sodniki, in P. Lindh, sodnica,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,
sodni tajnik: N. Nančev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. maja 2010,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 7. oktobra 2010

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Španija s tem, da je določila nekatere omejitve za ustanavljanje nakupovalnih središč v Kataloniji, ki izhajajo iz zakona 7/1996 o trgovini na drobno (Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista) z dne 15. januarja 1996 (BOE št. 15 z dne 17. januarja 1996, str. 1243, v nadaljevanju: zakon št. 7/1996) in iz ureditve avtonomne skupnosti Katalonija glede istega področja, in sicer zakona 18/2005 o trgovskih zmogljivostih (Ley 18/2005 de equipamientos comerciales) z dne 27. decembra 2005 (DOGC št. 4543 z dne 3. januarja 2006, str. 72, v nadaljevanju: zakon št. 18/2005), uredbe 378/2006 o izvajanju zakona 18/2005 (Decreto 378/2006 por el que se desarolla la Ley 18/2005) z dne 10. oktobra 2006 (DOGC št. 4740 z dne 16. oktobra 2006, str. 42591, v nadaljevanju: uredba 378/2006) in uredbe 379/2006 o odobritvi področnega prostorskega načrta za trgovske zmogljivosti (Decreto 379/2006 por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales) z dne 10. oktobra 2006 (DOGC št. 4740 z dne 16. oktobra 2006, str. 42600, v nadaljevanju: uredba 379/2006), ni izpolnila obveznosti iz člena 43 ES.

I – Nacionalni pravni okvir

A – *Zakon 7/1996*

2 Člen 2 zakona št. 7/1996 določa:

„Prodajni objekti

1. Za prodajne objekte se štejejo nepremični stalni prostori in zgradbe oziroma objekti, ki so namenjeni rednemu opravljanju trgovinske dejavnosti, bodisi neprekinjeno bodisi ob določenih dnevih ali v določenih obdobjih.

2. V zgoraj navedeno opredelitev spadajo kioski in nasploh vse vrste objektov, ki ustrezajo namenu iz te opredelitve, če gre za nepremičnine v smislu člena 334 civilnega zakonika.

3. Avtonomne skupnosti same določijo pogoje za velike prodajne objekte. Vsekakor se za potrebe dovoljenj in določb trgovske zakonodaje za take štejejo prodajni objekti, ki imajo več kot 2500 m^2 razstavnih in prodajnih površin, v katerih se na drobno prodajajo vse vrste blaga.“

3 Člen 6 istega zakona določa:

„Ustanovitev velikih prodajnih objektov

1. Za odprtje velikega prodajnega objekta je treba pridobiti posebno trgovsko dovoljenje, ki ga izda uprava avtonomne skupnosti, ki pa ne vpliva na ostala upravna dovoljenja, ki so povezana s trgovinsko dejavnostjo.

2. Pri izdaji ali zavrnitvi dovoljenja iz prejšnjega odstavka je treba upoštevati zlasti obstoj ustreznih trgovskih zmogljivosti na območju, ki ga zadeva nov objekt, in učinek, ki bi ga ta imel na trgovsko strukturo na navedenem območju.

Vsekakor je treba pridobiti poročilo sodišča za varstvo konkurence, ki pa ni zavezujoče.

3. Za območje velja, da ima ustrezne zmogljivosti, če za obstoječe prebivalstvo in po potrebi za prebivalstvo, ki je predvideno srednjeročno, obstaja ponudba, ki je na taki ravni, da glede kakovosti, raznolikosti, storitev, cen in obratovalnega časa ustreza trenutnemu stanju ter razvojnim in modernizacijskim usmeritvam trgovine na drobno.

4. Učinek na obstoječo trgovsko strukturo se presoja ob upoštevanju izboljšanja, ki ga pomeni odprtje novega velikega prodajnega objekta za prosto konkurenco, in negativnih učinkov, ki bi jih lahko imel za obstoječe majhne trgovce.

5. Avtonomne skupnosti, ki so pristojne za to področje, lahko ustanovijo teritorialne odbore za trgovske zmogljivosti, ki v skladu s pravili, ki jih lahko sprejmejo te skupnosti, poročajo o odprtju velikih prodajnih objektov."

4 Končna določba zakona 7/1996 opredeljuje ustavni status različnih členov tega zakona. Na tej podlagi sta bila odstavka 1 in 2 člena 6 sprejeta v skladu z izključno pristojnostjo države v skladu s členom 149(1), točka 13, ustave. Odstavki od 3 do 5 navedenega člena pa spadajo v preostalo kategorijo določb, ki „se lahko uporabijo, če ne obstaja posebna zakonodaja, ki jo sprejmejo avtonomne skupnosti".

B – *Zakon 18/2005*

5 Člen 3 (1) in (2) zakona 18/2005 za avtonomno skupnost Katalonija opredeljuje velike prodajne objekte in srednje velike prodajne objekte glede na število prebivalcev

občine, v kateri so. Kot je generalna pravobranilka navedla v točki 11 sklepnih predlogov, je mogoče te opredelitve povzeti tako:

Prebivalstvo občine	Veliki prodajni objekti: minimalna prodajna površina	Srednje veliki prodajni objekti: minimalna prodajna površina
več kot 240.000 prebivalcev	2500 m^2	1000 m^2
od 25.001 do 240.000 prebivalcev	2000 m^2	800 m^2
od 10.001 do 25.000 prebivalcev	1300 m^2	600 m^2
do 10.000 prebivalcev	800 m^2	500 m^2

6 Člen 3(3) tega zakona natančneje določa, da se omejitev prodajne površine iz področnega prostorskega načrta za trgovske zmogljivosti (v nadaljevanju: PTSEC) uporablja za srednje velike objekte prehrambnega sektorja in za vse objekte s prodajno površino, enako ali večjo od 1000 m^2, v katerih se prodajajo gospodinjski aparati ali elektronski izdelki za domačo uporabo, športna oprema ali osebne potrebščine, izdelki za prosti čas ali kulturo, ne glede na njihovo razvrstitev v skladu z merili iz odstavkov 1 in 2 navedenega člena.

7 Člen 4(1) zakona 18/2005 določa, da je mogoče velike prodajne objekte umestiti le v strnjena urbana območja občin, ki so upravno središče okrožja ali imajo več kot 25.000 prebivalcev ali oseb, ki jih je mogoče upoštevati zaradi porasta v turistični sezoni.

8 Odstavek 2 tega člena določa enako omejitev – razen izjem – za objekte, ki so namenjeni predvsem prodaji gospodinjskih aparatov ali elektronskih izdelkov za domačo uporabo, športne opreme ali pripomočkov, osebnih potrebščin, in za objekte, ki so namenjeni prodaji izdelkov za prosti čas ali kulturo, če je njihova prodajna površina enaka ali večja od 1000 m^2.

9 V skladu z odstavkom 3 istega člena je treba pri ugotavljanju, ali gre za „strnjeno urbano območje“, upoštevati območja, na katerih v skladu z veljavnim urbanističnim načrtom stanuje večina prebivalstva, strnjena območja večstanovanjskih hiš in trgovinska območja, ki so integrirana v stanovanjska območja.

10 V odstavku 8 navedenega člena so naštete izjeme od prepovedi, navedenih v točkah 7 in 8 te sodbe. Te se nanašajo zlasti na:

– prodajalne avtomobilov in drugih motornih vozil, strojev, gradbenega materiala, izdelkov za hišna popravila ter vrtnarije;

– prodajne objekte na železniških postajah AVE (hitri vlak), na nekaterih letališčih in potniških pristaniščih;

– prodajne objekte v krajih, ki ležijo na obeh straneh meje, in

– tovarniške trgovine.

11 Člen 6(1) zakona 18/2005 določa, da je občinsko dovoljenje za opravljanje trgovinske dejavnosti potrebno v teh primerih:

„(a) za odprtje srednje velikih prodajnih objektov;

(b) za povečanje prodajnih objektov, katerih prodajna površina pred povečanjem ali po njem ustreza tisti, ki je določena za srednje velike objekte;

(c) za spremembo dejavnosti srednje velikih prodajnih objektov;

(d) za prenos prodajnih objektov, katerih prodajna površina pred prenosom ali po njem ustreza tisti, ki je določena za srednje velike objekte. V tem primeru je začetek veljavnosti dovoljenja odvisen od dejanskega zaprtja prvotnega prodajnega objekta pred odprtjem novega."

12 Odstavek 4 tega člena določa, da molk organa ob izteku roka, določenega za izdajo občinskega dovoljenja za opravljanje trgovinske dejavnosti, pomeni zavrnitev izdaje dovoljenja.

13 Člen 7(1) zakona 18/2005 določa, da je dovoljenje, ki ga izda generalna uprava Katalonije, potrebno:

„(a) za odprtje velikih prodajnih objektov;

(b) za povečanje prodajnih objektov, katerih prodajna površina pred povečanjem ali po njem presega omejitve iz člena 3(1) in (4);

(c) za spremembo dejavnosti velikih prodajnih objektov;

(d) za prenos prodajnih objektov, katerih prodajna površina pred prenosom ali po njem presega omejitve iz člena 3(1) in (4). V tem primeru je začetek veljavnosti dovoljenja odvisen od dejanskega zaprtja prvotnega prodajnega objekta pred odprtjem novega.

(e) za odsvojitev velikih objektov, razen če so izpolnjeni pogoji iz odstavka 3 tega člena."

14 Navedeni člen 7 v odstavku 8 natančneje določa:

„Predlagatelj mora med postopkom izdaje dovoljenja, ki ga izda generalna uprava, predložiti poročilo občine, na ozemlju katere želi odpreti ali povečati velik prodajni objekt, ga tja prenesti ali spremeniti njegovo dejavnost. Poročilo mora v celoti potrditi občinski svet in mora biti obrazloženo ob upoštevanju meril za presojo iz člena 10; če je negativno, je to poročilo zavezujoče. Če v treh mesecih od vložitve prošnje za izdajo poročila občina tega ne izda, se šteje, da je negativno."

15 Odstavek 10 istega člena določa, da molk organa po poteku šestmesečnega roka za izdajo dovoljenja za opravljanje trgovinske dejavnosti s strani generalne uprave pomeni zavrnitev izdaje dovoljenja.

16 Člen 8 zakona 18/2005 določa:

„1. Za objave odprtja prodajnih objektov v Kataloniji in za postopek izdaje dovoljenja za opravljanje trgovinske dejavnosti za srednje velike in velike prodajne objekte, ki jih ureja ta zakon, je nujno potrebno poročilo o deležu na zadevnem trgu, ki ga izdela oddelek, pristojen za trgovino.

2. Poročila o deležu na trgu ni treba pridobiti malim in srednje velikim podjetjem v skladu z merili, navedenimi v prvi dopolnilni določbi.

3. V smislu tega zakona je delež na trgu velikost tržnega deleža podjetja ali skupine podjetij na upoštevnem trgu.

4. Če je poročilo o deležu na trgu negativno, postane zavezujoče za zavrnitev zaprošenega dovoljenja in v primeru objave odprtja objekta iz odstavka 1.

5. Oddelek, pristojen za trgovino, mora za oceno deleža v soglasju z oddelkom in organi generalne uprave, pristojnimi za varstvo konkurence, opredeliti pojme upoštevnega trga, tržnega deleža in območja vpliva, ki jih je treba povzeti v uredbenih predpisih za izvajanje tega zakona. Za opredelitev teh pojmov je treba upoštevati zlasti proizvode in storitve, ki si konkurirajo na istem trgu, promet po sektorjih in površino obstoječih objektov.

6. Z uredbenimi predpisi je treba določiti merila, postopek in pristojni organ za izdajo poročila o deležu. Za določitev teh meril je treba presoditi zlasti pokazatelje iz bele knjige, navedene v členu 9. V predpisu morajo biti določeni tudi pogoji, v katerih oddelek, pristojen za trgovino, s pomočjo javnega registra objavi odločbe o dodelitvi ali zavrnitvi izdaje dovoljenja in predložena poročila."

17 Člen 10 zakona 18/2005 določa vidike, v zvezi s katerimi morajo generalna uprava ali občinski organi opraviti presojo, ko odločajo o vlogi za izdajo dovoljenja za opravljanje trgovinske dejavnosti. To so skladnost s PTSEC in z urbanističnim načrtom; pogoji, ki zagotavljajo varnost projekta in vključitev objekta v urbano okolje; mobilnost, ki jo bo projekt povzročil, predvsem njegov vpliv na cestno omrežje ter na uporabo javnega in osebnega prevoza; število razpoložljivih parkirnih mest, ugotovljeno v skladu z razmerji, ki so za vsak primer določena z uredbo; lokacija objekta znotraj strnjenega urbanega območja in skladnost z morebitnim občinskim načrtom usmeritev za trgovske zmogljivosti; „pravica potrošnikov do široke in raznolike ponudbe v smislu kakovosti izdelkov", njihove količine, cene in lastnosti ter delež podjetja prosilca na upoštevnem trgu.

18 Člen 11 uvaja tak posvetovalni odbor, kakršni so navedeni v členu 6(5) zakona 7/1996, to je Comisión de Equipamientos Comerciales (v nadaljevanju: odbor za trgovske zmogljivosti), ki poroča zlasti o vprašanjih, povezanih z odločitvijo generalne uprave o vlogi za izdajo dovoljenja in glede zadev prostorskega načrtovanja v zvezi z določitvijo območij, na katerih se lahko odprejo prodajni objekti, poleg tega pa pripravlja predloge za spremembe PTSEC.

19 Člen 12 istega zakona določa takse, ki se zaračunajo za obravnavo vlog za dovoljenje in za poročilo o deležu na trgu. Občinam tudi dovoljuje, da odmerijo takse za obravnavo vlog za dovoljenja, ki jih izda občina, in za predložitev občinskih poročil generalni upravi glede vlog za dovoljenja, ki spadajo v njeno pristojnost.

C – *Uredba 378/2006*

20 Člen 3 uredbe 378/2006 opredeljuje hipermarkete kot samopostrežne prodajalne s prodajno površino vsaj 2500 m^2, ki prodajajo široko paleto izdelkov za vsakdanjo rabo in izdelkov, ki niso za vsakdanjo rabo, in imajo na voljo veliko parkirišče.

21 Člen 14 te uredbe določa postopek za pridobitev dovoljenja za opravljanje trgovinske dejavnosti pri generalni upravi. V njem je naštetih več dokumentov, ki jih je treba predložiti, med katerimi je v odstavku 1(b) navedena tudi raziskava trga, v kateri je analizirana smotrnost projekta ob upoštevanju obstoječe ponudbe in potencialnega povpraševanja na območju vpliva, predviden tržni delež in vpliv na trenutno ponudbo.

22 Člen 26(1) navedene uredbe ureja sestavo odbora za opravljanje trgovinske dejavnosti, ki ga uvaja člen 11 zakona 18/2005, pri čemer sedem članov zastopa službe generalne uprave, šest članov zastopa občine, sedem članov zastopa trgovinski sektor, dva sta strokovnjaka, ki ju izbere oddelek generalne uprave za trgovino, predsednik navedenega odbora pa imenuje tajnika.

23 Člen 27 iste uredbe določa, da se je treba z navedenim odborom posvetovati glede vprašanj iz člena 11 zakona 18/2005 in glede razmejitve strnjenih urbanih območij občin.

24 Člen 28(2) uredbe 378/2006 za velike trgovce na drobno določa, da mora poročilo o deležu na trgu iz člena 8 zakona 18/2005 zajemati vse prodajalne, ki poslujejo pod njihovim imenom, tako tiste pod neposrednim kot tiste pod posrednim nadzorom.

25 V skladu s členom 31(4) te uredbe se za vsak trgovinski sektor letno določi maksimalni tržni delež za celotno Katalonijo in za njena posamezna območja. Komisija trdi, ne da bi ji Kraljevina Španija glede tega ugovarjala, da se ta določba še ne uporablja, tako da je maksimalni tržni delež skupine, ki ji pripada distributer, tisti, ki je bil določen v predhodno veljavni zakonodaji, to je 25 % prodajne površine v Kataloniji oziroma 35 % prodajne površine na območju vpliva predlaganega objekta.

26 Člen 33(2) navedene uredbe določa, da mora biti poročilo o deležu na trgu negativno, če je ta maksimalni delež presežen. Odstavek 5 istega člena določa maksimalno 6-mesečno obdobje kot rok, v katerem mora biti poročilo izdano. V nasprotnem se

šteje, da je poročilo pozitivno. Odstavek 7 pa določa, da navedeno poročilo velja šest mesecev.

D – *Uredba 379/2006*

27 PTSEC je del priloge k uredbi 379/2006. Člen 7 priloge k uredbi 379/2006 določa, da za velike in srednje velike prodajne objekte v prehrambnem sektorju ter prodajne objekte, ki imajo prodajno površino 1000 m^2 ali več in v katerih se prodajajo predvsem gospodinjski aparati ali elektronski izdelki za domačo uporabo, športna oprema in pripomočki, osebne potrebščine, izdelki za prosti čas ali kulturo, veljajo omejitve glede prodajne površine, ki jih za vsako okrožje in občino določa PTSEC.

28 Člen 10(2) priloge k tej uredbi zlasti določa:

„V okrožjih, kjer je za leto 2009 predvidena presežna ponudba, se ne sme graditi novih hipermarketov.

V ostalih okrožjih je gradnja hipermarketov dovoljena, če ta oblika trgovin ne presega 9 % ocenjene porabe v okrožju za leto 2009 za izdelke za vsakdanjo rabo in 7 % te porabe za leto 2009 za izdelke, ki niso za vsakdanjo rabo."

29 Priloga 1 priloge k uredbi št. 379/2006 zlasti določa maksimalne površine, za katere se lahko v vsaki ozemeljski enoti izdajo dovoljenja za opravljanje trgovinske dejavnosti za obdobje od leta 2006 do leta 2009 za supermarkete, hipermarkete, specializirane prodajalne ter nakupovalna središča in veleblagovnice.

II – Predhodni postopek

30 Komisija je po proučitvi pritožbe drobnoprodajnih podjetij ugovarjala združljivosti pravil, ki urejajo odprtje velikih prodajaln na ozemlju avtonomne skupnosti Katalonija, s členom 43 ES. Španiji je 9. julija 2004 poslala uradni opomin v zvezi s tem.

31 Ta država članica je v odgovoru z dne 13. oktobra 2004 menila, da očitki Komisije niso utemeljeni.

32 27. decembra 2005 je bil sprejet zakon 18/2005. Ne le da ta zakon po mnenju Komisije ni odpravil vseh neskladnosti s členom 43 ES, temveč je poleg tega uvedel nove omejitve glede svobode ustanavljanja na področju zadevne dejavnosti. Komisija je 4. julija 2006 Kraljevini Španiji poslala dodaten uradni opomin. V odgovoru z dne 6. oktobra 2006 je navedena država članica zanikala, da bi bila zadevna ureditev omejevalna, neutemeljena ali nesorazmerna.

33 Ker Komisija ni bila zadovoljna s tem odgovorom, je 23. oktobra 2007 na Kraljevino Španijo naslovila obrazloženo mnenje, s katerim jo je pozvala, naj v dveh mesecih

od prejema tega mnenja spremeni navedeno ureditev in s tem prekine zatrjevano kršitev. V odgovoru z dne 3. januarja 2008 je Kraljevina Španija navedla, da namerava zadevno ureditev spremeniti, vendar bo to storila pri prenosu Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, str. 36). Ker ob izteku tega roka ni bil sprejet noben ukrep, je Komisija vložila to tožbo.

34 S sklepom predsednika Sodišča z dne 21. januarja 2009 je bila Kraljevini Danski dovoljena intervencija v podporo predlogom Kraljevine Španije.

III – Tožba

A – *Dopustnost*

35 Najprej je treba spomniti, da lahko Sodišče po uradni dolžnosti preveri, ali so izpolnjeni pogoji iz člena 226 ES za vložitev tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti (glej sodbo z dne 3. junija 2010 v zadevi Komisija proti Španiji, C-487/08, ZOdl., str. I-4843, točka 70 in navedena sodna praksa).

36 Spomniti je treba tudi, da je iz člena 38(1)(c) Poslovnika Sodišča in iz upoštevne sodne prakse razvidno, da je treba v vsaki tožbi navesti predmet spora in kratek povzetek tožbenih razlogov ter da morajo biti te navedbe dovolj jasne in natančne, da toženi stranki omogočajo pripravo obrambe in Sodišču izvajanje nadzora. Iz tega izhaja, da

morajo biti temeljni elementi glede dejstev in prava, na katerih tožba temelji, skladno in razumljivo razvidni iz besedila vloge in da morajo biti tožbeni predlogi izraženi nedvoumno, da se prepreči, da bi Sodišče odločilo *ultra petita* ali da o nekem očitku ne bi odločilo (glej sodbo z dne 15. junija 2010 v zadevi Komisija proti Španiji, C-211/08, ZOdl., str. I-5267, točka 32 in navedena sodna praksa).

37 Vendar je treba ugotoviti, da Komisija v tožbi Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Španija ni izpolnila obveznosti iz člena 43 ES s tem, da je določila omejitve za odprtje prodajnih objektov, ki izhajajo iz štirih zakonov in uredb, katerih besedilo, kot je bilo predloženo Sodišču, obsega več kot 200 strani, ter da navedena tožba vsebuje nenatančnosti.

38 Komisija je v točki 46 replike navedla seznam nekaterih omejitev, ki v povezavi s sklicevanjem na tožbo olajšuje določitev konkretnih omejitev, ki po mnenju navedene institucije izhajajo iz dela sporne ureditve, ki jo je sprejela avtonomna skupnost Katalonija, in sicer iz zakona 18/2005 ter uredb 378/2006 in 379/2006.

39 Ta seznam vključuje:

1. prepoved ustanavljanja velikih prodajnih objektov zunaj strnjenih urbanih območij omejenega števila občin (člen 4(1) zakona 18/2005)

2. omejitve velikosti prodajnih površin za vsako okrožje in občino (člen 7 priloge k uredbi 379/2006 v povezavi z njeno prilogo 1); natančneje, Komisija navaja, da:

   (a) je omejitev posebej stroga za hipermarkete – v 37 od 41 okrožij je prepovedano ustanavljanje novih hipermarketov (priloga 1.2 priloge k uredbi 379/2006);

   (b) je v preostalih štirih okrožjih dovoljeno le ustanavljanje hipermarketov, ki ne presegajo 9 % porabe za izdelke za vsakdanjo rabo in 7 % porabe za izdelke, ki niso za vsakdanjo rabo (člen 10(2) priloge k uredbi 379/2006), in

   (c) je v teh štirih okrožjih maksimalna površina hipermarketov le 23.667 m^2, ki si jo deli šest občin (priloga 1.2 priloge k uredbi 379/2006);

3. zahtevo za pripravo poročila o deležu na trgu, ki je zavezujoče, če je negativno, in ki mora biti negativno, če tržni delež preseže določeno raven (člen 8 zakona 18/2005 ter člena 31(4) in 33(2) uredbe 378/2006);

4. neobstoj jasne opredelitve uporabljenih meril (člen 10 zakona 18/2005);

5. določene vidike postopka obravnave vlog za izdajo dovoljenja, in sicer:

   (a) pravilo „zavrnitve zaradi molka organa“ (člena 6 in 7 zakona 18/2005);

   (b) obveznost pridobitve mnenja posvetovalnega odbora, ki vključuje vložnikove konkurente (člen 11 zakona 18/2005 in člen 26 uredbe 378/2006);

   (c) zaračunavanje taks, ki niso povezane s stroški navedenega postopka (člen 12 zakona 18/2005), in

   (d) čezmerno trajanje postopka (člen 33 uredbe 378/2006 glede rokov za izdajo in veljavnosti poročila o deležu na trgu).

40 Komisija je na obravnavi potrdila, da določbe, omenjene v navedenem seznamu, zajemajo vse vidike ureditve avtonomne skupnosti Katalonija, ki se izpodbijajo.

41 Iz tožbe je razvidno, da Komisija poleg teh določb izpodbija tudi združljivost člena 6 zakona 7/1996 s pravom Unije.

42 Ta člen v odstavkih od 1 do 4 določa zahtevo za dovoljenje za odprtje velikih prodajnih objektov in merila, ki se uporabljajo za izdajo tega dovoljenja. Natančneje, odstavek 2 navedenega člena določa bistvena merila v zvezi s tem in nalaga posvetovanje s sodiščem za varstvo konkurence. Poleg tega odstavek 5 istega člena določa, da lahko avtonomne skupnosti uvedejo odbore za pripravo poročil o deležu na trgu velikih prodajnih objektov.

43 Kraljevina Španija trdi, da iz končne določbe navedenega zakona izhaja, da se njegov člen 6, od(3) do (5), uporablja samo, če avtonomne skupnosti niso sprejele posebne ureditve. Avtonomna skupnost Katalonija pa naj bi tako posebno ureditev sprejela. Zato naj se te določbe ob vložitvi predmetne tožbe v tej skupnosti ne bi uporabljale in torej ne bi smele biti predmet tožbe.

44 Komisija trdi, da se mora njena tožba nanašati na navedene odstavke od 3 do 5, saj opredeljujejo bistvena merila za dodelitev dovoljenj iz odstavka 2 istega člena, ki je del temeljne ureditve, ki je zavezujoča na vsem španskem ozemlju. Odstavki od 3 do 5 tega člena naj bi se v avtonomni skupnosti Katalonija dopolnilno uporabljali za učinkovito izvajanje navedenega odstavka 2. Tudi ob predpostavki, da se navedeni odstavki od 3 do 5 trenutno v tej skupnosti ne uporabljajo, Komisija meni, da te določbe vseeno kršijo pravo Unije, ker se lahko začnejo uporabljati v primeru spremembe ali razveljavitve trenutno veljavne ureditve.

45 Kot je bilo opozorjeno v točki 36 te sodbe, mora Komisija v zvezi s tem v tožbi natančno navesti temeljne elemente glede dejstev in prava, na katerih temelji tožba.

46 Kar zadeva člen 6, od (3) do (5), zakona 7/1996, pa je treba ugotoviti, da ta tožba ni dovolj natančna. Ne iz tožbe ne iz replike namreč ni dovolj jasno razvidno, zakaj te določbe pomenijo neizpolnitev obveznosti, ki jo zatrjuje Komisija.

47 Zato tožba ni dopustna v delu, ki se nanaša na člen 6, od (3) do (5), zakona 7/1996.

48 Nasprotno pa Sodišče glede člena 6(1) in (2) zakona 7/1996 in spornih določb, ki jih je sprejela avtonomna skupnost Katalonija, navedenih v točki 39 te sodbe, kljub pomanjkljivostim tožbe meni, da vsebujejo dovolj elementov, da se določi obseg kršitve prava Unije, ki se očita Kraljevini Španiji, in preveri, ali obstaja neizpolnitev obveznosti, ki jo zatrjuje Komisija.

49 Poleg tega je iz odgovora na tožbo Kraljevine Španije jasno razvidno, da je ta dejansko razumela, da ji Komisija očita omejevanje svobode ustanavljanja z izpodbijano ureditvijo in da ta institucija tej ureditvi oporeka, ker naj bi škodovala velikim prodajnim objektom, in ne srednje velikim prodajnim objektom, kar naj bi dejansko postavljalo v manj ugoden položaj gospodarske subjekte iz drugih držav članic, in ker naj ta ureditev ne bi bila utemeljena. V teh okoliščinah se je torej Kraljevina Španija lahko učinkovito branila.

50 Zato je ta tožba dopustna v delu, ki se nanaša na člen 6(1) in (2) zakona 7/1996 in na določbe zakona 18/2005 ter uredbi 378/2006 in 379/2006, navedeni v točki 39 te sodbe, pri čemer je ta tri zadnjenavedena besedila sprejela avtonomna skupnost Katalonija (v nadaljevanju: sporna ureditev).

B – *Vsebinska presoja*

51 Tožba Komisije v bistvu vsebuje tri očitke, ki se nanašajo na nezdružljivost s členom 43 ES, pri čemer se prvi nanaša na omejitve glede lokacije in velikosti velikih prodajnih objektov, drugi na pogoje za pridobitev dovoljenja za opravljanje trgovinske dejavnosti, ki se zahteva za odprtje takih objektov, tretji pa na nekatere vidike postopka za izdajo tega dovoljenja.

52 Prvi očitek o omejitvah glede lokacije in velikosti velikih prodajnih objektov se nanaša na prepoved odpiranja takih objektov zunaj strnjenih urbanih območij omejenega števila občin, ki izhaja iz člena 4(1) zakona 18/2005, in na omejitve prodajnih površin za vsako okrožje in občino, ki izhajajo iz člena 7 priloge k uredbi 379/2006 v povezavi z njeno prilogo 1. Komisija glede omejitev prodajnih površin za vsako okrožje in občino trdi, da je omejitev posebej stroga v primeru hipermarketov. Iz PTSEC naj bi namreč izhajalo, da je odprtje novih hipermarketov prepovedano v 37 od 41 okrožij. V preostalih štirih okrožjih naj bi bilo ustanavljanje hipermarketov na podlagi člena 10(2) priloge k uredbi 379/2006 dovoljeno le, če ta oblika trgovin ne presega 9 % porabe za izdelke za vsakdanjo rabo in 7 % porabe za izdelke, ki niso za vsakdanjo

rabo. Nazadnje, iz PTSEC naj bi izhajalo, da je v teh štirih okrožjih maksimalna površina za hipermarkete le 23.667 m^2, ki si jih deli šest občin.

53 Drugi očitek, ki se nanaša na pogoje za pridobitev posebnega dovoljenja za opravljanje trgovinske dejavnosti, se deli na šest delov. Prvi del se nanaša na zahtevo za pridobitev posebnega dovoljenja za opravljanje trgovinske dejavnosti pred odprtjem velikih prodajnih objektov, ki jo nalaga člen 6(1) zakona 7/1996, drugi se nanaša na upoštevanje obstoja trgovskih zmogljivosti na zadevnem območju in učinkov odprtja nove trgovinske strukture na tem območju pri pridobivanju tega dovoljenja v skladu s členom 6(2), prvi pododstavek, zakona 7/1996, tretji se nanaša na zahtevo za poročilo o deležu na trgu, ki je zavezujoče, če je negativno, in ki mora biti negativno, če tržni delež preseže določeno raven, kot izhaja iz člena 8 zakona 18/20055 ter členov 31(4) in 33(2) uredbe 378/2006, četrti se nanaša na zahtevo posvetovanja s sodiščem za varstvo konkurence, določeno v členu 6(2), drugi pododstavek, zakona 7/1996, peti na obveznost pridobitve mnenja odbora za trgovske zmogljivosti, katerega člani so potencialni konkurenti prosilca dovoljenja, v skladu s členom 11 zakona 18/2005 in členom 26 uredbe 378/2006, šesti pa se nanaša na neobstoj jasne opredelitve meril, ki se uporabljajo na podlagi člena 10 zakona 18/2005.

54 Nazadnje, tretji očitek, ki se nanaša na nekatere vidike postopka za izdajo dovoljenja za trgovino na drobno, se deli na tri dele, pri čemer se prvi nanaša na pravilo zavrnitve zaradi molka organa iz členov 6 in 7 zakona 18/2005, drugi na zaračunavanje taks, ki niso povezane s stroški tega postopka, in sicer na podlagi člena 12 istega zakona, tretji pa na čezmerno trajanje navedenega postopka, ki naj bi izhajalo iz člena 33(5) in (7) uredbe 378/2006, in sicer glede rokov za izdajo in veljavnosti poročila o deležu na trgu.

1. Trditve strank

55 Komisija zatrjuje, da sporna ureditev pomeni omejitev svobode ustanavljanja, ki je zagotovljena s členom 43 ES, ker posega v možnost odprtja velikih prodajnih objektov na ozemlju avtonomne skupnosti Katalonija. Navedena ureditev naj bi imela posreden diskriminatorni učinek, ker daje prednost odpiranju srednje velikih prodajnih objektov pred velikimi prodajnimi objekti. Srednje velike prodajne objekte naj bi namreč večinoma želeli odpirati španski gospodarski subjekti, medtem ko tisti, ki želijo odpreti velike prodajne objekte, prihajajo večinoma iz drugih držav članic. Sporna ureditev naj poleg tega ne bi bila utemeljena z enim od razlogov iz člena 46(1) ES. Komisija podredno trdi, da utemeljitev, ki jih navaja Kraljevina Španija, ni mogoče sprejeti.

56 Kraljevina Španija oporeka zatrjevani kršitvi. Ta država članica priznava, da sporna ureditev vsebuje nekatere omejitve svobode ustanavljanja, vendar trdi, da te ne povzročajo diskriminacije – niti posredne – na podlagi državljanstva. Navedena ureditev naj bi bila utemeljena z razlogi v splošnem interesu, zlasti z varstvom potrošnikov, varstvom okolja in dobrim prostorskim načrtovanjem. Ustrezna naj bi bila za uresničitev želenih ciljev in naj hkrati ne bi presegala tega, kar je potrebno za njihovo doseganje.

57 Kraljevina Danska zatrjuje, da se za ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, če ni diskriminatorna, ne bi smelo šteti, da pomeni omejitev svobode ustanavljanja, ki jo pravo Unije prepoveduje, saj ne vpliva neposredno na dostop tujih gospodarskih subjektov na trg. Kraljevina Španija se pridružuje tej trditvi.

2. Presoja Sodišča

a) Obstoj omejitev svobode ustanavljanja

58 Treba je spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Komisija tista, ki mora v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti. Komisija mora Sodišču predložiti vse dokaze, ki so potrebni za to, da lahko Sodišče preizkusi, ali je ta neizpolnitev podana, pri čemer se ne more sklicevati na nobeno domnevo (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 5. oktobra 1989 v zadevi Komisija proti Nizozemski, 290/87, Recueil, str. 3083, točki 11 in 12, in z dne 4. marca 2010 v zadevi Komisija proti Franciji, C-241/08, ZOdl., str. I-1697, točka 22).

59 Da bi bila trditev Komisije, da ima sporna ureditev učinke, ki so posredno diskriminatorni za gospodarske subjekte, ki prihajajo iz držav članic, ki niso Kraljevina Španija, veljavna, bi morala Komisija dokazati, da obstaja različno obravnavanje velikih in drugih prodajnih objektov in da je to razlikovanje neugodno za velike prodajne objekte. Poleg tega mora Komisija dokazati, da daje to različno obravnavanje prednost španskim gospodarskim subjektom, ker imajo ti raje male in srednje velike prodajne objekte, medtem ko so gospodarski subjekti iz drugih držav članic bolj naklonjeni velikim prodajnim objektom.

60 Komisija je, da bi to dokazala, predložila vrsto številčnih podatkov. Vendar, čeprav so ti podatki, kot je v točki 58 sklepnih predlogov ugotovila generalna pravobranilka, v določeni meri v skladu s trditvijo, da so španski gospodarski subjekti bolj naklonjeni

srednje velikim prodajnim objektom, subjekti iz drugih držav članic pa velikim prodajnim objektom, ti niso popolni. Informacije, predložene Sodišču, namreč ne omogočajo, da bi se z gotovostjo ugotovilo število zadevnih objektov ali razdelitev španskega in nešpanskega nadzora nad objekti, ki spadajo v kategorijo velikih prodajnih objektov na podlagi člena 3(1) zakona 18/2005. Sodišče ni bilo obveščeno niti o razdelitvi glede imetništva deležev zadevnih gospodarskih subjektov za različne kategorije objektov.

61 Komisija je na obravnavi poudarila, da po njenem mnenju vzročna zveza, ki potrjuje statistično povezavo, temelji na dejstvu, da so tuji gospodarski subjekti bolj naklonjeni odpiranju večjih objektov, da bi dosegli ekonomijo obsega, ki je potrebna za optimizacijo njihovih možnosti prodora na novo ozemlje. Vendar, kot je generalna pravobranilka poudarila v točki 59 sklepnih predlogov, se ta razlaga bolj nanaša na vstop na novi trg, ki je oddaljen od izvornega trga, kot pa na državljanstvo gospodarskega subjekta.

62 Zato je treba ugotoviti, da Komisija ni predložila ključnih dokazov, s katerimi bi bilo mogoče dokazati, da številčni podatki, ki jih je predložila v utemeljitev svoje trditve, dejansko potrjujejo njeno resničnost. Komisija ni predložila niti drugih dokazov o tem, da sporna ureditev povzroča učinke, ki so posredno diskriminatorni do gospodarskih subjektov iz držav članic v primerjavi s španskimi subjekti.

63 Vendar v skladu z ustaljeno sodno prakso člen 43 ES nasprotuje vsakemu nacionalnemu ukrepu, ki bi – tudi če se uporabi brez razlikovanja glede na državljanstvo – lahko oviral ali zmanjšal privlačnost uresničevanja svobode ustanavljanja s strani državljanov Unije, ki je zagotovljena s Pogodbo (glej zlasti sodbi z dne 14. oktobra 2004

v zadevi Komisija proti Nizozemski, C-299/02, ZOdl., str. I-9761, točka 15, in z dne 21. aprila 2005 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-140/03, ZOdl., str. I-3177, točka 27).

64 V zvezi s tem je treba spomniti, da pojem „omejitev“ v smislu člena 43 ES zajema ukrepe države članice, ki – čeprav veljajo brez razlikovanja – vplivajo na dostop podjetij iz drugih držav članic do trga in ki tako ovirajo trgovino v Skupnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 5. oktobra 2004 v zadevi CaixaBank France, C-442/02, ZOdl., str. I-8961, točka 11, in z dne 28. aprila 2009 v zadevi Komisija proti Italiji, C-518/06, ZOdl., str. I-3491, točka 64, in po analogiji sodbo z dne 10. februarja 2009 v zadevi Komisija proti Italiji, C-110/05, ZOdl., str. I-519, točka 37).

65 V to kategorijo spadajo predvsem nacionalni predpisi, ki za ustanovitev podjetja iz druge države članice določajo predhodno pridobitev dovoljenja, saj lahko ovirajo uresničevanje svobode ustanavljanja tega podjetja s tem, da preprečujejo svobodno izvajanje njegovih dejavnosti prek stalne poslovne enote (glej sodbo z dne 1. junija 2010 v združenih zadevah Blanco Pérez in Chao Gómez, C-570/07 in C-571/07, ZOdl., str. I-4629, točka 54).

66 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da sporna ureditev, gledano v celoti, uvaja sistem predhodnega dovoljenja, ki velja za vsako odprtje velikega prodajnega objekta na ozemlju avtonomne skupnosti Katalonija.

67 Prvič, ta ureditev omejuje območja, ki so na razpolago za nove objekte, in nalaga omejitve glede prodajnih površin, ki jih je mogoče nameniti zanje.

68 Drugič, navedena ureditev omogoča izdajo dovoljenja za nove objekte samo pod pogojem, da to ne bo vplivalo na že obstoječe majhne trgovce.

69 Tretjič, določa več postopkovnih pravil glede izdaje navedenega dovoljenja, ki lahko dejansko negativno vplivajo na število vloženih in/ali odobrenih vlog za izdajo dovoljenja.

70 Zato sporna ureditev, gledano v celoti, za gospodarske subjekte iz drugih držav članic ovira ali zmanjšuje privlačnost izvajanja dejavnosti prek stalne poslovne enote na ozemlju avtonomne skupnosti Katalonija in s tem ustanavljanja na španskem trgu.

71 Poleg tega Kraljevina Španija priznava, da ta ureditev vsebuje nekatere omejitve svobode ustanavljanja.

72 Torej je treba ugotoviti, da sporna ureditev, gledano v celoti, pomeni omejitev svobode ustanavljanja v smislu člena 43 ES.

b) Utemeljitev omejitev svobode ustanavljanja

73 V skladu z ustaljeno sodno prakso je mogoče omejitve svobode ustanavljanja, ki se uporabijo brez diskriminacije na podlagi državljanstva, utemeljiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu, če zagotavljajo uresničitev želenega cilja in ne presegajo tega, kar

je nujno za dosego tega cilja (sodbi z dne 10. marca 2009 v zadevi Hartlauer, C-169/07, ZOdl., str. I-1721, točka 44; z dne 19. maja 2009 v združenih zadevah Apothekerkammer des Saarlandes in drugi, C-171/07 in C-172/07, ZOdl., str. I-4171, točka 25, in zgoraj navedena sodba Blanco Pérez in Chao Gómez, točka 61).

74 Med take nujne razloge, ki jih je Sodišče priznalo, spada med drugim varstvo okolja (glej zlasti sodbo z dne 11. marca 2010 v zadevi Attanasio Group, C-384/08, ZOdl., str. I-2055, točka 50 in navedena sodna praksa), prostorsko načrtovanje (glej po analogiji sodbo z dne 1. oktobra 2009 v zadevi Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, ZOdl., str. I-9021, točka 29 in navedena sodna praksa) in varstvo potrošnikov (glej zlasti sodbo z dne 13. septembra 2007 v zadevi Komisija proti Italiji, C-260/04, ZOdl., str. I-7083, točka 27 in navedena sodna praksa). Nasprotno pa izključno ekonomski cilji ne morejo pomeniti nujnega razloga v splošnem interesu (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 15. aprila 2010 v zadevi CIBA, C-96/08, ZOdl., str. I-2911, točka 48 in navedena sodna praksa).

75 V zvezi s tem je treba spomniti, da čeprav mora država članica, ki se za utemeljitev ovire prostega pretoka sklicuje na nujni razlog v splošnem interesu, dokazati, da je njena ureditev ustrezna in nujna za dosego zakonitega cilja, ki mu sledi, pa to dokazno breme ne more biti tako, da bi se od te države članice zahtevalo, naj pozitivno dokaže, da navedenega cilja v enakih razmerah ne bi bilo mogoče izpolniti z nobenim predstavljivim ukrepom (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Italiji z dne 10. februarja 2009, točka 66).

76 Zato je treba preveriti, ali je sporna ureditev – če ni obravnavana v celoti, temveč glede na posamezne omejitve, ki jih navaja Komisija – utemeljena z nujnimi razlogi v splošnem interesu, kot so tisti, na katere se sklicuje Kraljevina Španija in so navedeni v točki 56 te sodbe.

i) Prvi očitek: omejitve glede lokacije in velikosti velikih prodajnih objektov

77 Komisija v okviru prvega očitka navaja omejitve glede lokacije in velikosti velikih prodajnih objektov, ki izhajajo iz prepovedi odpiranja takih objektov zunaj strnjenih urbanih območij omejenega števila občin na podlagi člena 4(1) zakona 18/2005 in omejitev prodajne površine za vsako okrožje in občino v skladu s členoma 7 in 10(2) priloge k uredbi 379/2006 ter njene priloge 1.2.

78 Kraljevina Španija trdi, da so tako navedene določbe primerne za zagotovitev uresničevanja ciljev prostorskega načrtovanja in varstva okolja, ki jima sledijo. Sporna ureditev naj bi z omejevanjem lokacije velikih prodajnih objektov na poselitvena središča, v katerih je povpraševanje največje, in z omejevanjem velikosti objektov v manj poseljenih območjih želela preprečiti onesnaževanje zaradi vožnje z avtomobilom in propadanje mest, ohraniti v okolje integriran urbanistični model, izogniti se gradnji novih cest in zagotoviti dostop do teh objektov z javnim prevozom.

79 Komisija nasprotno meni, da zadevne omejitve niso primerne za zagotavljanje uresničevanja ciljev, ki se jim sledi.

80 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se v nasprotju s trditvami Komisije zdi, da so omejitve glede lokacije in velikosti velikih prodajnih objektov primeren ukrep za uresničevanje ciljev prostorskega načrtovanja in varstva okolja, na katera se sklicuje Kraljevina Španija.

81 Vendar je iz člena 10(2) priloge k uredbi št. 379/2006 razvidno, da ni bilo predvideno nobeno povečanje trgovske ponudbe v obliki hipermarketov v okrožjih, v katerih je bila ta ponudba ocenjena kot presežna v letu 2009. Dalje, iz priloge 1.2. prilogi k navedeni uredbi izhaja, da je bila navedena ponudba za to leto ocenjena za presežno v 37 od 41 okrožij avtonomne skupnosti Katalonija. V preostalih štirih okrožjih je v skladu s členom 10(2) dovoljeno le povečanje ponudbe v obliki hipermarketov, če ti ne presegajo 9 % ocenjene porabe v okrožju za trgovske izdelke za vsakdanjo rabo in 7 % te porabe za izdelke, ki niso za vsakdanjo rabo. Nazadnje, iz navedene priloge 1.2 je razvidno, da je bila maksimalna prodajna površina za hipermarkete v teh štirih okrožjih omejena na 23.667 m^2, razdeljenih med šest občin.

82 Ugotoviti je treba, da te posebne omejitve, naložene s sporno ureditvijo, gledano v celoti, bistveno vplivajo na možnosti odprtja velikih prodajnih objektov na ozemlju avtonomne skupnosti Katalonija.

83 V takih okoliščinah mora država članica razloge, na katere se lahko sklicuje, da bi utemeljila odstopanje od načela svobode ustanavljanja, podpreti z analizo primernosti in sorazmernosti omejevalnega ukrepa, ki ga je ta država članica sprejela, ter z natančnimi dokazi, ki podpirajo njeno utemeljitev (glej sodbo z dne 22. decembra 2008 v zadevi Komisija proti Avstriji, C-161/07, ZOdl., str. I-10671, točka 36 in navedena sodna praksa).

84 Treba pa je ugotoviti, da Kraljevina Španija ni predložila zadostnih dokazov za pojasnitev razlogov, zaradi katerih bi bile zadevne omejitve potrebne za uresničitev ciljev, ki jim sledi.

85 Ob upoštevanju tega pomanjkanja pojasnil in bistvenega vpliva zadevnih omejitev na možnosti odpiranja veliki prodajnih objektov na ozemlju avtonomne skupnosti Katalonija je treba ugotoviti, da omejitve svobode ustanavljanja v zvezi s tem niso utemeljene.

86 Iz tega izhaja, da je treba prvi očitek sprejeti.

ii) Drugi očitek: zahteva in pogoji pridobitve posebnega dovoljenja za opravljanje trgovinske dejavnosti za odprtje velikih prodajnih objektov

– Prvi trije deli

87 Komisija v prvih treh delih drugega očitka izpodbija zakonitost člena 6(1) zakona 7/1996, ki določa pridobitev posebnega dovoljenja za opravljanje trgovinske dejavnosti pred odprtjem velikih prodajnih objektov, prvega pododstavka odstavka 2 navedenega člena 6, ki nalaga, da je treba pri izdaji takega dovoljenja upoštevati obstoj trgovinskih zmogljivosti na zadevnem območju in učinke novega objekta na trgovinsko strukturo tega območja, člena 8 zakona 18/2005 ter členov 31(4) in 33(2) uredbe 378/2006, ki nalagata sestavo poročila o deležu na trgu, ki je zavezujoče, če je negativno, in ki mora biti negativno, če tržni delež preseže določeno raven.

88 Kraljevina Španija zatrjuje, da izpodbijane določbe sledijo, na splošno, ciljem varstva okolja, prostorskega načrtovanja in varstva potrošnikov, pri čemer so v zvezi z zadnjim ciljem namenjene zagotavljanju učinkovitejše konkurence glede cene, kakovosti in izbire.

89 Komisija nasprotno meni, da navedene določbe sledijo ciljem, ki so izključno ekonomski, ker so namenjene varovanju majhnih lokalnih trgovcev.

90 Kar zadeva najprej prvi del v zvezi z zahtevo za pridobitev dovoljenja pred odprtjem velikega prodajnega objekta, ki izhaja iz člena 6(1) zakona 7/1996, je treba ugotoviti, da ni Komisija ne v tožbi, ne v repliki, ne na obravnavi pojasnila, zakaj naj bi navedena zahteva uresničevala izključno ekonomske cilje.

91 Kraljevina Španija pa glede lokacije velikih prodajnih objektov poudarja, da je uresničitev ciljev prostorskega načrtovanja in varstva okolja, kot sta navedena v točki 78 te sodbe, odvisna od postopka predhodnega dovoljenja. Ta država članica meni, da škode, ki bi nastala v primeru neuresničitve teh ciljev, ne bi bilo mogoče popraviti *ex post*, in sicer po tem, ko bi bil objekt že odprt.

92 V zvezi s tem je zato treba šteti, kot je generalna pravobranilka ugotovila v točki 91 sklepnih predlogov, da je sprejetje preventivnih – in posledično predhodnih – ukrepov primerno za uresničitev cilja varstva okolja. Sprejetje naknadnih ukrepov, če se ugotovi, da ima odprtje že zgrajenega objekta negativen vpliv na varstvo okolja, se

izkaže kot manj učinkovita in dražja možnost kot sistem predhodnega dovoljenja. Enako sklepanje velja glede cilja prostorskega načrtovanja.

93 Komisija ni niti navedla, v čem zahteva po pridobitvi dovoljenja pred odprtjem velikega prodajnega objekta presega to, kar je potrebno za dosego navedenih ciljev.

94 Prvi del drugega očitka je treba zato zavrniti.

95 Vendar je treba ugotoviti, da obveznost, ki izhaja iz člena 6(2), prvi pododstavek, zakona št. 7/1996, da se pri izdaji takega dovoljenja upoštevajo obstoj trgovskih zmogljivosti na zadevnem območju in učinki novega objekta na trgovinsko strukturo tega območja, na katero se nanaša drugi del tega očitka, zadeva vpliv na obstoječe trgovce in strukturo trga, in ne na varstvo potrošnikov.

96 Enako velja za obveznost – ki velja v postopku izdaje tega dovoljenja in ki izhaja iz člena 8 zakona 18/2005 ter členov 31(4) in 33(2) uredbe 378/2006, na katero se nanaša tretji del tega očitka – da se sestavi poročilo o deležu na trgu, ki je zavezujoče, če je negativno, in ki mora biti negativno, če tržni delež preseže določeno raven.

97 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je zaradi navedenih določb treba uporabiti zgornje meje glede tržnega deleža in vpliva na že obstoječe majhne trgovce, pri katerih ni več mogoče odpreti velikih prodajnih objektov in/ali srednje velikih prodajnih objektov.

98 Ker pa so ti pomisleki izključno ekonomske narave, v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 74 te sodbe, ne morejo pomeniti nujnega razloga v splošnem interesu.

99 Zato je treba sprejeti drugi in tretji del drugega očitka.

– Četrti del

100 Komisija v tem delu ugovarja združljivosti člena 6(2), drugi pododstavek, zakona 7/1996, ki nalaga posvetovanje s sodiščem za varstvo konkurence, s členom 43 ES.

101 Kraljevina Španija na splošno trdi, da so določbe o pridobitvi posebnega dovoljenja za opravljanje trgovinske dejavnosti, med drugim določba o obveznosti posvetovanja s sodiščem za varstvo konkurence, utemeljene s cilji prostorskega načrtovanja, varstva okolja in varstva potrošnikov, da so primerne za zagotovitev uresničitve teh ciljev in ne presegajo tega, kar je nujno za dosego teh ciljev.

102 Komisija ni navedla, zakaj meni, da ni mogoče sprejeti tako navedenih utemeljitev Kraljevine Španije.

103 Ob neobstoju konkretnih pojasnil glede tega dela in ob upoštevanju dejstva, da se, kot je generalna pravobranilka ugotovila v točki 96 sklepnih predlogov, obveznost posvetovanja z organom, ki je pristojen za obravnavanje vprašanj konkurence in ki izda nezavezujoče poročilo, zdi primerna za zagotovitev uresničitve ciljev, na katere se sklicuje Kraljevina Španija, ne da bi bilo preseženo to, kar je nujno za njihovo doseganje, je treba četrti del drugega očitka zavrniti.

– Peti del

104 Peti del drugega očitka se nanaša na zahtevo po posvetovanju z odborom za trgovske zmogljivosti, ki izhaja iz člena 11 zakona 18/2005 in iz člena 26 uredbe 378/2006.

105 Zdi se, da Komisija v zvezi s tem ne graja obstoja navedenega odbora ali obveznosti posvetovanja z njim, temveč dejstvo, da ga sestavljajo potencialni konkurenti gospodarskega subjekta, ki želi v Kataloniji odpreti nov velik prodajni objekt.

106 Kraljevina Španija enako kot za ostale dele tega očitka trdi, da so te določbe utemeljene s cilji prostorskega načrtovanja, varstva okolja in varstva potrošnikov, da so primerne za zagotovitev uresničitve teh ciljev in ne presegajo tega, kar je nujno za dosego teh ciljev.

107 Člen 11 zakona 18/2005 določa, da odbor za trgovske zmogljivosti sestavi poročilo ne le o vprašanjih, povezanih z odločitvijo generalne uprave o vlogi za izdajo dovoljenj za opravljanje trgovinske dejavnosti, temveč tudi glede zadev prostorskega načrtovanja v zvezi z določitvijo območij, na katerih se lahko odprejo prodajni objekti, poleg tega pa pripravi predloge za spremembo PTSEC in za določitev „strnjenega urbanega območja občin“.

108 Uvedba takega odbora, ki ima nalogo sestaviti poročilo pred sprejetjem odločitve o izdaji ali zavrnitvi dovoljenja, pri čemer se upoštevata zlasti prostorsko načrtovanje in varstvo okolja, je primerna za zagotovitev uresničitve ciljev, ki se jim v zvezi s tem sledi s to določbo.

109 Poleg tega, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 102 sklepnih predlogov, obstoj tega odbora in njegove naloge ne presegajo tega, kar je nujno za dosego navedenih ciljev prostorskega načrtovanja in varstva okolja.

110 Nasprotno pa se člen 26(1) uredbe 378/2006, v skladu s katerim navedeni odbor sestavlja sedem članov, ki zastopajo službe generalne uprave, šest članov, ki zastopajo občine, sedem članov, ki zastopajo trgovinski sektor, dva pa sta strokovnjaka, ki ju izbere oddelek generalne uprave za trgovino, ne zdi primeren za zagotovitev uresničitve ciljev, ki se jim sledi.

111 Treba je namreč ugotoviti, da je edini sektorski interes, ki je zastopan v tem odboru, interes že obstoječih lokalnih trgovcev. Tako sestavljen organ, v katerem niso zastopani interesi, povezani z varstvom okolja in varstvom potrošnikov, medtem

ko so zastopani potencialni konkurenti prosilca dovoljenja, ne more biti primerno sredstvo za uresničevanje ciljev prostorskega načrtovanja, varstva okolja in varstva potrošnikov.

112 Tako so lahko obstoj odbora za trgovino na drobno, uvedenega s členom 11 zakona 18/2005, in njegove naloge, kot so navedene v tem členu, utemeljeni. Vendar njegova sestava, kot je določena v členu 26 uredbe 378/2006, ni primerna za zagotovitev uresničitve ciljev, ki se jim sledi z uvedbo tega odbora.

113 Iz tega izhaja, da je treba peti del drugega očitka sprejeti v delu, ki se nanaša na sestavo navedenega odbora, kot je določena v členu 26 uredbe št. 378/2006.

– Šesti del

114 Komisija s šestim delom drugega očitka izpodbija združljivost člena 10 zakona 18/2005 s pravom Unije.

115 V zvezi s tem trdi, da so nekatera merila, na podlagi katerih morajo generalna uprava in občinski organi odločati o vlogah za izdajo dovoljenja za opravljanje trgovinske dejavnosti, premalo natančna. Posebej navaja „pogoje, ki zagotavljajo varnost projekta in vključitev objekta v urbano okolje“, „mobilnost, ki jo bo projekt povzročil“ in „pravico potrošnikov do široke in raznolike ponudbe v smislu kakovosti izdelkov, njihove

količine, cene in lastnosti“. Komisija meni, da taka merila prosilcem ne omogočajo, da natančno presodijo svoje možnosti za pridobitev dovoljenja, in dopuščajo organom, ki dovoljenja izdajajo, preširoko diskrecijsko pravico.

116 Kraljevina Španija priznava, da se lahko merilo „pravice potrošnikov do široke in raznolike ponudbe v smislu kakovosti izdelkov, njihove količine, cene in lastnosti“ šteje za premalo natančno, vendar zatrjuje, da to ne more veljati za ostali dve izpodbijani merili. Ta država vsekakor trdi, da ta merila ne postanejo neprimerna za dosego ciljev varstva okolja in potrošnikov le zaradi tega, ker niso natančno opredeljena. Zakonodajalec Unije naj bi uporabljal enako tehniko, pri čemer so merila, ki jih je treba uporabiti, navedena, ne da bi bili določeni pragovi, na podlagi katerih bi bilo mogoče vnaprej natančno določiti, ali bo vlogi ugodeno ali ne.

117 V zvezi s tem je treba poudariti, da Komisija ne izpodbija narave zadevnih meril, temveč samo njihovo premajhno natančnost. Vendar, čeprav ni sporno, da so vključitev v urbano okolje, vplivi na uporabo cest in javnega prevoza ter obseg izbire, ki je na voljo potrošnikom, legitimna merila, ko se odloča o tem, ali naj se dovoli odprtje prodajnega objekta, je treba ugotoviti, kot je ugotovila tudi generalna pravobranilka v točki 116 sklepnih predlogov, da je težko vnaprej določiti natančne pragove ali zgornje meje, ne da bi se uvedla določena stopnja togosti, ki bi lahko še bolj omejila svobodo ustanavljanja.

118 Ker merila, navedena v členu 10 zakona 18/2005, niso tako nenatančna, da bi bila neprimerna za uresničitev ciljev prostorskega načrtovanja, varstva okolja in varstva potrošnikov, na katere se sklicuje Kraljevina Španija, ali nesorazmerna glede na te cilje, je treba šesti del drugega očitka zavrniti.

iii) Tretji očitek: nekateri vidiki postopka za izdajo dovoljenja za opravljanje trgovinske dejavnosti

– Prvi del

119 Komisija v prvem delu tretjega očitka graja pravilo zavrnitve zaradi molka organa iz členov 6 in 7 zakona 18/2005.

120 Kraljevina Španija navaja, da to pravilo pomeni jamstvo za vsakogar, ki pri pristojnem organu vloži prošnjo za izdajo potrebnega dovoljenja za odprtje, povečanje ali prenos srednje velikih in velikih prodajnih objektov na podlagi navedenih določb. Ta mehanizem naj bi mu namreč omogočal, da se po izteku roka za odločitev o prošnji za izdajo dovoljenja, če ni bila sprejeta nobena odločitev, na nedejavnost organa odzove s predložitvijo zadeve sodišču.

121 Komisija trdi, da je navedeni mehanizem nesorazmeren in da je mogoče isti cilj doseči s pravilom ugoditve zaradi molka organa.

122 Res je, da se lahko pravilo, ki določa, da se šteje, da je bilo prošnji za izdajo dovoljenja ugodeno, in ne, da je bila zavrnjena, če v navedenem roku ni sprejeta nobena odločitev o njeni zavrnitvi, zdi manj omejevalno. Tako pravilo je, kot poudarja generalna pravobranilka v točki 120 sklepnih predlogov, sicer določeno s členom 33(5) uredbe 378/2006 glede izdaje poročila o deležu na trgu.

123 Vendar – kot je bilo opozorjeno v točki 75 te sodbe – čeprav je res, da mora država članica, ki se sklicuje na nujni razlog v splošnem interesu za utemeljitev ovire prostega pretoka, dokazati, da je njena ureditev ustrezna in nujna za dosego zakonitega cilja, ki mu sledi, pa to dokazno breme ne more biti tako, da bi se od te države članice zahtevalo, naj pozitivno dokaže, da navedenega cilja v enakih razmerah ne bi bilo mogoče izpolniti z nobenim drugim predstavljivim ukrepom.

124 V zvezi s tem državam članicam ni mogoče odvzeti možnosti, da cilje, kot so varstvo okolja, prostorsko načrtovanje in varstvo potrošnikov, uresničujejo z uvedbo splošnih pravil, ki bi jih nacionalni organi preprosto upravljali in nadzorovali (glej po analogiji sodbo z dne 16. decembra 2010 v zadevi Josemans, C-137/09, ZOdl., str. I-13019, točka 82).

125 Za pravilo zavrnitve zaradi molka organa – določeno v okviru postopka s prošnjo za izdajo dovoljenja za opravljanje trgovinske dejavnosti, ki ima za cilje varstvo okolja, prostorsko načrtovanje in varstvo potrošnikov – ki je namenjeno zagotavljanju pravne varnosti v primeru, da organ, ki je pristojen za odločitev o tej prošnji, ne sprejme izrecne odločitve v določenem roku, se zaradi tega, ker določa, da ta nedejavnost pomeni zavrnitev zaradi molka organa, s čimer zadevni osebi omogoča, da zadevo predloži sodišču, zdi, da ga lahko pristojni organi preprosto upravljajo in nadzorujejo. Kraljevina Španija je med drugim pojasnila, da mora v primeru neobstoja odločitve v okviru navedenega pravila organ vseeno sprejeti obrazloženo odločbo, s katero konča postopek.

126 Zato je treba prvi del tretjega očitka zavrniti.

– Drugi del

127 Komisija v okviru drugega dela tretjega očitka zatrjuje, da takse, določene v členu 12 zakona 18/2005 za obravnavanje prošnje za izdajo dovoljenja in sestavo poročila o deležu na trgu, za zadevne gospodarske subjekte pomenijo strošek, ki jih odvrača od ustanavljanja na katalonskem ozemlju. Te takse, ki niso povezane s stroški postopka izdaje dovoljenja za opravljanje trgovinske dejavnosti, naj bi bile nesorazmerne.

128 Kraljevina Španija trdi, da so te takse izračunane s pomočjo določenega zneska za kvadratni meter načrtovane prodajne površine. Ta znesek naj bi bil prvotno izračunan tako, da so se stroški obravnave postopkov, ki so potekali leta 1994 in 1995, delili s številom kvadratnih metrov v zadevnih predlogih, in se je odtlej prilagajal glede na inflacijo. To naj bi gospodarskim subjektom omogočalo, da z gotovostjo vnaprej izračunajo znesek taks. Ta država članica dodaja, da se takse plačuje v obrokih, tako da predlagatelju, ki umakne projekt, ni treba plačati celotnega zneska taks, in da navadno takse znašajo povprečno okoli 0,1 % celotnih stroškov projekta.

129 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da ta način določanja zneska taks, ki jih je treba plačati, razumno odraža celotne navedene stroške, ne da bi v vsakem posameznem primeru znatno odstopali od dejanskih stroškov. Poleg tega ima način odmere tega zneska s tem, da ustreza znesku, določenemu za kvadratni meter, to prednost, da omogoča pregledno predvidevanje stroškov postopka.

130 Drugi del tretjega očitka je zato treba zavrniti.

– Tretji del

131 Ker je treba v skladu s točko 99 te sodbe tretji del drugega očitka sprejeti, saj je Sodišče ugotovilo, da zahteve za sestavo poročila o deležu na trgu, kot je določena v členu 8 zakona 18/2005 ter v členih 31(4) in 33(2) uredbe 378/2006, ni mogoče utemeljiti, ni treba odločiti o razumnosti roka za pridobitev in veljavnost takega poročila, ki mu Komisija oporeka v tretjem delu tretjega očitka.

Stroški

132 V skladu s členom 69(3), prvi pododstavek, Poslovnika lahko Sodišče odloči, da se stroški delijo ali da vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka stranka uspe samo deloma. Ker je v obravnavanem primeru vsaka stranka uspela samo deloma, je treba odločiti, da vsaka stranka nosi svoje stroške.

133 V skladu s členom 69(4), prvi pododstavek, Poslovnika Kraljevina Danska, ki je intervenirala v tem sporu, nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. Kraljevina Španija ni izpolnila obveznosti iz člena 43 ES, ker je sprejela in/ali ohranila v veljavi te določbe:

– **člen 4(1) zakona 18/2005 o trgovskih zmogljivostih (Ley 18/2005 de equipamientos comerciales) z dne 27. decembra 2005, v delu, v katerem prepoveduje ustanovitev velikih prodajnih objektov zunaj strnjenih urbanih območij omejenega števila občin;**

– **člena 7 in 10(2) priloge k uredbi 379/2006 o odobritvi področnega prostorskega načrta za trgovske zmogljivosti (Decreto 379/2006 por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales) z dne 10. oktobra 2006 in njena priloga v delu, v katerem te določbe ustanavljanje novih hipermarketov omejujejo na majhno število okrožij ter nalagajo, da ti novi hipermarketi ne smejo presegati 9 % ocenjene porabe za izdelke za vsakdanjo rabo in 7 % te porabe za izdelke, ki niso za vsakdanjo rabo;**

– **člen 6(2), prvi pododstavek, zakona 7/1996 o trgovini na drobno (Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista) z dne 15. januarja 1996, člen 8 zakona 18/2005 o trgovskih zmogljivostih z dne 27. decembra 2005 ter člena 31(4) in 33(2) uredbe 378/2006 o izvajanju zakona 18/2005 (Decreto 378/2006 por el que se desarolla la Ley 18/2005) z dne 10. oktobra 2006 v delu, v katerem te določbe zahtevajo uporabo zgornjih mej glede tržnega deleža in vpliva na že obstoječo trgovino na drobno, prek**

katerih ni mogoče odpreti novih velikih prodajnih objektov in/ali srednje velikih prodajnih objektov, in

– **člen 26 uredbe 378/2006 o izvajanju zakona 18/2005 z dne 10. oktobra 2006 v delu, v katerem ureja sestavo Comisión de Equipamientos Comerciales (odbor za trgovske zmogljivosti) tako, da je zagotovljeno zastopanje interesov obstoječih trgovcev na drobno, ni pa predvideno zastopanje združenj, ki delujejo na področju varstva okolja, in interesnih skupin, ki skrbijo za varstvo potrošnikov.**

2. **O tožbi ni treba odločiti v delu, ki se nanaša na združljivost člena 33(5) in (7) uredbe 378/2006 o izvajanju zakona 18/2005 z dne 10. oktobra 2006, s členom 43 ES.**

3. **V preostalem se tožba zavrne.**

4. **Evropska komisija, Kraljevina Španija in Kraljevina Danska nosijo svoje stroške.**

Podpisi